



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

**RUY AURÉLIO BATISTA ROLIM DE SOUZA**

**A CIDADE LINEAR: UMA PESQUISA AVALIATIVA DO PROCESSO DE  
PARTICIPAÇÃO DO POÇO DA DRAGA NA ATUALIZAÇÃO DO PROJETO ORLA  
2018**

**FORTALEZA  
2022**

RUY AURÉLIO BATISTA ROLIM DE SOUZA

A CIDADE LINEAR: UMA PESQUISA AVALIATIVA DO PROCESSO DE  
PARTICIPAÇÃO DO POÇO DA DRAGA NA ATUALIZAÇÃO DO PROJETO ORLA 2018

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

Orientadora: Profa. Dr.<sup>a</sup> Roselane Gomes Bezerra.

FORTALEZA

2022

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)

---

- S235 Souza, Ruy Aurélio Batista Rolim de.  
A cidade linear : Uma pesquisa avaliativa do processo de participação do Poço da Draga na atualização do Projeto Orla 2018 / Ruy Aurélio Batista Rolim de Souza. – 2022.  
125 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2022.  
Orientação: Prof. Dr. Roselane Gomes Bezerra.
1. Avaliação de políticas urbanas. 2. Plano de Gestão Integrada. 3. Participação e controle social. I. Título.  
CDD 320.6
-

RUY AURÉLIO BATISTA ROLIM DE SOUZA

A CIDADE LINEAR: UMA PESQUISA AVALIATIVA DO PROCESSO DE  
PARTICIPAÇÃO DO POÇO DA DRAGA NA ATUALIZAÇÃO DO PROJETO ORLA 2018

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

Aprovada em: 28/04/2022.

BANCA EXAMINADORA

---

Profª. Dr.<sup>a</sup> Roselane Gomes Bezerra (Orientadora)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Profª. Dr.<sup>a</sup> Milena Marcintha Alves Braz  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. José Laécio de Moraes  
Universidade Regional do Cariri (URCA)

Às forças universais.

## AGRADECIMENTOS

É quase impossível expressar em poucas linhas a minha gratidão por essa experiência engrandecedora que foi adentrar no universo acadêmico/prático das políticas públicas. Primeiramente – reconhecendo a tecnicidade e as limitações da minha formação em arquitetura e urbanismo –, a possibilidade de uma imersão na questão pública foi demasiadamente interessante para a compreensão das relações sociais existentes por trás da minha profissão, enquanto arquiteto urbanista.

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer à Universidade Federal do Ceará (UFC) e ao Programa de Pós-graduação em Avaliação de Políticas Públicas (PPGAP), em especial, aos professores pelos quais tive a honra de compartilhar meus anseios acadêmicos: Prof. Alcides Fernandes Gussi, Profa. Alba Maria Pinho de Carvalho, Prof. André Vasconcelos Ferreira, Prof. Carlos Américo Leite Moreira, Profa. Milena Marcintha Alves Braz, dentre outros.

À minha orientadora, Profa. Roselane Gomes Bezerra, que aceitou enfrentar esse preito investigativo juntamente comigo, na certeza de que a pesquisa acadêmica é um instrumento político para a defesa dos direitos sociais, e que a ciência pode ser a gota que transborda o mar de anseios por uma cidade mais justa e participativa. Aos mestres, sempre, o meu muito obrigado.

Aos meus colegas de turma, que se mantiveram juntos durante essa empreitada, e pelo privilégio de compartilhar experiências e saberes com pessoas de diversas áreas, mas que trazem consigo o desejo coletivo de aprender. Dessa forma, não poderia deixar de agradecer a Juliana, Rose, Haroldo, Thiago, Paulo Júnior, Paulo Torres, Nicole, Josy, Maíra, Michel. A vocês, queridos colegas, o meu agradecimento pelo apoio e pela camaradagem.

À Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP), pelo fomento dispendido, mesmo diante de um desmonte das políticas públicas de apoio à pesquisa e à extensão.

Às instituições que contribuíram com essa pesquisa, pois seus espaços políticos são a égide para o exercício da democracia e do controle social. Em especial, agradeço a Associação Não Governamental Velaumar (ONG VELAUMAR), em nome dos seus representantes, Isabel e Serginho. Ainda, destaco a Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA); a Secretaria de Patrimônio da União (SPU); o Ministério Público do Ceará (MPCE); e a Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA) por esclarecerem questões relativas as suas gestões durante a implementação da política em questão.

Ao Laboratório de Estudos de Políticas Públicas (LEPP), no nome da Profa. Silvana Monte, pelas suas contribuições que antecedem a minha entrada no PPGAP, como incentivadora a participar do programa e como suas aulas de metodologia científica foram importantes.

Aos mestres Prof. Dr. Gil Cardoso Célio e Prof. Dr. Romeu Duarte Junior, pelas contribuições valiosas durante minha banca de qualificação, ambos deram nortes importantes para essa pesquisa.

À minha família, gratidão pelo apoio e incentivo diário. Em especial ao meu pai, Geraldo Avelino, que me viu entrar, e de algum lugar especial certamente torce pela minha conclusão. À minha mãe Fátima Rolim, por me alertar sempre sobre os prazos, função essa que fortemente desempenha. Mais uma vez, obrigado!

E, por fim, mas não menos importante, - agradeço a todos aqueles que, ainda que não citados acima, contribuíram em algum momento com os caminhos desse trabalho. Afinal, são as nossas relações ao longo do processo que dão o norte de uma pesquisa.

“Do rio que tudo arrasta se diz que é violento.  
Mas ninguém diz violentas as margens que o  
comprimem.”

**Bertolt Brecht**

## RESUMO

O objetivo deste trabalho é compreender os arranjos participativos dentro do processo de atualização do Programa de Gestão Integrada (PGI) da orla marítima na cidade de Fortaleza (Brasil), por meio do recorte socioespacial do Poço da Draga, comunidade inserida nas proximidades dos bairros Praia de Iracema e Centro. A partir da articulação de conceitos que elucidam o campo da avaliação das políticas públicas, em especial, as políticas públicas urbanas. Assim como a necessidade de investigar as potencialidades e fraquezas decorrentes dos marcos institucionais da política urbana brasileira que promovem a participação. Em consonância, essas relações têm assumido limitações e ambivalências dentro dos espaços de representatividade, ou seja, elucidar como o Estado tem atuado na mediação dos conflitos e na promoção do direito à cidade. Desta forma, o aporte metodológico que alicerça essa pesquisa é fruto das ciências sociais aplicadas, em especial os oriundos da sociologia urbana e da geografia, constituindo-a assim, uma pesquisa avaliativa sobre os parâmetros de uma avaliação que seja hermenêutica e dialética. Pois, compreendendo a avaliação não como algo a mais em relação à pesquisa, mas evidenciando a sua não neutralidade, o seu caráter acadêmico-científico e o seu caráter político, favorecendo assim a compreensão da sociedade sobre si mesma, e a atuação dos organismos políticos-administrativos do Estado na esfera local. Assim, a pesquisa resultou na carência de estratégias mais consolidadas para participação social, por meio de mecanismos pelos quais a população possa decidir junto ao poder público quais ações devem acontecer para uma partilha efetiva dos direitos e deveres sociais.

**Palavras-chave:** avaliação de políticas urbanas; Plano de Gestão Integrada (PGI); participação e controle social.

## ABSTRACT

The objective of this dissertation is to understand the participatory arrangements within the process of updating the Integrated Management Program (PGI) of the seafront in the city of Fortaleza (Brazil), through the socio-spatial cut of Poço da Draga, a community located in the vicinity of Praia de Iracema and Center. From the articulation of concepts that elucidate the field of evaluation of public policies, especially urban public policies. As well as the need to investigate the strengths and weaknesses arising from the institutional frameworks of Brazilian urban policy that promote participation. Accordingly, these relationships have assumed limitations and ambivalences within the spaces of representation, that is, to elucidate how the State has acted in the mediation of conflicts and in the promotion of the right to the city. Thus, the methodological contribution that underpins this research is the result of applied social sciences, especially those from urban sociology and geography, thus constituting an evaluative research on the parameters of an evaluation that is hermeneutic and dialectical. For, understanding evaluation not as something more in relation to research, but showing its non-neutrality, its academic-scientific character and its political character, thus favoring the understanding of society about itself, and the performance of political bodies -administrative authorities at the local level. Thus, the research resulted in the lack of more consolidated strategies for social participation, through mechanisms through which the population can decide together with the public power which actions must take place for an effective sharing of social rights and duties.

**Keywords:** evaluation of urban policies; Integrated Management Plan (PGI); participation and social control.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Porcentagem da população extremamente pobre de Fortaleza .....	29
Figura 2 – Ilustração da ocupação da comunidade Poço da Draga .....	31
Figura 3 – Banho de mar no Poço da Draga.....	32
Figura 4 – Panfleto para o Piquenique Ecológico de 1978.....	38
Figura 5 – Arte em defesa do Rio Cocó.....	39
Figura 6 – Bloco Unidos do Aquário.....	40
Figura 7 – Encontro “A inundação” .....	41
Figura 8 – Manifestos na Praia de Iracema .....	43
Figura 9 – Obras na Av. Beira Mar em 2019 .....	44
Figura 10 – Manifestações Contra o Aterro da Orla.....	45
Figura 11 – Círculo Hermenêutico Dialético.....	60
Figura 12 – O banho de mar em Fortaleza em 1937. ....	63
Figura 13 – O banho de mar em Fortaleza, anos 1970 .....	64
Figura 14 – Orla da cidade de Fortaleza em 2014.....	65
Figura 15 – A trajetória do gerenciamento costeiro no Brasil.....	71
Figura 16 – O Projeto Orla no Ceará.....	72
Figura 17 – Esquema do arranjo institucional de Coordenação do P.O. ....	73
Figura 18– Distribuição territorial do Projeto Orla 2006 em Fortaleza. ....	75
Figura 19 – Resumo das principais premissas do PGI .....	78
Figura 20– Estrutura da metodologia de trabalho do PGI em Fortaleza 2006 - 2018.....	79
Figura 21 – Recorte da Síntese do Diagnóstico e Caracterização do Trecho 02 – ORLA II....	80
Figura 22 – Síntese dos Cenários e Situações do Trecho 02 .....	80
Figura 23 – Síntese do Diagnóstico / Plano de Ações para o Trecho 02 .....	81
Figura 24 – Síntese do Diagnóstico / Plano de Ações para o Trecho 02 .....	83
Figura 25 – Etapas de elaboração do PGI 2017/2018 .....	96
Figura 26 – Linha do tempo: processo de revisão do Projeto Orla de Fortaleza 2017/2018....	96
Figura 27 – Registros fotográficos do 2º seminário da Unidade II. ....	98
Figura 28 – Avaliação das principais ações previstas no PGI 2006 da Unidade II .....	101
Figura 29 – Desafios encontrados para a unidade em análise. ....	102
Figura 30 – Soluções e propostas para a unidade em análise.....	103
Figura 31 – Registros fotográficos da Devolutiva de propostas para a unidade em análise. .	104
Figura 32– Convite para audiência pública no Centro Cultural Belchior .....	105

Figura 33 – Esquema para negociação em uma avaliação de 4ª geração. ....	110
--	-----

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1– Princípios básicos para governança pública .....	28
Quadro 2- Objetivo geral do P.O. de 2006 .....	74
Quadro 3– Objetivos específicos P.O. 2006 .....	76
Quadro 4 – Objetivo geral do PGI 2018.....	82
Quadro 5 – Objetivos Específicos do PGI 2018.....	84
Quadro 6 - Formação do Comitê Gestor do Projeto Orla de Fortaleza .....	85
Quadro 7 – Diretrizes para os relatórios de monitoramento e avaliação do PGI de Fortaleza. .	88
Quadro 8 – Divergências nos processos participativos do PGI 2018.....	107
Quadro 9 – Convergências nos processos participativos do PGI 2018. ....	108
Quadro 10 - Diretrizes para formação de agentes e estímulo à participação social através dos planos vigentes .....	113
Quadro 11– Legislações importantes para a gestão urbana.....	115

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APP	Áreas de Preservação Ambiental
CF	Constituição Federal
CTE	Comissão Técnica Estadual
FUNCEME	Fundação Cearense de Meteorologia e Estatística
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
MCP	Movimento dos Conselhos Populares
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPCE	Ministério Público do Ceará
ONGs	Organizações Não Governamentais
OURC' S	Operações Urbanas Consorciadas
P.O. 2006	Projeto Orla 2006
P.O. 2018	Projeto Orla 2018
PDPFor	Plano Diretor Participativo de Fortaleza
PGI	Plano de Gestão Integrada
PIRF	Plano Integrado de Regularização Fundiária
PLHISFor	Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza
PMF	Prefeitura Municipal de Fortaleza
SEMA	Secretaria de Meio Ambiente
SERs	Secretarias Executivas Regionais
SEUMA	Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente
SINPDEC	Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil
SNUC	Sistema Nacional de Unidade de Conservação
SPU	Secretaria do Patrimônio da União
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>O PLANEJAMENTO URBANO PARTICIPATIVO: REVISÃO TEÓRICA</b> ....	<b>17</b>
<b>2.1</b>	<b>A crise urbana e o conflito de interesses no espaço urbano</b> .....	<b>20</b>
<b>2.2</b>	<b>A redemocratização brasileira e os avanços para a política urbana</b> .....	<b>22</b>
<b>2.3</b>	<b>Governança pública, conceitos norteadores para uma gestão democrática</b> .....	<b>24</b>
<b>3</b>	<b>FORTALEZA: O PODER LOCAL E AS POSSIBILIDADES DE CONTROLE PARA A POLÍTICA URBANA</b> .....	<b>29</b>
<b>3.1</b>	<b>O poder local como alternativa para o planejamento urbano contemporâneo</b> ..	<b>32</b>
<b>3.2</b>	<b>Breve enredo da participação social em Fortaleza</b> .....	<b>35</b>
<b>3.2.1</b>	<i>O caso da defesa e preservação do Rio Cocó</i> .....	<b>37</b>
<b>3.2.2</b>	<i>O caso da defesa da Orla de Fortaleza</i> .....	<b>40</b>
<b>4</b>	<b>AValiação DE POLÍTICAS URBANAS</b> .....	<b>46</b>
<b>4.1</b>	<b>Políticas urbanas: algumas delimitações para compreensão</b> .....	<b>46</b>
<b>4.2</b>	<b>Aspectos conceituais para avaliação de políticas públicas</b> .....	<b>48</b>
<b>4.3</b>	<b>A participação Social entre limites e desafios</b> .....	<b>52</b>
<b>4.4</b>	<b>Aporte metodológico para uma avaliação de políticas urbanas</b> .....	<b>54</b>
<b>5</b>	<b>OS PLANOS DE GESTÃO INTEGRADA (PGI) DE FORTALEZA, “A CIDADE LINEAR”</b> .....	<b>62</b>
<b>5.1</b>	<b>A cidade litorânea, centralidades, periferia e meio ambiente</b> .....	<b>67</b>
<b>5.2</b>	<b>O Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima</b> .....	<b>68</b>
<b>5.2.1</b>	<i>Marcos legais para a Gestão Integrada da Orla Marítima</i> .....	<b>69</b>
<b>5.3</b>	<b>O Projeto Orla 2006</b> .....	<b>73</b>
<b>5.3.1</b>	<i>Classificação e Distribuição Territorial</i> .....	<b>74</b>
<b>5.3.2</b>	<i>Desafios, prioridades e construção de cenários</i> .....	<b>77</b>
<b>5.4</b>	<b>O Projeto Orla 2018</b> .....	<b>81</b>
<b>5.4.1</b>	<b>Novos arranjos para o Comitê Gestor do Projeto Orla de Fortaleza</b> .....	<b>85</b>
<b>5.4.2</b>	<i>Instrumentos previstos para Avaliação e Atualização do P.O. 2018</i> .....	<b>88</b>
<b>6</b>	<b>AValiação DOS PROCESSOS PARTICIPATIVOS DO PGI ATRAVÉS DO RECORTE DA COMUNIDADE DO POÇO DA DRAGA</b> .....	<b>89</b>
<b>6.1</b>	<b>O planejamento da pesquisa e da avaliação</b> .....	<b>89</b>
<b>6.2</b>	<b>A compreensão dos atores para construção do cenário avaliativo</b> .....	<b>92</b>
<b>6.3</b>	<b>Incongruências relevantes para compreensão do cenário participativo</b> .....	<b>94</b>

<b>6.4</b>	<b>Concordâncias e Divergências nos processos participativos .....</b>	<b>105</b>
<b>6.5</b>	<b>Alternativas para mobilização e participação social no planejamento urbano</b>	<b>111</b>
<b>6.5.1</b>	<b><i>Capacitações jurídicas e sociais .....</i></b>	<b>112</b>
<b>6.5.2</b>	<b><i>Formalização de entidades e grupos.....</i></b>	<b>113</b>
<b>7</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>117</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>119</b>
	<b>ANEXO A – SÍNTESE DO DIAGNÓSTICO DA ORLA II .....</b>	<b>123</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O campo das avaliações de políticas públicas ainda é um território a ser desbravado e melhor conhecido. Ainda que, nos últimos trinta anos, o termo tenha ganhado uma maior difusão com o advento das agências multilaterais, continuam a plainar incertezas sobre seus limites e efeitos na democracia contemporânea. Nessa perspectiva, os Estados sofreram modificações substantivas, como ampliações e descentralizações que afetaram diretamente suas instituições políticas, administrativas e legais.

No que compete às ações estatais, via políticas públicas, as mudanças aconteceram tanto na racionalização dos recursos, quanto na decisão coletiva de sua destinação. Questões como orçamento participativo, conselhos gestores e sindicatos de profissionais passaram a cumprir papéis antes exclusivos da administração pública. Assim, nesse aspecto, nascem maiores autonomia e partilha das decisões.

No Brasil, podemos presumir que essa articulação entre a sociedade civil e o Estado contribuiu para a difusão das avaliações, passando a serem vistos como instrumentos para operacionalizar a gestão pública. Assim, as avaliações de políticas urbanas – foco desta pesquisa – sofrem as mesmas influências das demais políticas públicas. A redemocratização, e por conseguinte, a criação de um ministério para as cidades, evidencia a questão urbana como prioridade estatal nos primeiros anos do governo Lula. Dessa forma, podemos considerar que as avaliações de políticas urbanas centradas na esfera local são frutos dos marcos legais desenvolvidos nesse período.

O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), que completou 20 anos de sua aprovação, trouxe instrumentos inovadores a serem aplicados pelos municípios brasileiros. Essa liberdade influenciou, e tem influenciado, a criação de novas formas de atuação do poder público municipal. Todavia, a autonomia da esfera municipal lança questões que estão diretamente ligadas às relações econômicas internacionais, pois, na crescente influência de fenômenos como “mundialização” e financeirização”, as cidades passam a assumir papéis e imagens que extrapolam os limites dos seus territórios. Em consonância, o Estado entra como coadjuvante nessas novas configurações.

Diante dessas questões brevemente apresentadas, é oportuno salientar que as avaliações das políticas urbanas são parte integrante desses fenômenos que configuram a nova relação da sociedade com as cidades e com o Estado. Nesse viés, são os arranjos participativos que configuram a atuação dos indivíduos na partilha do poder decisório e na mediação de conflitos de interesses, dentre outras questões relativas à vida em sociedade.

O objetivo principal desta dissertação é compreender os arranjos participativos dentro do processo de atualização do Programa de Gestão Integrada da Orla (PGI) 2018, e como os sujeitos criam e modificam os arranjos participativos dentro de um espaço decisório e deliberativo. A política urbana escolhida para tal análise foi o programa nacional de descentralização da gestão das orlas marítimas, que, desde 2004, desenvolve transferências de poderes para as esferas municipais. Assim, esta pesquisa se debruça sobre a atuação da sociedade dentro do processo de atualização do Programa de Gestão Integrada da orla marítima na cidade de Fortaleza, estado do Ceará. Ainda, através do recorte socioespacial do Poço da Draga, pretende-se verificar a possibilidade de elucidar questões sobre os meios participativos do PGI na política.

Dessa forma, este trabalho busca, em específico, investigar e compreender as potencialidades e fraquezas decorrentes dos marcos institucionais da política urbana brasileira que promovem a participação, e como eles têm assumido limitações e ambivalências dentro dos mecanismos de controle sociais. Ademais, pretende-se discutir como o Estado tem demonstrado atuar na mediação dos conflitos e na promoção do direito à cidade.

No segundo capítulo, será realizado um apanhado de como o planejamento urbano assumiu diferentes papéis nas cidades brasileiras ao longo do tempo: em um primeiro momento, assumiam o totalitarismo e a centralização do poder através de interferências de ordem estrutural, que acentuava a segregação nos grandes centros urbanos. Ao longo da história, vários modelos foram experimentados, até uma maior abertura para as decisões coletivas e emancipação do poder local. Também buscar-se-á fazer um breve apanhado sobre a governança pública e como ela interfere nas questões de ordem urbana. Nesse aspecto, conceitos como território e poder serão analisados em suas concepções ideológicas e filosóficas para clarificar a compreensão desses termos, tão utilizados nos discursos das políticas urbanas.

No terceiro capítulo, será realizado uma explanação sobre as características urbanas de Fortaleza, e os motivos pelos quais a comunidade do Poço da Draga foi escolhida como território de amostragem. Esta pesquisa, intitulada “Cidade Linear”, traz o nome dado pelas condicionantes físicas, territoriais e sociais aplicadas a região de marinha a qual o Plano de Gestão Integrada (PGI) busca regulamentar. Essa linearidade territorial está marcada por usos diversos e de difícil controle, seja por questões ligadas aos ecossistemas marinhos, ou pela especulação do solo mais rentável da cidade. Assim, o conceito de “poder local” é apresentado como alternativa para as ações centralizadoras de poder nos espaços públicos de decisão, além de ser um importante recurso para a promoção de uma agenda mais

democrática. Ainda, esta seção explanará dois casos, ocorridos na cidade de Fortaleza, em que a atuação da população trouxe à tona pautas importantes sobre os processos de decisórios de gestão do espaço público. Ambos os exemplos elucidam as ferramentas disponíveis para a população lutar pelos direitos coletivos e difusos.

No quarto capítulo, a pesquisa volta a atenção às políticas urbanas, inicialmente apresentando a classificação das características que configuram as ações do Estado no espaço geográfico, e como tais políticas interferem e dialogam com a sociedade civil. Nessa seção, serão levantadas questões conceituais que elucidam o campo das avaliações das políticas públicas, principalmente no que diz respeito aos paradigmas das avaliações, e como o universo acadêmico tem produzido significados outros para tais fenômenos. Também será esclarecido o aporte metodológico que alicerça este trabalho, articulando conceitos das ciências sociais aplicadas, em especial, aqueles oriundos da sociologia urbana, arquitetura e geografia. Assim, este estudo se caracteriza como avaliativo, dentro do paradigma de uma avaliação de quarta geração, compreendendo-a não como algo a mais em relação à pesquisa, mas evidenciando a sua não neutralidade e seus caracteres acadêmico-científico e político. Assim, por meio de uma ruptura com os meios tradicionais de avaliar (positivismo), busca-se, na relação hermenêutico-dialético, respostas que atendam às subjetividades dos seus atores.

No quinto capítulo, a discussão volta-se para o cerne do objeto de pesquisa. Inicialmente, será realizada uma reconstrução da memória dos usos da orla marítima da cidade Fortaleza, e como o crescimento urbano reconfigurou aquele espaço geográfico. Ainda, será mapeado o percurso da política brasileira de gerenciamento costeiro da União, até a implantação do programa na cidade de Fortaleza. Por fim, serão apresentadas características singulares dos PGI de 2006 e 2018, a fim de compreender as características do programa em diferentes momentos.

No sexto capítulo, será abordada a pesquisa de campo, trazendo questões relativas ao recorte socioespacial da comunidade do Poço da Draga, em que são detalhados os caminhos metodológicos da pesquisa e a caracterização dos atores envolvidos. Nesta seção, foi possível expandir a pesquisa para campos que vão além do cumprimento dos objetivos presentes no texto do PGI 2018, lançando-se para a relação dos usuários da política para com o território, e para suas atuações dentro das estruturas participativas previstas no desenho do programa. É essa congruência de fatores que finda em uma avaliação do PGI enquanto planejamento participativo, norteando questões que possam contribuir tanto para o campo das avaliações de políticas urbanas quanto para a promoção de novas estruturas participativas.

Como apresentado nos parágrafos anteriores, as etapas das metodologias utilizadas foram diluídas nos capítulos deste trabalho. Tendo em vista o decurso do tempo e os momentos distintos da pesquisa, que vão desde a pesquisa bibliográfica até a imersão no campo. Assim, o leitor consegue acompanhar a construção do percurso metodológico juntamente com os resultados obtidos em cada momento.

O título “Cidade Linear”, não faz referência às expressões modernistas do urbanista espanhol Arturo Sória, tampouco acusa que a cidade é literalmente linear. Porém, essa conotação se refere às características físicas, geográficas, ambientais, sociais, políticas e culturais presentes na linearidade do tecido urbano limítrofe com a área de marinha. Tais características foram fundamentais para demarcação de um zoneamento específico, e que é o objetivo da política pública a qual essa pesquisa se debruça. Compreender as características presentes nessa linearidade é de suma importância para elucidar as questões deste trabalho.

Por fim, esta pesquisa parte com algumas questões importantes, sendo a principal delas o aprofundamento do que se entende como participação social dentro da gestão pública, tendo em vista que questões como representatividade e abrangência não estão claras nas metodologias adotadas pelos órgãos executores. Assim, questiona-se: o que se entende como espaço de representatividade dentro da esfera pública? E como a sociedade civil se apropria dos poucos espaços existentes para deliberação dos “desejos” coletivos? Ainda, qual a necessidade de criar outras estruturas de representatividade para as políticas urbanas? Essas são algumas indagações que tangem esta avaliação-pesquisa.

## 2 O PLANEJAMENTO URBANO PARTICIPATIVO: REVISÃO TEÓRICA

É sempre um grande desafio definir precisamente o que é a cidade e como ela se configura. Qualquer tentativa de representá-la, seja através de uma única imagem ou de uma definição, seria um grande equívoco, tendo em vista que a sua dinâmica, ou a sua história, está em constante transformação. A compreensão desta urbe multifacetada, tanto em sua morfologia física quanto social, é uma tarefa árdua.

A existência da cidade antecede o planejamento urbano, a economia ou o capitalismo, sendo ela fruto de uma necessidade intrínseca do homem para sua sobrevivência (MUNFORD, 1895). Ela pode ser observada pelas lentes da cultura, do discurso, da política, da estética, da arquitetura, dentre outros prismas. Por consequência, essas faces dispersas tornam a urbe um objeto difícil de ser situado como elemento central e estruturador das relações sociais (MARICATO, 2015).

O planejamento urbano como conhecemos é outro grande e consequente desafio, de início, pela complexidade de definir as prioridades diante dos inúmeros problemas relativos ao crescimento urbano. O aumento da população e a ampliação das cidades deveriam ser sempre acompanhados do crescimento da infraestrutura urbana, necessária para a qualidade de vida da população. Não obstante, nem sempre isso acontece de maneira desejável ou em tempo hábil. Faz-se importante destacar que muitos dos planejamentos brasileiros estacionaram no plano das ideias (VILLAÇA, 1999).

Portanto, no que compete ao “planejamento urbano” e as consequências de suas várias faces ao longo da história, elege-se aqui algumas compreensões do termo. Segundo Silva, o planejamento “é um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos” (SILVA, 2006, p.89). Se observarmos pelo ponto de vista dessa classificação, poder-se-ia afirmar que as cidades brasileiras cresceram sem planejamento ou com um falho processo de efetivação. Como bem apresenta Maricato (1996; 2002), o planejamento urbano brasileiro, ou o urbanismo brasileiro, não teve muito comprometimento com a realidade e com sua concretude, mas sim como regras apresentadas apenas para uma parte da cidade:

Podemos dizer que se trata de ideias fora do lugar porque, pretensamente, a ordem se refere a todos os indivíduos, de acordo com os princípios do modernismo ou da racionalidade burguesa. Mas também podemos dizer que as ideias estão no lugar, por isso mesmo: porque elas se aplicam a uma parcela da sociedade, reafirmando e reproduzindo desigualdades e privilégios. Para a cidade ilegal não há planos, nem

ordem. Aliás não é conhecida em suas dimensões e características. Trata-se de um lugar fora das ideias. (MARICATO, 2002, p.122)

Nesse contexto, é importante frisar como esses modelos de controle e de planejamento foram sendo estabelecidos ao longo do último século, pois, em pouco mais de 50 anos, deixamos de ser um país predominantemente rural para nos tornarmos majoritariamente urbano (VILLAÇA, 1999; SANTOS,1982); segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2010), 84% da população estaria vivendo em cidades. Todavia, essa transformação do perfil de urbanização do país deixa claro o processo de concentração populacional em desalinho com os planejamentos, em que, boa parte das vezes, percebemos os investimentos concentrados em áreas mais valoradas e privilegiadas, a exemplo daquelas de interesse do mercado imobiliário. Assim, o século XX foi marcado pela intensa urbanização das cidades e, por consequência, na concentração de pobreza nas periferias (DAVIS, 2006).

Como já mencionado, é importante compreender a trajetória do que se entende como planejamento para as cidades brasileiras. Essa ressalva se justifica, a princípio, porque os processos em nosso país, por mais que se assemelhem com os demais países, principalmente após a revolução industrial, aconteceram de maneira bem diferente. Como bem apresenta Freire (2004), a superação do Brasil arcaico e do patriarcado não se estabeleceu de uma maneira totalitária, mas sim, de modo lento e fragmentado, sendo que até na contemporaneidade seus efeitos podem ser percebidos, tanto nas relações sociais e culturais, quanto na sua concepção de território.

Desse modo, resgatando brevemente o contexto dos problemas urbanos no Brasil, destacam-se quatro períodos emblemáticos e essenciais para essa discussão. O primeiro deles ocorreu em 1850, com a privatização da terra, que resultou na confirmação do poder político dos grandes proprietários nas décadas seguintes. Nesse momento, a urbanização foi fortemente influenciada pelo trabalho escravo, mesmo com a emergência do trabalho livre em 1888 (MARICATO, 2001). Por conseguinte, podemos considerar que o nascimento do planejamento “urbano” no Brasil é mais evidente em 1875, com o surgimento da “Comissão de Melhoramentos da Cidade do Rio de Janeiro”, que traz de antemão os conceitos de “plano” e de “conjunto geral”, ou “global”, associados ao espaço urbano (VILLAÇA, 1999, p.194-195).

Isto posto, no Rio de Janeiro, por exemplo, o passado colonial deveria ser apagado, e os elementos arquitetônicos, substituídos, tendo surgido no espaço urbano elementos que até então não eram oponentes. Esse momento é marcado pelo surgimento das

grandes avenidas, de praças centrais e monumentos, que, de certo modo, era a maneira da classe dominante se afirmar através do espaço (VILLAÇA, 1999). Ainda, destaca-se nesse período o plano realizado por Pereira Passos, que resultou em uma intervenção do poder público para a remoção da população mais pobre do centro, que tiveram que ocupar a periferia da cidade do Rio de Janeiro. Nessa conjuntura, é interessante destacar o início da valorização de terrenos nas áreas centrais, que possuíam a recente infraestrutura. Nasce, a partir dessa época, um novo paradigma urbano a ser superado: a segregação social, que já existia nas cidades brasileiras, mas que se intensificaram após as novas políticas urbanas do país (VILLAÇA, 1999).

O segundo período emblemático da urbanização brasileira se funda em 1950, com os avanços da industrialização. Segundo Celso Furtado (1972), o país começa a produzir bens duráveis, como o automóvel, fator que norteia fortemente os planos para as necessidades automobilísticas, fabris e mercadológicas. Todavia, muitos desses planejamentos não saíram do papel, ou se resumiram a poucas cidades brasileiras. Ademais, a habitação passa a ser uma necessidade de mercado: entre 1940 e 1980, o BIP brasileiro cresceu a índices superiores a 7% ao ano, fato que possibilitou a fundação de um Banco Nacional de Habitação (BNH), criado pelo regime militar em 1964. Assim, apesar da forte concentração de renda e de um regime repressivo, uma parcela da população pôde desfrutar de melhorias significativas no ambiente urbano. Todavia, vale ressaltar que a outra parcela da população, marginalizada, continuou na precariedade da segregação nas periferias.

Desse modo, percebe-se que a apartação urbana acompanha as transformações econômicas e os interesses públicos de cada época. Villaça (2001, p.150) pondera que a segregação “é um processo necessário à dominação social, econômica e política por meio do espaço”. Como resultado, observa-se o desinteresse do Estado, ao longo do tempo, em transformar a realidade das áreas degradadas, geralmente situadas nas zonas periféricas ou de baixo interesse imobiliário.

O terceiro período se estabelece após as “décadas perdidas”, especificamente no fim da década de 1980, junto com as pressões populares que promoveram o processo de redemocratização do país e que trouxeram consigo anseios por uma Reforma Urbana, reativando propostas e ensaios que foram calados pela ditadura nos anos 60. Esse movimento criou partidos políticos, entidades sindicais e profissionais – tais como arquitetos, urbanistas, sanitaristas, advogados, lideranças de movimentos sociais, ONGs, acadêmicos, universidades entre outros (MARICATO, 2015, p.30). A mobilização desse leque de atores foi essencial para a consolidação dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal Brasileira de 1988.

O quarto período em análise, sendo ele o mais recente, surge após a financeirização das economias mundiais, concentradas em grandes empresas específicas, cujos patrimônios ultrapassam os limites de seus territórios de origem. A partir desse fenômeno, surge no bojo dessas transformações econômicas um novo conceito de planejamento, o “Estratégico” (CASTELLS, 1990) – que, segundo Arantes (2002), é uma forma de se criar um “emparelhamento futuro com as metrópoles centrais que estavam dando certo”. Em outros termos, são políticas que buscam uma associação da *image-marketing*, de cidades reconhecidas como referência, e que podem ser transformadas em matriz para distribuição em qualquer território que objetivasse essa competição. Assim, nos confrontamos agora com um novo paradigma do urbanismo contemporâneo: a cidade enquanto empresa ou negócio – que, como toda empresa, deve, antes de tudo, gerar lucros e ser competitiva (VAINER, 2002).

Todavia, na maior parte dos casos, esses modelos de planejamento urbano se assemelham aos seus antecessores por suas características não se comprometerem com a realidade local, ou com a venda da imagem da cidade como negócio, contrapondo até as próprias necessidades básicas nos faz refletir qual cidade queremos para o futuro.

## **2.1 A crise urbana e o conflito de interesses no espaço urbano**

Para a compreensão dos mecanismos inerentes às transformações territoriais e às relações que configuram os espaços, faz-se necessário perceber alguns dos fenômenos de ordem social que resultam em conflitos urbanos. De início, a cidade é o centro do exercício da força do trabalho (HARVEY, 2005) e, nessa relação entre indivíduo e trabalho, perpassam questões transversais, tais como renda, moradia, educação, transporte, saúde, lazer, dentre outros. Assim, cresce a discrepância do acesso a itens básicos para a qualidade de vida na cidade. Essa disparidade acentua a necessidade dos serviços exercidos pelo Estado através das políticas públicas.

Partindo desse pensamento, observamos que as cidades sempre foram cenários para disputa e competição, e que a vida harmoniosa e sem conflitos nunca existiu. Isso posto, vivemos e convivemos a partir das distinções sociais, econômicas e espaciais. Nesse sentido, Harvey (2005) afirma que “a globalização e a guinada em direção ao neoliberalismo enfatizaram, ao invés de diminuir, as desigualdades sociais. O poder de classe foi restaurado para as elites ricas (...) gravados nas formas espaciais de nossas cidades.”

Com base nessas prerrogativas, Milton Santos (1993, p.96) traz o conceito de sítio

social, que pode ser marcado por conflitualidades, tanto pela existência de grupos sociais distintos que lutam pelo mesmo espaço, quanto pela luta entre Estado e a sociedade civil – ou seja, uma disputa entre pessoas e atividades por uma determinada localização. Flavio Villaça (2001, p.141) simplifica esse conceito da seguinte forma: “Criam-se sítios sociais, uma vez que o funcionamento da sociedade urbana transforma seletivamente os lugares, afeiçoando-os às suas exigências funcionais”. Quer-se dizer, assim, que toda ocupação espacial reflete o grupo que a originou – sua classe social, suas crenças ou, ainda, as condições econômicas em um determinado contexto histórico.

Dessa forma, percebemos que os problemas estruturais de determinadas áreas refletem as precárias condições sociais dos grupos que lá habitam, assim como acontece também a situação oposta. Portanto, voltamos para o conceito de segregação urbana pelos aspectos das distribuições social e espacial da cidade como estruturas das classes que a compõem. Lojkin (1981, p.166) define a segregação espacial como “uma manifestação da renda fundiária urbana, um fenômeno produzido pelos mecanismos de formação dos preços do solo, estes por sua vez determinados (...) pela nova divisão espacial do trabalho”. Entretanto, o autor aponta que a segregação é um processo dialético, em que a segregação de uns provoca, ao mesmo tempo e pela mesma via, a segregação de outros. Apoiado nesse entendimento, a partir do momento em que grupos sociais de classe mais baixa se agrupam em uma localidade, os grupos de classes mais altas também se agrupam em outra, fazendo surgir, nessa transição, os conflitos.

No que se refere à morfologia urbana via segregação social, Castells (1978) ressalta:

A distribuição das residências no espaço produz sua diferenciação social e há uma estratificação urbana correspondente a um sistema de estratificação social e, no caso em que a distância social tem uma forte expressão espacial, ocorre a segregação urbana. (...) toda cidade é um entrelaçamento histórico de várias estruturas sociais e de toda sociedade ser contraditória, ou seja, fruto da ação de várias forças atuando em diferentes direções. (CASTELLS, 1978, p. 203 e 204).

Em suma, a segregação urbana acompanha as transformações econômicas e os interesses públicos de cada época. Villaça (2001, p.150) pondera que a segregação “é um processo necessário à dominação social, econômica e política por meio do espaço”. Como resultado, observa-se o desinteresse do Estado, ao longo do tempo, em transformar a realidade das áreas degradadas, geralmente situadas nas zonas periféricas ou de baixo interesse imobiliário. Essa forma de agir desencadeia uma série de problemas de cunho social e físico, como, por exemplo, a vulnerabilidade, nessas áreas, de um grupo de jovens na ausência de

equipamentos públicos de educação, cultura e lazer, por exemplo.

Contudo, compreende-se a segregação como um processo dinâmico, e não estático, ainda que os conflitos socioespaciais em áreas com situação de vulnerabilidade social tendam a permanecer com os mesmos problemas durante anos. Como bem expresso pelo arquiteto Frederico Holanda (2013), a “produção do espaço da cidade e a luta por sua apropriação são uma guerra permanente entre interesses historicamente afirmados e outros historicamente reprimidos” (HOLANDA, 2013, p. 139), visto que, esses fatos sociais ocorrem sobre a ótica da negação dos direitos, muitas vezes, por parte do poder público.

Como já mencionado, o capital molda o ambiente urbano às suas necessidades, inclusive quando se possibilita a concentração de interesses específicos para a obtenção de lucros e de rendas; desta forma, o espaço urbano passa a ter valor de troca. Ou seja, a cidade passa a ser mercadoria, e os investimentos urbanos são centrais para alimentar essa força da produção do espaço. Em decorrência, enxergamos raízes com o passado, em que a ausência de uma democratização do acesso à terra intensifica o acúmulo de recursos por parte das minorias que detém a maior parte dos solos urbanos – onde a terra urbana, ou o pequeno pedaço da cidade, constitui sempre uma condição de monopólio, pois sua localização nunca será reproduzível (MARICATO, 2015, p.23).

## **2.2 A redemocratização brasileira e os avanços para a política urbana**

A redemocratização brasileira na década de 1980 foi responsável por difundir o conceito de “democratização” junto com o de “descentralização”, acarretando, assim, uma visão de que o Brasil estava, em si, descentralizado. Contudo, após Constituição Federal de 1988 (CF/88), houve um novo arranjo federativo nacional, que impulsionou diferentes níveis de poder entre a União, Distrito Federal, Estados e Municípios. Assim, esse novo arcabouço jurídico possibilitou um arranjo fiscal e monetário para os municípios em geral. Segundo Tomio (2002), houve uma ampliação dessa distribuição de recursos, pois, embora a Constituição Federal de 1946 já permitisse uma certa autonomia aos municípios, foi a partir da última Carta Magna que se buscou definir os meios que propusessem uma autonomia das localidades.

Uma das evidências dos impactos causados pela CF/88 no âmbito do desenvolvimento local foi o aumento exponencial na quantidade de municípios: segundo censo do IBGE (2010), entre 1988 e 2000 surgiram, em média, mais de 1.438 municípios no Brasil, valor equivalente a quase 25% de todos os municípios existentes na época. Esse

fenômeno político de fragmentação territorial são decorrência dos estímulos financeiros e fiscais que a descentralização política proporcionou.

Segundo Tomio (2002), é notória a presença de alguns atores responsáveis pelo processo de emancipação desses municípios: lideranças locais; eleitores; e deputados estaduais – que, junto com o executivo estadual, muitas vezes apadrinhados por essas lideranças, ocuparam os primeiros cargos públicos do município. Entretanto, nesse contexto, há o surgimento de iniciativas locais que acabariam por desencadear políticas e programas de renda mínima, assim como orçamentos participativos e conselhos (ambos frutos previstos na CF/88). desse modo, toda essa superestrutura nova demandou mais ações estatais para organização e controle; apesar disso, embora a CF/88 tenha ampliado sua articulação o Estado burocrático brasileiro, tal ação não permitiu que essa gestão fosse democraticamente distribuída.

Na cidade de Fortaleza, no final da década de 1990, foi iniciado um programa de descentralização da gestão pública pelos territórios da cidade, através da criação de Secretarias Executivas Regionais (SER's), objetivando aproximar a população da administração pública. As SER's, em sua concepção inicial, visavam a uma transferência de poder para a execução de políticas públicas nos respectivos territórios. Contudo, a apropriação desses espaços não se dissociou das práticas políticas locais, a exemplo do clientelismo e dos seus apadrinhamentos. Embora o objetivo inicial fosse dar poder à esfera local, com o passar das gestões municipais, as SER's passaram a desempenhar outros papéis, como, por exemplo, servirem de fóruns e canais de ouvidoria para as demais secretarias municipais (BEZERRA, 2018).

Segundo Evans (1993), o Brasil sempre arcou com as consequências negativas dos apadrinhamentos para ocupação dos cargos políticos. Apesar de, nos anos 1990, o país ter realizado uma reforma administrativa visando o rompimento com as tradições burocráticas, essa transformação não se consolidou por completo. Em decorrência, o que se resultou desse processo foi a estratégia de se criar “bolsões de eficiência” dentro da burocracia, modernizando o aparelho estatal por partes, e não de maneira ampla:

[...] Tentar modernizar por meio de acréscimo gradativo também reduz a coerência organizacional do aparelho de Estado como um todo. Na medida em que novas unidades são acrescentadas, surge uma estrutura super maior e ainda mais barroca. O aparelho resultante tem sido caracterizado como “segmentado”, dividido ou fragmentado. É uma estrutura que não somente dificulta a coordenação política, como estimula o recurso a soluções personalistas. (EVANS, p.14, 1993)

Assim, conforme apresentado nas seções anteriores, houve avanços jurídicos,

políticos e administrativos para a emancipação dos municípios brasileiros – ainda que, tendenciados por interesses clientelistas ou por lutas democráticas, resultou no que compreendemos hoje como a administração pública brasileira. Esta, por sua vez, ainda que de maneira heterogênea, tem se apresentado conflituosa para o controle social, à frente das transformações que o desenvolvimento tem proporcionado para a gestão democrática da cidade.

Como já mencionado, os territórios, constituídos de suas características culturais, ambientais e sociais, construíram, através de suas experiências, os caminhos para a obtenção dos direitos previstos pela CF/88, e que, em tese, esse poder decisório deveria ser democrático. Entretanto, a própria definição do que seria esse “fazer democrático” já está na incompletude, pois, segundo Chauí (1980), “Na democracia não há modelos a seguir, pois a noção de modelo supõe a imposição antecipada e indevida de algo que é considerado melhor, certamente por alguém” – ou seja, esse sujeito, antes de tudo, deve ser coletivo.

Em consonância, podemos definir que, ao assumirmos o viés democrático, temos que levar em conta os riscos do pensamento divergente, que pode combater à própria democracia. Por isso, Bobbio (1995) prefere definir a democracia como o “poder em público”, para que os governantes realizem suas atividades às claras, e para que os governados “vejam” como e quando as ações são executadas. Parte daí, portanto, um dos princípios da administração pública brasileira: a transparência como atributo do espaço democrático.

### **2.3 Governança pública, conceitos norteadores para uma gestão democrática**

Como já mencionado, para obtenção de uma gestão pública democrática e transversal às mudanças cada vez mais presentes, se faz necessário o desenvolvimento de estratégias e de pactuações que encurtam as distâncias entre a sociedade civil e suas gestões. Assim, quando nos referimos ao termo governança, deve-se compreender os diversos arranjos organizacionais, principalmente os que compõem as organizações públicas, uma vez que seus princípios e linhas de ação buscam otimizar os resultados pretendidos pelos seus idealizadores. Em específico, na administração pública, essa relação de assimetria de informações se dá entre os cidadãos (sociedade civil) e os gestores públicos (agentes).

O Tribunal de Contas da União (TCU) trata o conceito de governança como algo recente na história do país: “Embora o termo governança date de idades remotas, o conceito e a importância que atualmente lhe são atribuídos foram construídos nas últimas três décadas,

inicialmente nas organizações privadas” (BRASIL, 2014, n. p. 11). Contudo, Bevir (2011), em seu ensaio sobre governança, expõe que a relação estabelecida entre os cidadãos e os políticos ou gestores públicos deve atenuar o conflito de interesses dentro da agência (Estado), sendo este estabelecido entre os cidadãos e os gestores públicos/políticos:

“Os cidadãos, sendo atores racionais, tentam maximizar seus interesses de curto prazo, privilegiando as políticas de bem-estar que os beneficiam como indivíduos, em vez dos efeitos de longo prazo, cumulativos e compartilhados resultantes do aumento dos gastos estatais. De maneira semelhante, os políticos, sendo atores racionais, tentam maximizar seus interesses eleitorais de curto prazo, promovendo políticas que obterão os votos dos cidadãos racionais, em vez de perseguir a responsabilidade fiscal (BEVIR, 2011, p. 106).”

Dessa forma, os desenhos das governanças, tanto em setores privados quanto públicos, ao mesmo tempo em que são em espaços diferentes, apresentam assimetrias de procedimentos. Nesse contexto, Matias-Pereira (2010, p. 114) traz o seguinte argumento: “[...] a governança pública trata da aquisição e distribuição de poder na sociedade, enquanto a governança corporativa diz respeito à forma como as corporações são administradas”. Isto posto, é na transferência desse poder que nos aproximamos de escopos administrativos que rompem com as antigas práticas clientelistas e patriarcais.

Com o intuito de elucidar essas definições já apresentadas, subentende-se que, na administração pública, a governança deve, por ética, tornar explícito e claro o papel de cada ator, definindo seus objetivos, suas responsabilidades, seus modelos de decisão, suas rotinas, dentre outras ações. Ademais, “Para cumprir adequadamente o seu papel, a administração pública, nos seus diferentes níveis, federal, estadual e municipal, necessita estar bem estruturada e, dessa maneira, atuar com eficiência, eficácia e efetividade em favor da sociedade” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 7).

Segundo Peters (1997, *apud* LEVI-FAUR, 2012), em uma definição do desenho da atuação do setor público, a governança estaria no âmbito de desenvolver a capacidade dos sistemas políticos e administrativos de agir de forma efetiva e decisiva para resolver os problemas públicos, como também aprimorar o monitoramento do desempenho das esferas governamentais. Em consonância, as ações que buscam um certo desempenho também devem ser exercidas pelos caminhos da governança pública (BOVAIRD, 2005). Contudo, Bovaird e Löffler (2003) identificam duas definições importantes nesse contexto: “1) a obtenção de resultados de qualidade de vida que realmente importem aos atores dentro do sistema de governança pública; e, 2) os processos de interação entre as partes interessadas que correspondam aos critérios ou normas acordados.” (TEIXEIRA; GOMES, 2019 *apud*

BOVAIRD; LOFFLER, 2005, p.26) – ou seja, trazem para a discussão a importância de se atender as necessidades da sociedade e de se manter um equilíbrio entre os interesses políticos e sociais.

Outro aspecto relevante, além do equilíbrio entre os jogos de interesses e a partilha de poder, está no monitoramento e na revisão dos conceitos que sustentam as práticas na administração pública. Nesse contexto, Andersen (2016, p. 863) traz a seguinte definição: “[...] em momentos como estes, quando a noção de gestão pública está em constante evolução, é fundamental ter uma boa compreensão sobre o desempenho e a forma como ele pode ser medido”. Com isso, a boa governança objetivaria auxiliar na solução de problemas públicos, além de atender critérios avaliativos ou indicativos que auxiliem os órgãos a alcançar as demandas sociais.

Assim, é perceptível a necessidade de se estabelecer mecanismos e procedimentos legais para a execução, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas, com fins de propiciar a “eficiência administrativa” que culmine com o alinhamento dos interesses entre a sociedade civil e os agentes públicos e políticos.

Como mecanismo de controle e gestão, a governança deve, antes de tudo, orientar e direcionar os meios de atuação e as tomadas de decisão e conter os anseios meramente políticos, pois, quanto mais centralizadoras forem as decisões, menor será o controle sobre a gestão democrática. Dessa forma, a governança possui o caráter de guiar os caminhos, de formar os atores, de traçar as metas, e, principalmente, de influenciar os resultados das políticas públicas e das prioridades sociais.

Como apresenta Matias-Pereira (2010), “Tanto para o setor privado quanto para o público, as questões que envolvem a separação entre propriedade e gestão têm sido responsáveis pela geração dos problemas de agência, que é a forma definidora de responsabilidades e poder”. Contudo, vale ressaltar o perfil político da “administração pública”, pois a governança pública deve atuar na quantidade e na qualidade dessas organizações – isto é, depende da dinâmica sociopolítica, pois o número de atores nesses espaços de poder interfere no estabelecimento dos critérios do processo de governança.

Com base no leque de conceitos que trata o termo “governança pública”, faz-se importante levantar os principais entendimentos sobre a questão; principalmente, o entendimento das instituições públicas/privadas, como o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBCG) (2015), na qual reconhece que “a governança atua como um sistema que objetiva dirigir, monitorar e incentivar as organizações às boas práticas, de modo que seus princípios básicos se transformem em recomendações objetivas.”

Assim, entende-se como os princípios básicos de governança “corporativa” os mesmos aplicados à administração pública: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade. Assim, percebe-se de imediato que a governança aproxima gestores de proprietários do capital através de um jogo de interesses entre as partes envolvidas.

O reflexo desses arranjos entre o “público e o “privado” é presente nas soluções organizacionais, em que os desejos são otimizados, mas nem sempre atendem a toda a parcela da população. Isto posto, faz-se pertinente o alinhamento de interesses entre a iniciativa privada, a sociedade civil e os administradores, objetivando-se uma segurança a todas as partes que compõe a estrutura de governança (Brasil, 2014).

Ademais, segundo o Banco Mundial (BM), a governança também pode ser definida como o modo pelo qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais, tendo em vista o desenvolvimento, seja econômico ou não (WORLD BANK, 1994).

Segundo Hitt, Ireland e Hoskisson (2012), a governança é considerada uma das mais avançadas técnicas de gerenciamento, podendo ser aplicada em diversas organizações, uma vez que garante uma maior eficiência às decisões tomadas, bem como elimina o conflito de interesses. Assim, tanto a governança pública quanto a corporativa seguem os mesmos princípios de controle, como expressado a seguir:

Existem diversos conceitos que tentam explicar a Governança Corporativa, os quais convergem para uma espécie de sistema, conjunto de mecanismos ou estrutura de poder pela qual as corporações ou organizações são dirigidas, monitoradas ou controladas, e que, para tanto, deve especificar os direitos e as responsabilidades entre os diversos atores envolvidos na geração de valor. Esses atores são os acionistas ou cotistas, o conselho de administração, a diretoria executiva, o conselho fiscal e a auditoria independente (Freitas *et al.*, 2018, p. 103).

Como observado, o termo “governança”, em seu sentido mais conceitual, apresenta-se associado a solução dos problemas de agência, pelo fato de existir um distanciamento cada vez maior entre a propriedade e a gestão, inclusive no setor público (CASTRO; SILVA, 2017; RHODES, 2016; ANDREW *et al.*, 2015).

Outro apontamento importante sobre as diretrizes essenciais de uma boa governança foi levantado pela *International Federation of Accountants* (IFAC) (2001; 2013), no qual a governança articula a estrutura administrativa, política, econômica, social, ambiental e legal, dentre outras. Nesse contexto, a IFAC elege os princípios básicos de governança que devem nortear a administração pública, como expressos no Quadro 1:

Quadro 1– Princípios básicos para governança pública

a) garantir a entrega de benefícios econômicos, sociais e ambientais para os cidadãos;	i) definir claramente processos, papéis, responsabilidades e limites de poder e de autoridade;
b) garantir que a organização seja, e pareça, responsável para com os cidadãos;	j) institucionalizar estruturas adequadas de governança;
c) ter clareza acerca de quais são os produtos e serviços efetivamente prestados para cidadãos e usuários, e manter o foco nesse propósito;	k) selecionar a liderança tendo por base aspectos como conhecimento, habilidades e atitudes (competências individuais);
d) ser transparente, mantendo a sociedade informada acerca das decisões tomadas e dos riscos envolvidos;	l) avaliar o desempenho e a conformidade da organização e da liderança, mantendo um balanceamento adequado entre eles;
e) possuir e utilizar informações de qualidade e mecanismos robustos de apoio às tomadas de decisão;	m) garantir a existência de um sistema efetivo de gestão de riscos;
f) dialogar com e prestar contas à sociedade;	n) utilizar-se de controles internos para manter os riscos em níveis adequados e aceitáveis;
g) garantir a qualidade e a efetividade dos serviços prestados aos cidadãos;	o) controlar as finanças de forma atenta, robusta e responsável;
h) promover o desenvolvimento contínuo da liderança e dos colaboradores;	p) prover aos cidadãos dados e informações de qualidade (confiáveis, tempestivas, relevantes e compreensíveis).

Fonte: Adaptado de Brasil (2014, p. 14).

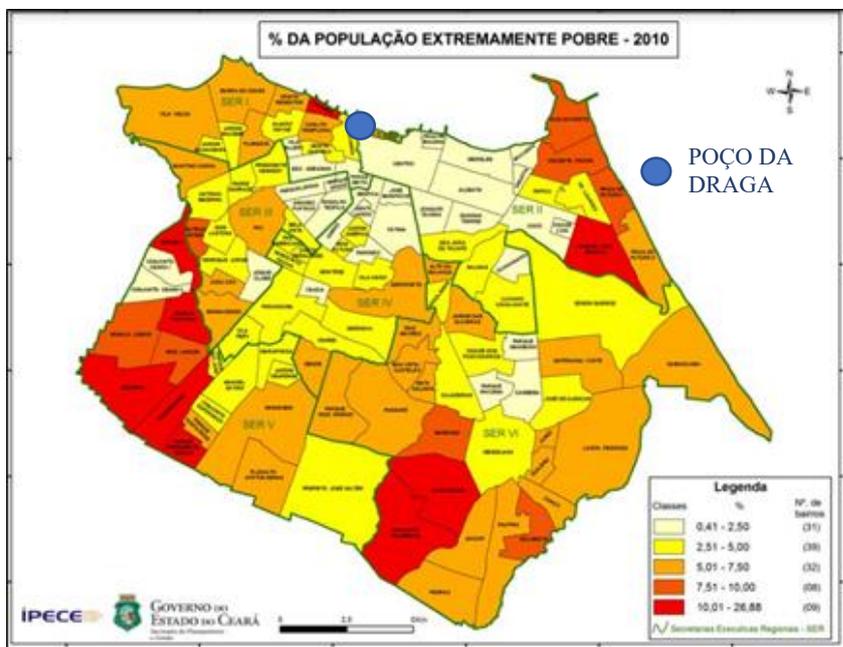
Dos itens supracitados, vê-se a importância de, tanto criar estruturas de gestão e quadros institucionais, quanto de manter uma constância nesse funcionamento, além de propiciar a atualização e a formação desses atores de maneira contínua. Tal entendimento se justifica pois, para além da institucionalização das competências e do rateio das obrigações, deve-se, antes de tudo, manter os atores aptos ao desenvolvimento de suas competências administrativas, além de deixar claro para a sociedade civil, através da transparência, as decisões tomadas e a respectiva prestação de contas.

Diante do exposto até aqui, na seção a seguir buscaremos contextualizar, através do recorte do desenvolvimento urbano e dos mecanismos de controle social, os principais desafios para a participação social no cumprimento de suas obrigações legais à frente das influências de mundialização no território.

### 3 FORTALEZA: O PODER LOCAL E AS POSSIBILIDADES DE CONTROLE PARA A POLÍTICA URBANA

A cidade de Fortaleza, no Estado do Ceará, é a capital densamente mais povoada do Brasil, e a quarta em número de aglomerados subnormais (entendidas como ocupações irregulares e/ou ilegais, vivendo com serviços públicos precários). Segundo o Censo Demográfico de 2010 do IBGE, o município vem totalizando aproximadamente uma população de 369.370 habitantes em situação precária, sendo que 16% desse total vive em condições extremamente precárias. De acordo com as estimativas referentes ao ano de 2017, a população do município era de 2.627.482 pessoas, sendo composta, em sua maioria, por mulheres e negros. Assim, entre 2013 e 2017, a população do município registrou um aumento considerável de 2,97% – cabe ressaltar que, no mesmo período, o estado do Ceará registrou um aumento de 2,76%. Observa-se, assim, um aumento progressivo dessa população no estado, boa parte das vezes afetados pela migração interior-capital. A Figura 1 traz a distribuição atual da capital cearense:

Figura 1 – Porcentagem da população extremamente pobre de Fortaleza



Fonte: IPECE, 2019. Adaptado pelo autor.

A análise realizada pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), em 2012, mostra que, na metrópole cearense, 75,6% dos bairros possuem renda abaixo de dois salários-mínimos. O IPECE ressalta também que 7% da população de

Fortaleza vive nos 10 bairros mais ricos, e que esse grupo se apropria de 26% da renda pessoal total da cidade. Por outro lado, os 44 bairros de menor renda, que juntos somam quase metade da população total (49%), se apropriam do exato mesmo percentual da renda pessoal total.

Segundo dados do Atlas do Desenvolvimento Humano (ADH), são considerados para o censo as classificações: extremamente pobres; pobres; e vulneráveis à pobreza, classificadas dessa forma as pessoas com renda domiciliar per capita mensal inferior a R\$ 70,00, R\$ 140,00 e R\$255,00, respectivamente. Seguindo esse parâmetro, em 2000, 9,02% da população do município eram consideradas extremamente pobres; 27,54% estavam enquadradas como pobres; e 51,74% eram vulneráveis à pobreza. Em 2010, essas proporções eram, respectivamente, de 3,36%, 12,14% e 32,88%.

Analisando as informações do Cadastro Único (CadÚnico) do Governo Federal, a proporção de pessoas extremamente pobres inscritas no programa após o recebimento do Bolsa Família passou de 27,52% em 2014, para 27,61% em 2017. Já a proporção de pessoas enquadradas como pobres após o recebimento do Bolsa Família era de 58,66% em 2014, e de 63,48% em 2017. Por fim, a proporção de pessoas vulneráveis à pobreza após o recebimento do Bolsa Família era de 66,68% em 2014, e de 83,02% em 2017 (ATLAS, 2021).

Com base no critério de precariedade das condições de habitação, entre os anos de 2013 e 2017, houve uma redução no percentual da população residente em domicílios com abastecimento de água, abarcando, em 2017, 81,37%. Em relação ao acesso à rede de esgotamento sanitário, nota-se que houve crescimento entre 2013 e 2017, com o serviço sendo disponibilizado para 50,72% da população em 2017. No percentual da população em domicílios com coleta de resíduos sólidos, destaca-se que não houve alteração no período, alcançando 98,00% da população em 2017 (ATLAS, 2021).

A partir dos resultados apresentados, percebe-se que, apesar dos grandes investimentos já realizados em políticas públicas, ainda é um desafio para o poder público promover melhores condições de bem-estar para a população mais carente.

O recorte socioespacial desta pesquisa é a comunidade do Poço da Draga, que possui uma área total de 34.504,99 m<sup>2</sup> e, após mudanças político-administrativas, passou a ser enquadrada como integrante do bairro Centro, em Fortaleza; contudo, ela já integrou ao bairro Praia de Iracema, com o qual possui uma maior proximidade.

O Poço da Draga está localizado entre as Ruas dos Tabajaras, ao norte, e Gerson Gradwohl, ao sul; o prédio da empresa desativada Companhia Industrial de Algodão e Óleo

(CIDAIO) a leste, e a Rua Guilherme Bluhm a oeste. Quando identificado a partir de pontos de referência, o Poço da Draga se situa entre os prédios da Caixa Cultural (Centro Cultural da Caixa Econômica Federal) e a Indústria Naval do Ceará (INACE). No ano de 2009, a comunidade foi transformada em Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) pelo Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor), todavia, apenas em 2019 foi iniciado o processo de regularização da ZEIS, através do Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF), realizado pela PMF, IPLANFOR e a UFC.

Vale destacar que o instrumento PIRF visa à promoção da permanência da população no local onde reside há mais de cem anos, buscando reverter, assim, a condição de instabilidade causada por pressões de natureza imobiliária e por intervenções públicas e privadas, por meio de propostas de urbanização e de requalificação da área. A Figura 2 traz a ilustração da ocupação da comunidade do Poço da Draga:

Figura 2 – Ilustração de ocupação da comunidade Poço da Draga



Fonte: PIRF (2019).

Apesar de a comunidade apresentar uma série de problemas relacionados à infraestrutura, como a falta de saneamento básico e os constantes transtornos nas estações chuvosas – decorrentes da incapacidade das vias em conter as águas pluviais –, estes não foram motivo de desânimo para seus habitantes, desenvolveram uma sociabilidade ativa, rica em cultura e em atividades, conforme registrado na Figura 3:

Figura 3 – Banho de mar no Poço da Draga



Fonte: Baima (2020).

A relação da comunidade com o mar vêm de longas datas, e, a cada década, os usos e as apropriações se transformam. Contudo, uma coisa se mantém constante: a utilização dos recursos disponíveis para a promoção do lazer e do bem-estar dos moradores que, de uma maneira privilegiada, convivem com uma das áreas mais belas da cidade de Fortaleza.

Assim, as ruelas viram palco para o diálogo entre os vizinhos; nas próprias residências, instalam-se as mercearias de bairro, movimentando o comércio local. Entretanto, todo esse convívio social é massacrado a todo instante por fatores relacionados à insegurança, ao medo da desapropriação e aos conflitos entre a comunidade e o poder público, como também por outros planejamentos de ordem maior impostos à localidade a cada dia.

### **3.1 O poder local como alternativa para o planejamento urbano contemporâneo**

Para compreendermos esse conceito sobre “a questão local”, percebemos as contribuições da obra de Bourdin (2001), uma vez que ele elucida aspectos sobre o tema “território” que permeiam a ideia de territorialidade política – isto é, que nos faz refletir sobre a dimensão política do lugar, da mundialização, e que esse mesmo fenômeno se desdobra a nível global e em diversas escalas:

O interesse desse debate excepcional é mostrar como, através da definição de

recortes que estabelecem os objetos locais, é ao mesmo tempo uma visão do mundo que se exprime e uma sociedade que se define. O local aparece como um meio de construir e tratar problemas de organização. (Bourdin, p. 52, 2001)

Em consonância com o pensamento acima, o processo hegemônico da atual fase do sistema capitalista global traz como forte paradigma a anulação das experiências locais para modelos hegemônicos globais, que anulam as individualidades locais nos planejamentos e nas ações exercidas pelas instituições e pelos aparelhos estatais que executam as políticas urbanas. Portanto, faz-se necessária a manutenção da participação e do pluralismo para as exigências do exercício diário da democracia. Essa situação, ressalte-se, é necessária para a construção de planos, programas e políticas públicas duradouras, a fim de atender as diversas demandas da sociedade.

Considerando que o modelo de administração pública que incentiva a participação é recente e cheio de falhas nos processos de operacionalização – variando de grupo, interesse ou recursos disponíveis, como bem argumenta Avritzer (2016, p 50): “a Constituinte gerou uma institucionalidade participativa” –, quem participa da gestão pública, de movimentos sociais ou, ainda, quem estuda essa temática, sabe que a participação é construída em ritmos próprios, de acordo com o objetivo para o qual se propõe (BEZERRA; SOUZA; RABELO, 2018).

Isto posto, é necessário compreender a trajetória da participação dentro das ações estatais. Avritzer (2016) demonstra que o país conseguiu, com muita dificuldade, construir instituições participativas nas áreas da saúde, no planejamento urbano, no meio ambiente e na assistência social, e essas experiências se aprofundaram no decorrer dos últimos governos. Entretanto, esses movimentos ocorreram sobretudo nas grandes cidades, e não englobaram temas importantes, a exemplo da integração racial e da segurança pública, além de não terem sido introduzidos nas ações relativas à área de infraestrutura, alvo dos maiores investimentos – e que, como vimos anteriormente, ainda assim não atendemos nem as necessidades básicas solicitadas pela população.

Neste ponto, observa-se que a participação é fundamental para a construção de uma agenda efetiva, que faça com que as políticas públicas urbanas sejam bem elaboradas, levando-se em conta as demandas levantadas da própria sociedade, bem como, que o desenvolvimento urbano esteja relacionado com a demanda local.

Um dos fatores que motivou a forte participação dos movimentos sociais no Brasil foi a necessidade de atender as demandas sociais. É nesse sentido que “a democracia brasileira é identificada pela forte participação de movimentos sociais, o que gerou uma forma

generalizada de participação institucionalizada” (AVRITZER, 2016, p. 27). Isso demonstra a redefinição do que se compreende como participação social no Brasil, o que demandará uma reforma política que amplie a estrutura participativa desse sistema por completo e com a expansão dos segmentos participativos, especialmente na área de infraestrutura – geralmente associada à corrupção e ao mercado imobiliário.

O desenvolvimento urbano deve, antes de tudo, atender às necessidades da população local. Assim, a participação social é uma chave de entrada para que se alcance uma melhor qualidade de vida em termos coletivos e individuais, em qualquer território da cidade. Contudo, esse exercício depende das mudanças culturais, das rupturas de paradigmas que vão além das instituições e que possibilitem pactos de confiança entre cidadãos como atores que exercitam a partilha de poder. Segundo Dagnino (2002), a participação consiste na “partilha efetiva do poder”, ou seja, da gestão coletiva na obtenção dos interesses também coletivos.

Em outra perspectiva, o controle social “pode ser identificado de duas outras formas: a área dos controles externos e a área dos controles internos” (BOBBIO, 1999, p. 284). A primeira acontece do Estado para a sociedade, no qual estão incluídos mecanismos de repressão destinados à manutenção da ordem, típicas de governos autoritários. A segunda, que seria da sociedade civil para o Estado, é pautada na participação da sociedade, na elaboração e na avaliação de políticas públicas, buscando resoluções para as demandas sociais. Esta forma de controle social, de acordo com Bobbio (1999), pressupõe a existência de mecanismos de participação da sociedade na gestão das políticas públicas, aspecto que é difuso e relativo à instituição ou grupo que detém direito aos meios de controle.

As discussões que foram levantadas desenham um cenário que se origina na busca da administração pública brasileira pela autonomia local, nos conflitos pela ausência de planejamento urbano, ou nas influências de modelos exógenos de gerir os territórios amplamente adensados pela concentração populacional nas cidades. Assim, com o advento do desenvolvimento sustentável, o planejamento estratégico é visto como ações constantes em quase todos os grandes centros urbanos no país, objetivando balancear os riscos ambientais com a geração de lucro. Se faz oportuno salientar o papel da participação social como a força motriz que pode redirecionar as velas nessa trajetória.

No cerne do desenvolvimento urbano à luz do capitalismo, observa-se a concentração das riquezas oriundas dos investimentos, sejam eles públicos ou privados, e a democratização dos riscos e as consequências dos processos sem planejamento coletivo. Como bem expressa Mazzucato (2014), nas esferas em que o Estado assume o papel de empreendedor, tende a socializar os riscos e privatizar as recompensas. Apesar desse discurso

parecer “keynesiano”, ele é válido para ilustrar o maior desafio da participação no Brasil: a distribuição pluralista das decisões, dos riscos e das recompensas. É nesse contexto de desigualdade na partilha do poder que as desigualdades sociais se sobressaem.

Assim, nesta seção, compreendemos a evolução do pensar a cidade a partir do ponto de vista do planejamento urbano participativo, e como tais mecanismos são apropriados para reproduzir padrões de cidades que distanciam e enfraquecem o “poder local”. Assim, por não haver uma pluralidade nas decisões que continuam a reproduzir planos e métodos hegemônicos, nos deparamos com ações estatais competitivas e autossuficientes para atrair negócios em escala global, adaptando-se as exigências dos processos de mundialização (BOURDIN, 2001), e refletindo em sua imagem os estereótipos das cidades elencadas como modelo. Temos como exemplo a cidade de Los Angeles, que em 1970 possuía dezenas de shoppings centers e era referência mundial no quesito “consumo” e “lazer” (Davis, 2006).

### **3.2 Breve enredo da participação social em Fortaleza**

É evidente a dificuldade de se traçar uma linha histórica dos principais fatos que marcam a participação social no estado do Ceará, seja pela ausência de registros, seja pelo do termo ter surgido no entendimento coletivo décadas depois. Todavia, a estrutura do poder local no Ceará, quando comparados a outros estados da federação, possui alguns marcos e peculiaridades. Segundo Mesquita (2007), a formação econômica, política e social das culturas da pecuária extensiva e da “indústria” da seca fomentadas no Ceará não viabilizaram a formação de oligarquias fortes, uma vez que fenômenos como o clientelismo, mesmo o mais enfraquecido, foram difíceis de se manter em algumas regiões do estado, dado que, nos períodos secos, até os donos de terra se ausentavam.

Esses condicionantes da estrutura do poder local favoreceram a alternância das forças políticas, o que, de certa forma, inviabilizou a longa permanência de um grupo político à frente do governo estadual. Como exemplo, entre os anos de 1937 e 1964, havia um revezamento entre candidatos do Partido Social-Democrata (PSD) e da União Democrática Nacional (UDN). De acordo com Mesquita (2007), essa alternância se manteve até o período militar, quando os governadores Virgílio Távora, Cesar Cals e Adalberto Bezerra revezaram-se no preito de governar o Ceará, como bem expresso no relato a seguir:

A longa permanência de um grupo político à frente do governo estadual é curiosamente um advento pós-redemocratização de 1985, com ascensão de Tasso Jereissati. Apelando para um discurso participativo e apoiado por uma ampla frente

de partidos políticos, o primeiro “Governo das Mudanças” (1987-1990) buscou implementar políticas públicas mais descentralizadas, que incentivassem o empoderamento das comunidades locais frente aos chefes de poder local. [...] Essa participação mais incisiva do governo estadual no âmbito do poder local contribuiu tanto para o balanceamento da disputa entre administradores municipais e suas respectivas sociedades civis quanto para construção de uma hegemonia política favorável ao grupo “tassista” em nível estadual. (MESQUITA, 2007, p. 66)

Com relação ao que tem sido feito nas gestões públicas no Ceará, um novo arranjo político, baseado na formação cooperações entre os mais diversos atores políticos, têm favorecido o surgimento de experiências mais participativas. Observa-se, por exemplo, o pioneirismo desta unidade na formação dos conselhos de saúde; a realização de eleições diretas para os gestores das escolas públicas; e a criação de conselhos e fóruns de discussões para os projetos estruturantes, como o Porto do Pecém e a Barragem do Castanhão, dentre outros.

Algumas dessas conquistas resultaram de iniciativas de gestores adeptos às “novas” práticas de administração pública, vide o compartilhamento de poder decisório, o desenvolvimento sustentável, a intersetorialidade e a *accountability* (MESQUITA, 2007). Outro fator transversal a tudo isso é o surgimento de novas concepções de mundo; logo, os arranjos institucionais criados nos municípios cearenses vêm sendo estimulados por fortes instituições internacionais, que financiam seus respectivos projetos. Um exemplo desse contexto é o apoio das agências multilaterais, – Banco Mundial, UNICEF e ONU – no estímulo à criação de esferas públicas, principalmente no poder municipal, que está diretamente ligado à execução das políticas públicas.

Todavia, a regra não é que as cooperações financeiras estimulem arranjos participativos, mas sim, que as instituições sigam à risca as instruções dos entes financiadores. Este fator, somado à presença de gestores mais sensíveis à causa, vem garantindo práticas mais democráticas nos municípios cearenses, a exemplo dos avanços nas políticas públicas observados nas cidades de Fortaleza e Sobral, em que ambos lideram o *ranking* de cidades do estado que recorrem a financiamento internacional para obras públicas.

Nesse contexto, além da falta de informação para o monitoramento dessas instancias participativas no estado do Ceará, Cordeiro (2001) aponta que a desigualdade de distribuição de poder entre as administrações municipais e suas respectivas sociedades civis ocasiona uma assimetria informacional, além de um sentimento de impotência política, uma falta de educação formal e uma experiência democrática, além de outros fatores.

Com base nessas questões apresentadas, elucida-se um pouco os condicionantes que ilustram os motivos pelos quais não se consegue traçar uma regra para formação das

instituições participativas no estado. Assim, o que se têm são recortes de situações, nas quais houve uma maior sensibilidade para tornar a coisa pública mais democrática. Assim, em parte das vezes, a mudança foi proporcionada pela pressão política, vinda da sociedade civil organizada, idealizada por ativistas políticos que atuam na promoção da democracia. A seguir, apresentamos duas situações em que a sociedade se impôs para reivindicar ações do poder público no espaço urbano.

### ***3.2.1 O caso da defesa e preservação do Rio Cocó***

A assinatura do decreto de criação da Unidade de Conservação Estadual de Proteção Integral do Parque do Cocó, em junho de 2017, é fruto de um longo processo de luta coletiva pela preservação desse patrimônio ambiental do estado do Ceará. A mobilização teve início no final da década de 1970, quando ambientalistas e entusiastas ligados à extinta Sociedade Cearense de Defesa do Meio Ambiente (SOCEMA), fizeram as primeiras manifestações pela preservação das encostas do rio, particularmente motivados após anúncio do local de construção da sede administrativa do Banco do Nordeste do Brasil (BNB).

O referido banco planejava construir sua matriz em uma área próxima ao rio, fruto de acordo com a Prefeitura de Fortaleza – que, por sua vez, havia desapropriado 20 hectares em área do Rio Cocó em março de 1977, sendo que, desses, 12 seriam destinados ao BNB. O espaço restante ficaria em posse do poder público, mas receberia intervenção urbana patrocinada pela instituição financeira. Essa decisão do poder público gerou uma forte comoção da população que, já naquele período, reconhecia a importância da preservação desse ecossistema, encravado dentro da cidade. Somado a isso, havia a realidade de que outros equipamentos também estariam ocupando aquele território, como as antigas Salinas e o recém-criado Shopping Iguatemi.

Desta forma, a SOCEMA ajuizou uma ação popular contra o município de Fortaleza e o BNB e coordenou, entre agosto de 1977 e abril de 1978, uma série de atividades de protesto e, dentre elas, um piquenique ecológico. Esta mobilização social, que incluía, além da SOCEMA, a participação de outros ambientalistas, conseguiu-se evitar que a construção da sede do BNB naquele território. Entretanto, segundo dados da Secretaria de Meio Ambiente (SEMA), 4,3 hectares já haviam sofrido intervenções, tendo sido, então, destinados ao Parque do Rio Cocó, inaugurado pela Prefeitura em 1980. Em 1983, o espaço recebe a denominação de Parque Adahil Barreto, primeiro a ser definido pelo decreto estadual de junho de 2017, e hoje popularmente conhecido como Antigo Cocó.

No início dos anos 1980, surgiu outro movimento, denominado *SOS Cocó*, organização por diversos ambientalistas de variadas profissões, muitos deles motivados em torno de entidades de classes ou de modo individual. O movimento foi articulado principalmente por agrônomos, arquitetos, biólogos, economistas, educadores, físicos, geógrafos, sanitaristas e sociólogos, com um único e claro objetivo: a preservação legal de todo o Rio Cocó.

Assim, o *Movimento SOS Cocó* encravou questões técnicas importantes para canalizar as ações governamentais naquela época: assinalou os limites do manguezal; mapeou a área ocupada, na planície de inundação, pela população de baixa renda; identificou terrenos públicos próximos ao leito do rio para possível transferência dessa população; promoveu debates, atos públicos e inúmeros show-comícios; e participou de conselhos deliberativos oficiais.

Figura 4 – Panfleto para o Piquenique Ecológico de 1978



Fonte: Adaptado de Autor desconhecido (2021).

Em 1985, o reencontro do piquenique ecológico (12/39 de 1978) contou com a participação de vários segmentos sociais, aquecendo o debate entre os candidatos a prefeito nas eleições daquele ano em torno das questões ambientais, o que contribuiu para a população exigir um comprometimento ambiental da futura gestão. Nesse período, também é enviado, em 1986, uma carta ao Governo do Estado apresentando duas minutas de decretos, exigindo a

preservação dos recursos naturais em torno do rio. Em síntese, a luta pela preservação legal do rio, desencadeada pela iniciativa popular ao longo das últimas décadas, sensibilizou a imprensa e os políticos para aderirem à causa ecológica na cidade de Fortaleza.

Na contemporaneidade, e após longos períodos de discussões em torno da preservação do Rio e de suas adjacências, se fez necessário a criação de um “Fórum Permanente do Cocó”, criado em 2015 a partir de estímulos oriundos do Ministério Público Federal no Ceará. Até o presente momento, o Fórum reuniu representantes de movimentos e de entidades ambientalistas, universidades, instituições públicas e segmentos empresariais, com o objetivo de subsidiar o Governo do Estado do Ceará no processo de tomada de decisão acerca da proteção eficaz e definitiva do Parque.

Dessa forma, o Fórum foi o canal para a promoção da democracia em prol da defesa do parque, atuando como estrutura aberta e integrada por instituições e pessoas relacionadas com a temática do desenvolvimento sustentável, econômico, social e cultural, que se reuniram naquele período para discutir e gerar propostas visando atingir os seus objetivos. Os encontros culminaram em um relatório conclusivo, assinado pelos seus 24 membros, entregue ao Governo do Estado em agosto de 2015, em que se sugere a criação de uma unidade de conservação denominada Parque, a área a ser protegida e os moldes de sua regularização. Considerado o ápice da trajetória de luta dos movimentos e entidades ambientalistas, O Fórum Cocó construiu consensos entre visões divergentes – a do poder público e a da sociedade civil – na proteção do patrimônio ambiental, social, cultural e econômico advindos do Rio Cocó.

Figura 5 – Arte em defesa do Rio Cocó



Fonte: [SALVE o Cocó] (2013)

O exemplo apresentado na Figura 5 ilustra bem que a mobilização social, quando bem fundamentada, pode ser revertida em ganhos para a administração pública. O caso do Cocó é um marco da participação social na defesa dos ecossistemas no espaço urbano, no qual, através de criação de instâncias deliberativas como o Fórum do Cocó, proporcionou não só a defesa legal do Parque, mas também despertou na sociedade o sentimento de pertencimento para com a cidade, e a necessidade urgente de manter aquele ecossistema preservado. Apesar disso, é fundamental reconhecermos que é através do monitoramento constante das ações do poder público e da sociedade que a unidade de conservação se mantém em pleno uso e ecologicamente preservada.

### **3.2.2 O caso da defesa da Orla de Fortaleza**

No ano de 2012, uma imagem repercutiu nas redes sociais e nos jornais locais, e gerou uma comoção social na cidade de Fortaleza: um aquário, estilo parque de visitação, que supostamente seria implantado nas proximidades do Poço da Draga. Após uma rápida investigação sobre o assunto, alguns moradores da região, já previamente mobilizados, descobriram que se tratava de um risco real, e não apenas uma ideia utópica; tratava-se de uma intervenção urbana, com empresas já contratadas e soluções arquitetônicas e urbanísticas já definidas pelos seus idealizadores. Nesse momento, ativistas, moradores, arquitetos e ambientalistas somaram forças para compor um movimento popular que se denominou “*Quem dera ser um peixe*” – ironia construída a partir de um trecho da música “Borbulhas de Amor”, do compositor Ferreira Gullar, eternizada na voz do cantor cearense Fagner –, que trazia como crítica a desvalorização do Poço da Draga em ralação à discrepância e à seletividade dos investimentos estatais para com o aquário.

Figura 6 – Bloco Unidos do Aquário



Fonte: [BLOCO Unidos do Aquário] (2012).

Em pouco tempo, esse movimento ganhou notoriedade da mídia, atravessando outras linguagens, a exemplo das artes visuais, quando se tornou tema de blocos carnavalescos. Vale ressaltar que todo o humor presente no movimento trazia consigo o desejo de mudança, e reivindicava diretamente o cancelamento do projeto proposto para aquele espaço.

Figura 7 – Encontro “A inundação”



Fonte: [MOVIMENTO “Quem dera ser um peixe”] (2012a).

Dentro do movimento proposto, havia duas frentes de mobilização social: uma virtual, através das *hashtags* #OcupePI e #DesocupeAcquario nas redes sociais facebook, Twitter e Youtube; e uma presencial, que consistia em atos diretos no espaço público. Tal

iniciativa permitia a difusão do movimento por toda a cidade, inclusive pela população jovem. Na época, a mobilização presencial foi intitulada de “A Inundação”, e os encontros organizados aconteciam aos sábados no bairro Praia de Iracema, nas proximidades do local destinado a receber a obra.

O primeiro encontro ocorreu no dia 10 de março de 2012, e aproximou os entusiastas dos moradores do Poço da Draga. Essa interlocução entre diferentes atores foi um fator importante para levar as pautas do movimento para outras instâncias, tais como o Ministério Público, que, após inúmeras denúncias de irregularidades no processo de aprovação de projeto, conseguiu na Justiça uma decisão liminar para suspender a obra recém iniciada.

Figura 8 – Manifestos na Praia de Iracema



Fonte: [MOVIMENTO “Quem dera ser um peixe”] (2012b).

A aglutinação social foi fator decisório, nesse caso, pois, através dela, foi possível expressar as irregularidades presentes na metodologia de projeto adotada pelo Estado, e a incompatibilidade dele com os desejos da população. Não era difícil encontrar, nesse período, informes e cartazes que demonstravam a insatisfação da população local com o empreendimento. Todavia, como todo espaço público, existe a presença de pessoas entusiastas das transformações, contudo, não temos, enquanto elementos de pesquisa, dados estatísticos sobre o perfil desses usuários, ou sua relação direta com a área de intervenção.

O que se sabia até então era que o Poço da Draga, apesar de se constituir como ZEIS, estaria em risco de remoção. Tal agravante promovia a localidade e lhe dava voz, ao afirmarem que não precisamos de um aquário, mas sim de regularização fundiária, de saneamento básico, e de mobilidade urbana. Essas eram questões básicas para a qualidade de vida na cidade e que, naquele território específico, não estavam resolvidas. Assim, quase uma década após esse movimento que marcou a história da orla de Fortaleza, novas mobilizações têm surgido nos últimos anos, dessa vez motivadas não só por uma questão social, mas sim por todo uma discussão ambiental presente no território.

No ano de 2017, algumas das ações previstas no PGI de 2006 estavam em fase de implantação: uma delas, e talvez a mais polêmica, foi a ampliação de 40m, mar adentro, da faixa de areia da Avenida Beira Mar. Tal intervenção, segundo ambientalistas, poriam em risco a fauna marinha da cidade, e incalculáveis impactos ambientais em toda a região. Nesse

período, aproximadamente 11 instituições participaram de uma assembleia para tratar do caso e encaminhar uma denúncia aos órgãos de fiscalização. Assinaram o protesto: Mar do Ceará, Limpando o Mundo, Associação Brasileira de Combate ao Lixo no Mar e Associação de Pesquisa e Preservação de Ecossistemas Aquáticos (Aquasis), além da Universidade Estadual do Ceará (UECE), que cedeu seu espaço para o debate.

Figura 9 – Obras na Av. Beira Mar em 2019



Fonte: O Povo (2019).

Mesmo após manifestações, para esse caso, as questões ambientais levantadas pelas instituições ambientalistas não foram levadas em consideração e a obra não retrocedeu. Os órgãos promotores do programa, tais como a Secretaria Municipal da Infraestrutura (SEINF), alegaram que toda a obra da Avenida Beira-Mar

“está rigorosamente em dia com todas as licenças e autorizações, expedidas pela Superintendência do Patrimônio da União no Ceará (SPU/CE), Capitania dos Portos do Ceará, Superintendência Estadual do Meio Ambiente (SEMACE) e Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA)” (NORDESTE, 2019).

O novo aterro foi implantado entre as avenidas Rui Barbosa e Desembargador Moreira, e, segundo o Instituto Verde Luz, tem 1,2 quilômetros de extensão e uma engorda de aproximadamente 80 metros da faixa de areia. A Figura 9, apresenta a compactação do solo, processo que consiste na fixação dos sedimentos trazidos de uma jazida para a área da obra –

o que se constitui em um aterro. Segundo dados do mesmo instituto, essa obra deve consumir um milhão de metros cúbicos de sedimentos. Dessa forma, percebe-se que o avanço impacta não só a vida marinha, mas também a paisagem da cidade, pois a extensão de área transitável também aumenta, modificando em si a “imagem da cidade”.

Figura 10 – Manifestações Contra o Aterro da Orla



Fonte: O POVO (2019).

Isto posto, percebe-se que o caso apresentado constitui um paradoxo: a obra foi financiada por intermédio de um banco internacional, que tem em seu discurso ético-político o atendimento aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), e que vem a causar os impactos ambientais negativos já explanados. Tal questão põe em evidência a seletividade das ações públicas e quão usual o discurso ambiental entra e sai de cena em detrimento dos interesses imobiliários.

Ambos os casos apresentados nesta seção evidenciam um desejo coletivo de mudança nas formas como o estado se apropria das decisões que deveriam ser públicas. Por um lado, temos o caso exitoso do Cocó, que resultou em um dos maiores parques urbanos do Brasil. Por outro lado, o segundo caso, não tão exitoso, uma vez que não interrompeu a reforma da orla da cidade, deu força e pressão política para interrupção da obra do Aquário do Ceará, que afetaria diretamente a comunidade do Poço da Draga.

## 4 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS URBANAS

O espaço físico, ou “geográfico”, é o solo no qual são criadas as territorialidades; é onde acontecem os conflitos e as coalisões e que marcam fisicamente esse território. A todo instante, esse jogo de atores e a troca de significados constroem os códigos sociais que caracterizam esses lugares. Neste capítulo, a pesquisa volta a atenção para essas questões e para as suas relações enquanto políticas urbanas – caracterizações que a configuram como ações do Estado se realizam no espaço geográfico, e como tais políticas interferem e dialogam com a sociedade. Em consonância, busca-se levantar marcos conceituais que elucidam o campo das avaliações das políticas públicas, principalmente no que se refere aos paradigmas das avaliações, e como o universo acadêmico tem produzido significados outros para tais fenômenos. Compreender a avaliação como parte desse universo é a questão central dessa pesquisa, pois ela é o fio condutor pelo qual a sociedade pode compartilhar os poderes decisórios que incidem diretamente na sociedade.

### 4.1 Políticas urbanas: algumas delimitações para compreensão

É sempre oportuno retomar algumas questões básicas sobre as concepções de Estado e de políticas públicas, tendo em vista que comumente há alguns trocadilhos que confundem a compreensão dessas estruturas sociais. Com isso, iniciaremos essa discussão sobre as políticas urbanas diferenciando os principais aspectos referentes às delimitações de Estado e aos seus meios de atuação.

Antes de tudo, é importante diferenciar Estado e Governo. De uma maneira resumida, considera-se Estado o conjunto de instituições permanentes, como órgãos legislativos, tribunais, exército e dentre outras; já Governo é o agrupamento de programas e projetos que partem da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) (HOFLING, 2001). Em termos práticos, este se configuraria como a vertente política de um determinado governo, que, após eleito, desempenharia as funções inerentes ao Estado em um período estabelecido.

No que compete às políticas públicas, uma das mais didáticas definições seria a de Muller, que a compreende como o “Estado em ação” (GOBERT; MULLER, 1987), em que o Estado desenvolve ações de governo através de programas, políticas e demais ações voltadas para as demandas da sociedade. Isto posto, o Estado não se reduz apenas à burocracia pública, ou aos organismos estatais que conceberiam e implementariam as políticas públicas, mas

também a toda estrutura simbólica que o constitui (BOURDIEU, 2009).

No caso brasileiro, as políticas públicas são observadas como o dever do Estado. Todavia, essa concepção pode variar de acordo com o sistema político estatal do país, envolvendo questões entre uma concepção de Estado mais ampliado ou mínimo (BOBBIO, 1999). Neste sentido, as políticas públicas também não podem ser reduzidas a políticas de governo.

A partir dessa breve explanação, resta questionar: afinal, o que seriam de fato as políticas urbanas? Em linhas gerais, elas são todo o conjunto de programas, políticas e ações do poder público sobre o espaço urbano. Segundo Alvim, Castro e Zioni (2010) as conceitua como a reunião de metas, objetivos, diretrizes e procedimentos que, de certa forma, orientam e conduzem as ações do poder público em relação às necessidades ou demandas sociais presentes do espaço urbano. Assim, as políticas urbanas são caracterizadas como as políticas públicas que tem como objeto as demandas sociais que se expressam ou acontecem no território.

Vale ressaltar que, ao se falar de políticas urbanas no território, não nos referimos aos espaços físicos de uma maneira singela, mas sim a toda configuração social que implica o termo em questão. Para Souza (2013), o termo “território” é, ainda hoje, usado como sinônimo de espaço geográfico. Contudo, segundo o autor, o descuido da utilização do termo se origina da dificuldade em se conseguir extrair o refinamento do “conceito” que, no senso comum, seria o “espaço político”. Assim, o termo “território” seria expresso como “um espaço definido e delimitado por e a partir das relações de poder” (SOUZA, 1995, p.78), sendo o conceito de poder um outro aspecto necessário para compreensão das relações no campo das políticas públicas – em especial, as urbanas.

Como base nos questionamentos que foram levantados sobre a relação do território, cabe brevemente trazer alguns pontos importantes para elucidar a compreensão de “poder” no contexto do território. Para Hanna Arendt, o poder não é uma “coisa”, algo que possa ser estocado, por “não poder ser armazenado e mantido reservado para casos de emergência, como os instrumentos de violência: só existe em sua efetivação” (ARENDR, 1983, p.212). Assim, o poder se estabelece na prática, nas relações e nas ações coletivas, como expresso na citação a seguir:

“O poder é sempre, como diríamos, hoje, um potencial de poder, não uma entidade imutável, mensurável e confiável como a força. Enquanto a força é uma qualidade natural de um indivíduo isolado, o poder passa a existir entre os homens quando eles surgem juntos, e desaparece no instante que eles dispersam.” (ARENDR, 1983,

p.213)

Assim, observamos que o poder não é absoluto ou permanente em único indivíduo, mas sim, é originado do comum acordo entre os seus aliados. Em outro ensaio, Hanna Arendt complementa o seu pensamento da seguinte forma:

“Quando dizemos que alguém está “no poder”, estamos na realidade nos referindo ao fato de encontrar-se essa pessoa investida de poder, por um certo número de pessoas, para atuar em seu nome. No momento em que o grupo, de onde originara-se, desaparece, o “seu poder” também desaparece”. (ARENDR, 1985, p.24)

Após essa breve discussão sobre as questões relativas ao poder, retomamos à noção de território para as políticas urbanas. Considerando as políticas públicas como ações do Estado para com a sociedade, em um determinado território ou grupo social, observa-se também que o julgamento das prioridades perpassa questões de acesso aos meios de controle do planejamento urbano.

Nesse sentido, Bourdin (2001) frisa a importância da localidade para definir as prioridades do poder público. Isto posto, são diversas as áreas de atuação do Estado na esfera local, muitas vezes traduzidas como políticas de “desenvolvimento urbano” aquelas que se referem às transformações físicas dos espaços públicos. Um outro aspecto importante para a observância do campo de atuação, seria ir além do simulacro do espaço físico, e enxergar as políticas urbanas elementos de diálogo com educação, saúde pública, assistência social, abastecimento, esportes, lazer, cultura, meio ambiente, saneamento básico, habitação, econômica, segurança pública, dentre outras tantas situações presentes no território. Assim, é evidente a complexidade de traçar uma metodologia que atenda a todo este universo de questões que envolve a sociedade contemporânea.

Outro aspecto importante para compreensão das políticas urbanas, ou do planejamento urbano, é ótica das intervenções do Estado através de suas ações. A análise das interferências concretas que, segundo Topalov, constituem-se como forma de regulação e controle social, através de “suas características, e seus limites, em cada período, podem ser analisados com base no estudo das contradições que fazem necessária a intervenção do Estado” (TOPALOV, 1979, P,34). desse modo, compreende-se o aspecto das contradições como uma falha natural das ações públicas.

#### **4.2 Aspectos conceituais para avaliação de políticas públicas**

Ainda incipiente, o campo das avaliações das políticas públicas segue como um

universo ainda em fase de descobertas em muitos países. No Brasil, a partir dos anos 1980, com o surgimento das agências internacionais de fomento para programas e políticas brasileiras, evidencia-se uma maior atenção ao cumprimento das metas e dos objetivos propostos. Todavia, segundo Gussi e Oliveira (2012), a agenda governamental impôs a avaliação como elemento constitutivo da gestão pública, nos contornos dos critérios de eficiência administrativa propostos pela agenda neoliberal. A partir disso, pelo viés econômico e como mecanismo de controle, a avaliação de políticas públicas passa a ser uma exigência de instituições internacionais, como o caso do Banco Mundial, que “passaram a condicionar empréstimos, notadamente na área social, a indicadores de resultados, a serem produzidos por avaliações sistemáticas de políticas e programas governamentais (BANCO MUNDIAL, 2004 *apud* GUSSI; OLIVEIRA, 2012, p.1).

Contudo, apesar de possuir uma maior cobertura legal atualmente, a avaliação de políticas públicas é ainda um grande desafio, seja pelo ponto de vista metodológico ou conceitual. Segundo Belloni, Magalhaes e Souza (2000), entre os anos de 1960 e 1980, os primeiros modelos de avaliação se concentravam na mensuração de impactos de cunho quantitativo, ou de objetividade no cumprimento das ações desenvolvidas, sendo essa fase marcada pela noção de mérito e recompensas. Com o passar dos anos, outros mecanismos entram em cena para elucidar as avaliações. Sobre forte influência das metodologias das pesquisas sociais para a análise dos conflitos, surgem avaliações com processos de descrição de realidades, análises e críticas. Assim, é marcada uma nova fase das avaliações, que utiliza a pesquisa como avaliação e produção de conhecimento a partir das conflitualidades.

Desta forma, o termo avaliação é empregado comumente para finalidades em que se faz necessária a legitimação e a provação das ações realizadas. No cotidiano, o termo é utilizado quase de maneira intuitiva pelas instituições para construir um balanço dos seus erros e acertos de suas ações, a fim de legitimá-las, aprimorá-las ou corrigi-las. Este aspecto é de suma importância quando se trata de avaliações de programas e de políticas que impactam diretamente na vida social das pessoas, tendo em vista as limitações dessas avaliações que, por falhas metodológicas, não expressam nenhum compromisso com a representatividade e a cobertura, ou que contêm informações insuficientes, que não expressam compromisso com a realidade.

Outro aspecto importante está presente quando as avaliações se inserem dentro de uma finalidade gerencial, técnica ou científica. Nessa situação, acrescenta-se uma objetividade, no sentido de captar a realidade mediante a utilização de metodologias e procedimentos que vão além de ideias pré-concebidas (ALVIN; ZIONI; CASTRO, 2010).

Nesse viés, os resultados se tornam mais confiáveis quando os atores se submetem a procedimentos e métodos mais rigorosos. No contexto das políticas urbanas, Worthn, Sanders e Fitzpatrick (2004) alertam o quão fundamental é a avaliação, realizada de modo bem estruturado, formal e, principalmente, pública, na qual as ações se baseiam em “esforços sistemáticos para definir os critérios explícitos e obter as informações acuradas sobre as alternativas” (WORTHN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004, p.38).

Ao enxergarmos as avaliações como processos vinculados a instituições públicas ou privadas, que visam sempre à melhoria de suas ações em curso ou em planejamento, ou como meio para tomada de decisões, temos a seguinte definição da Organização das Nações Unidas: na qual a avaliação seria um instrumento “orientado a determinar sistemática e objetivamente a pertinência, eficiência, eficácia e impacto de todas as atividades à luz de seus objetivos” (OMS, 1984, p.18 *apud* COHEN; FRANCO, 2004, p78). Segundo os autores, essa definição eleva a discussão para a teoria de que os fins justificam os meios, como bem expresso no trecho a seguir:

[...] a pertinência, é entendida como a correspondência entre o modelo e a formulação com os objetivos do projeto; a eficiência associa-se à noção de ótimo, sendo predominantemente utilizada na análise econômico-financeira; e a eficácia é o grau em que são alcançados os objetivos do projeto. Já a efetividade, sendo a relação entre o resultado e objetivo, expressa, em geral, ações que conduzem a este resultado concreto e assumem duas dimensões distintas, que variam em função dos fins perseguidos pelo projeto: a medida do impacto ou grau de alcance dos objetivos. (COHEN; FRANCO, 2004, p.78)

Dessa maneira, a avaliação desempenha a função de atividade estatal voltada para a melhoria do desempenho gerencial do Estado. Supõe-se que esse sistema de avaliação seria construído tendo como principal objetivo dar visibilidade e legitimação às ações do Estado e dos governos, de modo que caberia às instituições de controle social a legitimação das ações previstas nessas estruturas avaliativas. Todavia, de uma maneira ou de outra, não há uma desassociação completa da relação do avaliador com o cumprimento dos objetivos previamente propostos.

Assim, no âmbito das avaliações de políticas públicas, entender as orientações que a motivam é fundamental para compreensão das diferentes modalidades de avaliação e de que forma elas podem ser implementadas pelas instituições. Assim, como visto anteriormente, avaliar vai além do quesito comparativo entre o que foi realizado ou não, mas sim, abrange o aprofundamento de todas as questões transversais à situação em análise.

Outro aspecto importante para compreensão do campo das avaliações das políticas públicas seria o entendimento de que tal campo é formado por um universo de metodologias,

de modo que estas dependem de uma série de fatores inerentes às ênfases e modalidades escolhidas – ou seja, toda avaliação tem um viés teórico que a fundamenta, e os sujeitos envolvidos nos processos avaliativos devem entender as premissas teóricas em que essa política se sustenta. Nesse aspecto, o viés teórico pode ser visto como o paradigma que sustenta a avaliação (GUSSI, 2012). Entretanto, essa compreensão mais ampliada do discurso avaliativo não está presente em boa parte das avaliações, pois ainda se norteiam pelo paradigma do cumprimento dos resultados, ou seja, dos meios e dos fins (SILVA, 1999).

A compreensão desses conceitos norteadores para o campo das avaliações elucidam alguns fatores inerentes à questão pública, pois se observa as políticas como elementos inseridos em contextos econômicos, culturais ou políticos que refletem os estágios da sociedade como um todo. Isso posto, é fundamental a construção de metodologias de avaliação que busquem a construção de hipóteses que saiam da cadeia casual das avaliações.

Segundo Carvalho (2003), as metodologias de análise devem se fixar na busca por marcos lógicos da política, propondo a distinção dos “conceitos de avaliação” e das atividades necessárias para o seu desenvolvimento. Assim, se faz necessário a proposição de categorias e de dimensões para a avaliação, “possibilitando resultados analíticos baseados em uma interpretação integrada do comportamento dos agentes, das atribuições das instâncias de implementação e da interação com as populações potencial e beneficiária” (CARVALHO, 2003, p.193).

Como alternativa, as avaliações das políticas públicas, por sua natureza coletiva, devem buscar alternativas que representem a pluralidade dos seus objetos. Alguns métodos podem ser incorporados às avaliações, como o caso das avaliações em “profundidade” (RODRIGUES, 2012), cujo principal viés é romper com os paradigmas hegemônicos das avaliações tradicionais (GUSSI, 2008). São exemplos de aportes metodológicos alternativos (contra-hegemônicos): a análise do contexto em que se insere a política; a análise do discurso (LEJANO, 2012); as categorias de análise e de suas prioridades; a construção de hipóteses de pesquisa, ou de pesquisa avaliativa (SILVA, 2011); a triangulação de métodos (MINAIO, 2005); dentre outros.

Retomando algumas questões relativas às avaliações das políticas urbanas, como já mencionado, estão elas voltadas para os processos de produção, reprodução, transformação e apropriação dos lugares construídos, podendo incluir também infraestruturas e superestruturas, serviços públicos, e equipamentos urbanos, englobando a relação destas com a localização nos territórios e as práticas sociais que as abrigam. Contudo, a dimensão espacial, representada pela abrangência da escala de atuação, simboliza um aspecto

importante para todas as políticas públicas. Por outro lado, as políticas urbanas se distinguem pelo fato de seus efeitos provocarem transformações na estruturação do ambiente construído (ALVIN; ZIONI; CASTRO, 2010).

As principais nuances e particularidades das avaliações das políticas urbanas estão, a priori, articuladas com as dimensões espaciais e territoriais e suas implicações, em que pode ser observado como a avaliação das ações do estado/governo através dos mecanismos de produção e reprodução do espaço e dos lugares. Assim, apesar do aspecto territorial apresentado, os meios de avaliação das políticas urbanas não diferem daqueles utilizados para as demais políticas públicas, uma vez que ambos os processos devem atender a questões de legalidade e representatividade para obtenção de uma avaliação densa e efetiva no cumprimento dos objetivos propostos.

Por fim, a diversidade de objetos e as características particulares das políticas como um todo não permitem a adoção de um único método para fundamentar sua análise e compreensão. Assim, se faz necessário a construção e a articulação de diferentes metodologias que, através do desenvolvimento de novos indicadores, possibilitem uma discussão ampliada no campo das avaliações das políticas públicas.

### **4.3 A participação Social entre limites e desafios**

A participação social é fundamental para o bom funcionamento da democracia participativa. Todavia, não há um modelo correto para o fazer democrático, assim como também não o há para a democracia. Segundo Chauí (1997), nesse regime não há modelos a seguir, pois essa noção já pressupõe uma imposição antecipada e indevida de algo eleito como melhor por alguém. Dessa forma, a autora define que a democracia autoproduz seu percurso, estando todos na situação de corresponsáveis pelos erros e acertos ocorridos durante o percurso.

Para a ciência política, a democracia seria o oposto do poder autocrático. Contudo, muitas vezes acontecem desvios de conduta que o aproximam do autoritarismo; com isso, a transparência é um atributo essencial do espaço democrático, como bem traduzido por Bobbio (1995), quando define a democracia como “o poder em público”. Assim, os governantes devem tomar suas decisões às “claras”, para que os governados vejam como e quando tais fatos aconteceram.

Por ceder espaço para as divergências de pensamento, ao mesmo tempo em que reúne a força coletiva, a democracia também se torna frágil, pois não há como manter o pleno

equilíbrio nas situações de conflito, sendo de sua natureza a mediação dos conflitos que constitui. Partindo dessa premissa, o fortalecimento da democracia está na politização das pessoas, que devem renunciar à cidadania latente, ou passiva, para se tornarem participantes e conscientes da coisa pública.

Para delimitarmos o cenário da participação social no país, observa-se que, enquanto discurso, ela passa a demarcar as práticas dos formuladores de políticas públicas nas últimas décadas. Assim, Sayago (2000) afirma que na realidade não se trata de uma novidade, mas de uma nova leitura de experiências anteriores, na qual se evidencia uma visão crítica dos avanços e das limitações. A concepção de participação surgiu como sinônimo da decisão coletiva: “A participação foi utilizada a primeira vez na década de 1960, como atributo de processos decisórios ou *advocacy planning*. A participação foi entendida, então, como o elo que uniria a esfera do indivíduo com a esfera da sociedade” (SAYAGO, 2000, p.40).

Entretanto, para Dagnino (2002) e Jacobi (2000), a participação está na partilha do poder, na fragmentação das competências e atribuições. Assim, ela

se enquadra no processo de redefinição dos setores público e privado, visando redistribuir o poder em favor dos sujeitos sociais que geralmente a ele não têm acesso. Trata-se de pensar o ordenamento de diferenças no contexto do questionamento do papel do Estado enquanto regulador da sociedade” (JACOBI, 2000, p.27).

Nesse sentido, a participação deve ser exercitada diariamente dentro de um processo contínuo de democratização da atividade pública. Douglas (1998) reafirma que as instituições públicas ou privadas, antes de tudo, são formadas por indivíduos com particularidades individualistas, que muitas vezes agem para beneficiar a si ou aos seus. Diante disso, volta-se à necessidade de reafirmar as necessidades básicas para o pleno desenvolvimento da participação, como as ações pontuadas por Jacobi:

a) promover iniciativas a partir de programas e campanhas especiais visando ao desenvolvimento de objetivos de interesse coletivo; b) reforçar o tecido associativo e ampliar a capacidade técnica e administrativa das associações; e c) desenvolver a participação na definição de programas e projetos e na gestão dos serviços municipais. (JACOBI, 2000, p. 29).

No que compete à objetividade da participação, ela permite “facilitar, tornar mais direto e mais cotidiano o contato entre os cidadãos e as diversas instituições do Estado, e possibilitar que estas levem mais em conta os interesses e opiniões daqueles antes de tomar decisões ou de executá-las” (JACOBI, 2000, p. 31). A partir dessas circunstâncias, seria possível uma redução das limitações e o desenvolvimento de uma cobertura mais ampla da

democracia representativa, via engajamento da sociedade civil na formulação de políticas públicas e no controle das ações governamentais e da coisa pública.

Outro aspecto fundamental para a compreensão dos mecanismos participativos é o seu papel dentro da desburocratização da administração pública. Como visto nas seções anteriores, só a participação não representaria uma melhoria na qualidade da gestão pública, uma vez que a representatividade não garante o controle das ações do poder público. Assim, volta-se mais uma vez à partilha do poder através da participação. Por isso, o controle social deve acompanhar todos os processos de tomada de decisão, principalmente aquele referente à fiscalização das ações desenvolvidas.

#### **4.4 Aporte metodológico para uma avaliação de políticas urbanas**

Como já mencionado, o universo das políticas públicas é formado por diversos processos que envolvem sua idealização, produção, implementação e avaliação – que, de uma certa maneira, perpassam questões como a apropriação dos ambientes construídos, das infraestruturas, dos serviços e de demais equipamentos de ordem urbana. Assim, há uma relação direta com o território e as suas relações sociais.

Essa mesma concepção sobre a universalidade das políticas públicas pode ser empregada no simples recorte das avaliações. Assim, alguns cuidados devem ser levados em consideração quando se utilizar o termo em questão, como por exemplo, as indagações norteadoras “o que se quer avaliar?” ou “qual o campo dessa avaliação?”. Apesar disso, por mais óbvias que pareçam essas perguntas, elas adentram em um emaranhado de respostas que conflituam com a construção do significado de “avaliar”. Talvez essa discussão pareça comum pelo fato da mesma palavra ser empregada em diversos contextos e situações (SOBRINHO, 2001).

É nesse contexto de indagações que essa pesquisa toma como norte metodológico. Alguns elementos teóricos da avaliação de quarta geração (GUBA; LINCOLN, 1989) têm como paradigma a relação hermenêutico-dialética e a pesquisa avaliativa (Silva, 2001), que, por seu turno, tem como base epistemológica a reflexão levantada por Silva (2001), em que “uma avaliação de políticas ou programas sociais, deve ser percebida na relação dialética de duas dimensões a ela inerentes: a dimensão técnica e a dimensão política” (SILVA, 2001, p.89). Estes dois pilares sustentarão a metodologia adotada nesta pesquisa, por entendermos que o campo das políticas públicas é orientado por intencionalidades decorrentes de seus atores, das concordâncias e das divergências dentro de uma dimensão política, que se refletem

na pesquisa através dos procedimentos científicos que o posicionam como geradores de conhecimento.

Como observado nas seções anteriores, uma avaliação pode conter inúmeras faces e nuances, pois busca atender a distintas finalidades em sua concepção. Segundo Sobrinho (2001), ela “produz sentidos, consolida valores, afirma interesses, provoca mudanças, transforma.” Nessa perspectiva, por se lançar em valores políticos, ela tem uma profunda relação com a ética, que, segundo o mesmo autor, muitas vezes se esconde nas sombras das justificativas técnicas.

Nesse aspecto, observa-se que, embora a dimensão técnica tenha fundamentos científicos, não necessariamente ela esteja fadada à neutralidade ou destituída de valores. Isso posto, adentramos na reflexão de Sobrinho, quando ele traduz a avaliação como algo plurirreferencial, ou seja, ela é “semanticamente plural, dotada pois de múltiplos sentidos e interesses distintos e contraditórios, como tudo o que se realiza na esfera social e pública dos valores e ideologias” (SOBRINHO, 2001, p.8). Assim, com base nesse aspecto plural, reforça-se a incapacidade da avaliação se manter neutra perante esse leque diverso de possibilidades.

Nesse sentido, é através da interrelação entre o domínio técnico e o domínio político que é construída a pluralidade dos sentidos relativos à avaliação. Assim, para se compreender os “sentidos” da avaliação, deve-se questionar sobre os seus “processos”, ou seja, os caminhos por ela percorridos são campos de observação importantes para a construção do cenário avaliativo. Nesse sentido,

A compreensão de uma avaliação em particular se realiza a posteriori e não pode deixar de levar em conta as manifestações concretas de sua construção, desejos, intenções dos sujeitos e os valores que impregnam e de algum modo constituem as práticas sociais daqueles que se envolvem no processo e por ele são afetados. (SOBRINHO, 2001, p.1)

Sendo a avaliação de políticas e programas sociais um fluxo dos mecanismos de controle das políticas públicas, considera-se, portanto, que toda política pública é uma forma de regulação ou de intervenção na sociedade. Essa questão ressoa em como as políticas públicas se estruturam, se organizam e se realizam a partir de interesses sociais organizados em torno de recursos que também são produzidos socialmente (SILVA, 2001).

As políticas públicas são mecanismos de mudança social, orientadas para a promoção do bem-estar social. Na maioria dos casos, surgem para mitigar problemas que afetam indivíduos ou grupos; mas, para que uma determinada causa possa se tornar objeto de

atenção de uma determinada política, é preciso que ela tenha reconhecimento da sociedade para sua legitimação. Assim, é importante reconhecer os sujeitos (atores) que agem nessa dinâmica do reconhecimento de problemas e na formulação de políticas para solucioná-los, tendo em vista que todas as ações estatais causam efeitos que ecoam em resultados nem sempre esperados, ou induzem transformações nos modos de vida do público direto e indireto de determinado programa.

Dessa forma, Silva (2001), aponta a seguinte cadeia das políticas públicas: a) situação problema; b) questão social; e c) agenda pública. Diante desses aspectos, surge a indagação de quem decide o objeto central de uma política pública, ou como a sociedade leva a demanda para o Estado. Observa-se, nesse ponto de análise, a importância da construção de uma demanda coletiva – ou melhor, a construção coletiva de uma demanda social –, através da interação de indivíduos politicamente articulados para ocupação dos espaços de formulação das políticas. Assim,

“De qualquer maneira, é importante considerar que um problema político não ocorre simplesmente. Para que ocorra é necessário que sujeitos políticos utilizem determinadas estratégias de ação no sentido de influenciar indivíduos, grupos organizados de interesse, planejadores organizacionais, candidatos, partidos políticos, legisladores, burocratas, e, principalmente, a mídia. (SILVA, 2001. p.93)

A pesquisa avaliativa busca a análise crítica da política ou do programa avaliado através de princípios e fundamentos teóricos-conceituais. Assim, através do mapeamento dos sujeitos envolvidos, percebem-se os valores construídos ou repassados pela política em questão, que, de uma certa maneira, traduzem uma realidade social. Assim sendo, destacam-se nessa cadeia os atores da política que se se desdobram em demandantes, avaliadores, beneficiários e informantes. Com isso, os resultados encontrados nas avaliações sempre expressam resultados questionáveis e parciais – isto é, a avaliação é, enquanto construção científica, um julgamento passível de questionamentos, como qualquer outra teoria social (SILVA, 2001 p.114).

Nesse contexto, a pesquisa avaliativa desempenha algumas funções importantes para construção e entendimento de determinada realidade social. Destas, destacam-se três bem notáveis: a primeira, técnica, que fornece subsídios para correção de desvios durante o processo de implementação, ou para redimensionar as políticas e programas; a segunda, política, que oferece informações para os sujeitos sociais fundamentarem as lutas sociais que desempenham o controle social das políticas públicas; e a terceira função, não menos importante, acadêmica, que adentra no universo das políticas, revelando determinações e

contradições presentes nas diversas fases de execução ou de elaboração do conteúdo da política, buscando construir significados mais profundos para a construção de conhecimentos.

No que se refere à Avaliação de 4ª Geração, ela é encaixada em um modelo paradigmático dentro do campo das avaliações, principalmente por realizar uma ruptura com a corrente positivista, até então predominante nas avaliações de políticas públicas, visando à ótica da dialética, do interpretativíssimo e do construtivismo em detrimento de princípios como a objetividade, validade externa e generalização (GUBA; LINCOLN, 1989).

Segundo Guba e Lincoln (1989), as avaliações podem ser categorizadas por gerações ou eras. A 1ª geração seria reconhecida como a era da Mensuração (1930-1960); a 2ª Geração, também denominada era da Descrição (1960-1970); e a 3ª Geração, designada a era do Julgamento (1970-1980). Todas as situações apresentam uma característica em comum: por estarem fundadas sobre o paradigma do positivismo, desconsiderando elementos hoje importantes, como a pluralidade de atores e de situações, e o fato da realidade ser socialmente construída, portanto, fruto de interpretações das mais variadas formas possíveis, não poderia ser objetiva e generalizada.

A avaliação de 4ª Geração é uma do tipo responsiva (KANTORSKI *at al*, 2009), por apresentar reivindicações, preocupações e questões dos grupos de interesse, questionamentos serão base para a organização dos pontos de análise da avaliação. Assim, para Guba e Lincoln (1989), a avaliação seria capaz de solucionar os problemas dos métodos de base positivista, uma vez que busca superar a supremacia do ponto de vista do avaliador em detrimento dos demais, sejam eles dos avaliadores (*stakeholders*) ou grupos de interesse (demais atores). Desse modo, através desse cruzamento de atores e percepções, seria possível o confronto de entendimentos para a construção do objeto da avaliação, proporcionando também consensos ou divergências, de maneira compreensiva ou não.

Esses grupos de interesses seriam identificados a partir de todas as pessoas envolvidas diretamente ou indiretamente no processo de avaliação. Considera-se, portanto, que o termo “interesse” engloba os envolvidos na causa, sejam eles beneficiários, agentes ou todos aqueles que, de certa forma, ganham ou perdem (quando o efeito é negativo) pelos produtos ou serviços relacionados com a política. Assim, essa fase é fundamental para a construção de um cenário avaliativo, tendo em vista que quase sempre são muitos os envolvidos em intervenções públicas.

Por outro lado, para Guba e Lincoln (1989), é possível definir três categorias que aglutinariam a todos: os agentes, os beneficiários e as vítimas. Os agentes, que podem ser públicos ou não, são os responsáveis pela elaboração, condução da política e programa. Os

beneficiários serão todos aqueles que, de alguma forma, tendem a ter ganhos ou melhorias com os serviços prestados, podendo estes serem coletivos, difusos ou individuais. Por fim, as vítimas serão todos os que foram afetados negativamente com as ações propostas, as vezes de maneira direta, ou também indiretamente, através de efeitos colaterais.

Para o início do processo de avaliação, todos os grupos de interesse devem ser ouvidos, a fim de relatarem suas experiências, questionamentos, divergências e convergências para a situação-problema da pesquisa. A partir daí, inicia-se um processo denominado negociação, de caráter construtivista e dialético, que resulta nas seguintes categorias: a) consensos e divergências da realidade; b) informativo/educativo, que proporciona condições de aprendizado para os avaliadores e participantes; c) empoderador, por proporcionar a troca de informações entre todos os participantes para a construção coletiva dessa realidade.

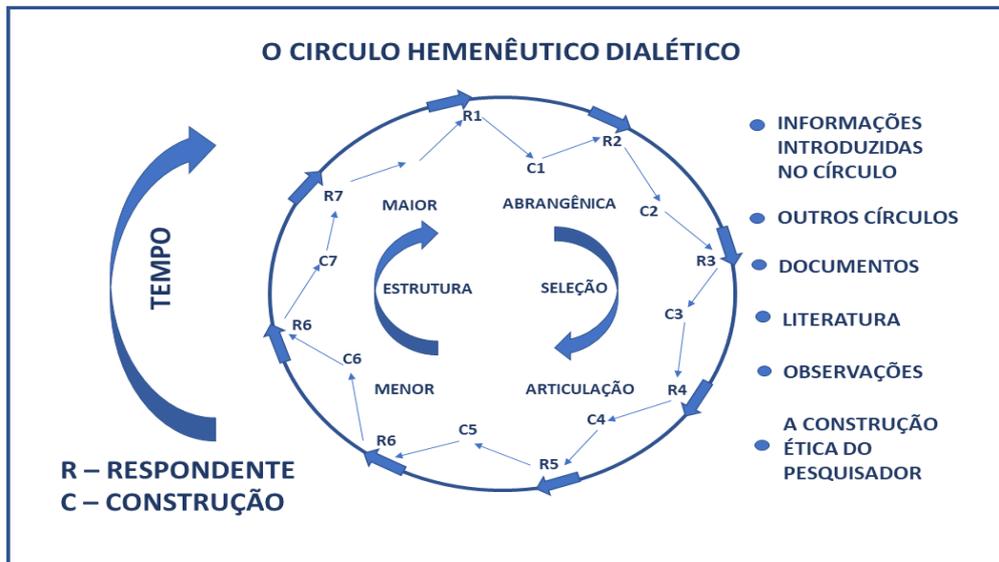
Isso posto, todo o processo de avaliação será conduzido pelo avaliador/pesquisador, o qual no contexto da avaliação/pesquisa, também deixa de lado sua neutralidade, transformando-se em participante do processo. É nesse ponto que a Avaliação de 4ª Geração entra em sintonia com a Pesquisa Avaliativa, na qual se reconhece o papel do pesquisador, assim como sua não neutralidade e seu posicionamento político e científico dentro da pesquisa. Com isso, ele deixa de ser um julgador, o que caracterizaria um distanciamento do programa ou da política avaliada (ação bem clara nas perspectivas positivistas), e passa atuar como facilitador dos debates, na construção de consensos e de apontamentos importantes durante o processo de uma avaliação participativa (ADELMAN, 1996, *apud* HUEBNER; BETTS, 1990; MOUREAU; CLARK, 2011).

Em síntese, todo o processo que baseia a avaliação de 4ª Geração se realiza através desses três pontos: a) identificação dos grupos de interesse (*stakeholders*); b) análise das reivindicações, acusações, reclamações e pontos de discordâncias entre os envolvidos; c) e a busca de um consenso entre os grupos, através da discussão, negociação ou intercâmbio de informações (GUBA; LINCOLN, 1989; HUEBNER; BETTS, 1999). Nesse sentido, tanto a negociação quanto o intercâmbio de informações são importantes dentro de uma avaliação de 4ª Geração, pois é através da dialética que se atinge uma transversalidade democrática na compreensão de uma política pública, lançando-a, assim, para a discussão coletiva e a divisa de poderes.

Outro ponto importante para compreensão do método de avaliação é o seu caráter predominantemente interpretativo. Por isso, ele é hermenêutico e dialético, porque é responsivo e interativo, como já apresentado anteriormente. Assim, buscam-se confrontar as diversas interpretações sobre o tema entre os membros dos grupos de interesse. Guba e

Lincoln (1980) propõem seguir o “ciclo hermenêutico-dialético”, como bem ilustrado na Figura 11:

Figura 11 – Círculo Hermenêutico Dialético



Fonte: Adaptado de Guba e Lincoln (1989, p. 152).

A negociação e o intercâmbio de informações se fundamentam no fato da realidade ser construída pela interação entre o avaliador/pesquisador e os grupos participantes da avaliação. Nesse jogo de atuação, são identificados os consensos e as divergências entre as três categorias. Serão essas as questões-chave que desenharão um quadro de análise da política de avaliação – que, de certa forma, traduzem os efeitos subjetivos não expressos no texto da política ou programa. É nessa característica de subjetividade que a pesquisa social aplicada se encontra com a avaliação de políticas, pois essas características viram foco da avaliação com base construtivista, sob o método hermenêutico-dialético.

Após a conclusão do processo de avaliação, a partir do grau de consenso alcançado, Guba e Lincoln (1989) elegem três caminhos possíveis:

- a) resolução total: quando todas as questões são resolvidas. Estratégias e ações podem ser mantidas ou abandonadas a partir de um consenso definido;
- b) resolução parcial: quando parte das situações levantadas são resolvidas, seja por limitações ou por ausência de informações. Pela questão do tempo, ou por falta de recursos, alguns pontos podem ficar pendentes de solução; e
- c) não-resolução: as situações não puderam serem resolvidas, pois não houve um consenso entre os integrantes. Assim, os autores apontam que caso a avaliação chegue a uma não-resolução, devem aguardar um outro momento, em uma nova avaliação, a fim de alcançar o consenso necessário para a solução dos problemas levantados pelos grupos de interesse.

Diante dos conceitos apresentados, torna-se evidente a motivação para a escolha

dessa perspectiva avaliativa, tendo em vista que a avaliação de 4ª geração busca a promoção da participação democrática dos grupos de interesse na avaliação e a possibilidade de construir soluções para a política avaliada a partir dos seus usuários e idealizadores. Essa característica é intrínseca à própria metodologia, cujo pressuposto é a interação dialética entre os diversos atores interessados no objeto avaliado. Outro fator de destaque na metodologia adotada é a capacidade de dar voz a grupos de pessoas, na maioria das vezes marginalizados dentro do arranjo da política, ou quase sempre excluídos dos processos decisórios nas demais perspectivas de avaliação. Em outras instâncias mais convencionais, o protagonismo não está no objeto, mas sim no avaliador, seja ele interno ou externo; com isso, a partir dessa ótica, oferecer essas ferramentas aos que são diretamente afetados potencializa a discussão sobre as avaliações de políticas ou programas, além de educar a população para assumir um papel mais ativo nas decisões públicas.

No caso da atuação da comunidade do Poço da Draga nos meios participativos disponíveis da cidade, é de suma importância para esses usuários o domínio dos recursos e dos meios disponíveis para uma efetiva atuação no controle das ações públicas, tendo em vista a concatenação dos ideais coletivos do grupo.

## 5 OS PLANOS DE GESTÃO INTEGRADA (PGI) DE FORTALEZA, “A CIDADE LINEAR”

A gestão de qualquer território marcado pela dualidade entre a valorização do mercado imobiliário, via ações estatais que a legitimam, e a resistência de grupos menos favorecidos, é sempre uma tarefa árdua. Na cidade de Fortaleza, é comum nos depararmos com notícias sobre as conflitualidades envolvendo as áreas litorâneas. O tecido urbano “linear”, que dialoga diretamente com o Oceano Atlântico, sempre foi alvo de ambições modernizantes para a cidade, uma tentativa de lançar a capital do Ceará nas lógicas dominantes de cada época. Assim, teceu-se um emaranhado de concreto que, de certa forma, reconfigurou a imagem da cidade, mas que também trouxe problemas de ordenamento urbano e impactos ambientais.

É dentro desse contexto de mudanças estruturais que Fortaleza se encontra hoje, junto com outras cidades litorâneas, a exemplo de Recife, Natal, Rio de Janeiro e Salvador. Todas passam pelos mesmos desafios ocasionados pelo crescimento demográfico e à falta de acesso à moradia, saneamento básico e mobilidade urbana. Entretanto, a precarização do acesso a esses itens básicos para a qualidade de vida na cidade tem raízes fincadas desde a formação desses bairros, ainda no século passado. Na capital cearense, o processo de crescimento, em desalinho com o planejamento, teve vários outros fatores agravantes, como a seca, que estimulou uma intensa migração das pessoas vindas do interior do estado em busca de melhores condições de vida e de oportunidades de trabalho, e que se assentaram nas proximidades dos principais rios da cidade (CAMPOS, 1988).

A faixa de Orla, que abrange toda a face norte da cidade, tem uma extensão de aproximadamente 32 km, entre a foz do Rio Ceará até a foz do Rio Cocó, e foi marcada pela migração dessas populações, que buscavam, na proximidade com os rios, os meios para sobrevivência. A relação cidade, rio e mar, na trajetória da cidade de Fortaleza, foi responsável pelo surgimento de comunidades que vieram a se tornar futuros bairros – como o Pirambu, o Moura Brasil, a Praia de Iracema, a Sabiaguaba, e o Lagamar, dentre tantos outros.

Entretanto, até o início do século XX, essas áreas litorâneas não tinham uma grande importância, até o processo de desindustrialização da Europa, que demandou novas formas de habitar a cidade, surgindo o espaço urbano como lugar para o “lazer”, atividade inexistente nos séculos passados. As experiências em saúde pública destacaram o banho de sol e mar como fatores que auxiliavam na cura de enfermos. O mar, que até a tradição colonial era um lugar para expurgo dos vilarejos, passou a ser área de prestígio e o foco dos

investimentos urbanos.

O desenvolvimento de outras práticas marítimas para além da pesca, como os banhos de mar, caminhadas e vilegiatura, era uma resposta a uma nova demanda da sociedade por lazer que se desenvolvia em Fortaleza. Segundo Eustógio Dantas (2009), é a partir de 1920-1930, que a elite descobre as novas práticas marítimas, nas quais “à medida que estas práticas se expandem provocam mudanças importantes na paisagem litorânea, sobretudo dos antigos vilarejos de pescadores” (DANTAS, 2009, P.39). A substituição dos vilarejos de pescadores pelo novo padrão de ocupação das elites instaurou-se neste período, com uma nova racionalidade para ocupação do território. A partir desse momento, surge a primeira conflitualidade, entre uma tradicional zona de trabalho e uma demanda por lazer em emergência, uma vez que há, nesse contexto, a presença de atores como pescadores, retirantes e a nova classe abastada da cidade.

Figura 12 – O banho de mar em Fortaleza em 1937.



Fonte: Arquivo Nirez (1937).

Para Lefebvre (1986), a modificação da natureza para espaço de trabalho é consequência das necessidades básicas dos indivíduos, como a relação espaço-meio que os pescadores e retirantes do sertão exerciam com o lugar. Contudo, no segundo momento, após a transformação do espaço de trabalho em espaço de lazer e consumo, há uma mudança da natureza em mercadoria (LEFEBVRE, 1986). Este fenômeno é observado a partir dos anos 1960, em que a crescente expansão das residências de alto padrão desencorajou a população tradicional a ocupar as zonas de praia. Com isso, os processos de gentrificação do espaço

litorâneo na capital cearense se atenuam, evidenciando, assim, novas configurações da segregação urbana na cidade.

Em razão da grande procura por zonas de praia, estabeleceu-se no Ceará, a partir dos anos 1980, uma política de desenvolvimento fundada no turismo. É nesse momento que o estado passa a se posicionar nessa nova racionalidade. Essa estratégia envolveria não somente a cidade de Fortaleza, mas também as demais cidades litorâneas, e os anseios de lançar o Ceará na rede turística internacional exigiria transformações de ordenamento urbano eficazes para atração do público-alvo. Como exemplo, é possível citar a expansão das vias de acesso, do fornecimento de serviços e construção de um aeroporto internacional, a partir do qual a cidade passa a centralizar e receber as demandas pelo turismo costeiro. Na tradicional Avenida Beira Mar, concentra-se desde então boa parte dos recursos públicos para a política de embelezamento da imagem do estado.

Figura 13 – O banho de mar em Fortaleza, anos 1970



Fonte: Arquivo Nirez (1970).

A construção da imagem da cidade de Fortaleza se dá a partir da lógica do marketing turístico; o emblema “Cidade do Sol” passa simbolicamente a acompanhar todos os anúncios de viagem. Assim, todas essas características traduzem os esforços da cidade para a valorização dos espaços litorâneos, fenômeno presente não só no Brasil, mas também em outros países em via de desenvolvimento.

Figura 14 – Orla da cidade de Fortaleza em 2014



Fonte: Fonseca (2014).

De uma maneira ou de outra, há um paradigma nos modos de planejamento urbano, desde a Fortaleza provincial até a contemporânea, que tem como sustentação a utilização de modelos exógenos para o controle da urbanização com planejamento, mas que evidenciam as transformações nos modos de vida ao longo das últimas décadas. Por isso, a ocupação na faixa de orla na cidade permanece em conflito.

Com isso, podemos denominar esse território litorâneo como cidade “linear”, por apresentar características peculiares em sua morfologia física e social, e pela massiva concentração de investimentos públicos em relação às demais áreas da cidade. Na cidade linear, destacam-se diferentes atores: a sociedade civil e suas diversas classes sociais; as instituições públicas ou privadas; e os entes federativos, compostos pela União, o Estado e o Município, em que todos possuem interesses diversos em relação a esse trecho privilegiado da cidade.

Diante desse jogo dinâmico entre diferentes atores, faz-se importante destacar que a União, desde a Constituição de 1946, até a de 1988, é mantedora da posse absoluta das terras de marinha, classificadas como as faixas de Orla até a demarcação de 33 metros mar adentro. Essa demarcação da “Linha do Premar Média (LPM)” é administrativa, declaratória de propriedade, que foi definida no Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, e que se manteve até C.F.

de 1988. Essa demarcação é realizada e fiscalizada pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU), por meio de estudos técnicos baseados em plantas, mapas, documentos históricos, dados de ondas e marés, com o intuito de demarcar esses limites ao longo do tempo.

Toda a ocupação desse território na cidade de Fortaleza era de domínio pleno da União, o que faz com que todas as intervenções públicas – sejam ocupações habitacionais ou planos urbanísticos – deveriam atender aos seus meios legais. Contudo, esperava-se que seria completamente impossível a federação dar conta do controle, do planejamento e do ordenamento de todo o litoral urbano do brasileiro.

Como problema comum a quase todas as cidades litorâneas, a gestão desses territórios perpassava por problemas de ordem hierárquicas, que envolviam órgãos reguladores ambientais nas múltiplas esferas e que também seriam responsáveis pela mediação dos conflitos nesse território. Assim, como consequência, para solução dos problemas enfrentados, surge enquanto Política Pública realizada pelo SPU, a necessidade de se criar o Plano de Gestão Integrada da Orla Marítima, ou Projeto Orla, que, em 2004, inicia suas atividades de implementação. O referido projeto consiste em criar, via meios legais, a concessão da gerência desses territórios para os municípios, com o objetivo de dar mais autonomia aos processos decisórios locais e contribuir com a descentralização da administração pública brasileira.

A necessidade de desenvolver meios mais eficazes e eficientes para gerenciar os territórios costeiros urbanizados estimulou a União a criar um programa federal que fomentasse subsídios para elaboração de Planos de Gestão Integrada das Orlas (PROJETO ORLA 2004), o qual tem como premissa o foco para a concessão do direito de gerir o ordenamento da orla urbana e sua compatibilização com os demais planos, projetos e instrumentos que a Prefeitura Municipal, no caso a de Fortaleza, possa desenvolver.

No ano de 2006, a PMF iniciou a política na cidade. Nesse período, articularam-se os primeiros mobilizadores para montar o primeiro Comitê Gestor. Nessa primeira fase do projeto, foi realizado um diagnóstico envolvendo a caracterização do Município de Fortaleza, os objetivos prévios e a localização da área de abrangência. Assim, o paradigma de planejamento e de ação do Estado, exemplificado através do Projeto Orla, é nitidamente o da descentralização e o da desburocratização estatal, que trazem como motivação as transformações de 1995, advindas da reforma administrativa brasileira.

Ao implantar o programa em 2006, após dois anos do seu lançamento pela União, e que em 2018 contou com uma atualização, espera-se que a cidade de Fortaleza, após a avaliação desse programa, tenha constatado uma evolução dos instrumentos participativos

diante desse processo, para o fortalecimento e a proteção dos grupos sociais vulneráveis às intervenções públicas e privadas que sempre existiram no território.

### **5.1 A cidade litorânea, centralidades, periferia e meio ambiente**

Segundo Vasconcelos (2019), a reforma do Porto do Mucuripe em 1968 interrompeu a dinâmica natural das areias litorâneas da orla da cidade, ocasionando uma série de problemas, como, por exemplo, a erosão na faixa de praia. Após essa ação, sucessivas intervenções foram surgindo para mitigar o avanço do mar, como a construção dos espigões, que amortizam a força das marés, protegendo as edificações litorâneas. E em paralelo, outros fenômenos surgiram no mesmo território, como a busca por áreas adensáveis e livres para construção, marcado pela luta constante entre o “preservar” e o “desenvolver” – entrando nesse jogo questões como a preservação do patrimônio histórico edificado, a proteção dos ecossistemas litorâneos e as comunidades tradicionais, permeando, assim, a teia que resiste a uma nova lógica dominante: a do lançamento da cidade enquanto negócio (VAINER, 2002).

Pensar o meio urbano como produto comercializável desestrutura toda a relação simbiótica que as populações e ecossistemas estabeleceram ao longo do tempo. Em 2014, por exemplo, foi iniciado um processo de licitação para a construção do Aquário do Ceará, prometido como o maior aquário marinho da América do Sul. Contudo, houve uma pressão social contra a construção, vinda dos movimentos de proteção à moradia, uma vez que o projeto contava fundamentalmente com a retirada da Comunidade do Poço da Draga, que resiste há 116 anos contra sucessivas tentativas de remoção.

Já em 2018, um grupo de empreendedores lançou a proposta de uma Parceria Público Privada (PPP) à PMF, sugerindo a construção de uma “roda gigante”, brinquedo em grandes proporções, dentro da área de marinha, o que exigiria o alargamento do Espião da Rua João Cordeiro. Desde então, projetos como esse são presentes no imaginário coletivo da cidade, mantendo presentes possíveis ameaças para os que residem nessas áreas de litígio.

Em 2019, a PMF aprovou no Senado Federal um empréstimo no Banco Mundial, no valor de aproximadamente 250 milhões de reais, referente às reformas para requalificação dos 32 km de orla da cidade. Dessa vez, em nota oficial, a PMF declarou que o recurso seria destinado ao cumprimento das diretrizes apresentadas no Projeto Orla 2018, e que toda a área seria beneficiada. Todavia, alguns descontentamentos da população começaram a surgir, pois, embora o Projeto Orla ainda não esteja concluído, ações como a ampliação do calçadão da Av. Beira-Mar já iniciaram. Ademais, a ampliação da faixa de areia, 30 metros mar adentro,

deixou a população apreensiva com os desconhecidos impactos ambientais que essa ação possa causar.

Diante dos fatos apresentados, é necessário demarcar alguns pontos questionadores. De que forma o instrumento que versa sobre a autonomia na gestão dos seus territórios costeiros, das concessões de usos e serviços na cidade, é, também, o mesmo instrumento complexo e vulnerável para proteção dos ecossistemas e das populações tradicionais? Dentro das novas lógicas de produção do espaço urbano, quais os interesses por trás dessa transferência de gerência dessa parte da cidade? E, por fim, quais seriam os efeitos a curto, médio, e longo prazo? Percebe-se aí, a necessidade de ocupar os espaços decisórios para o controle social.

Nas próximas seções, buscamos adentrar do texto da política do Projeto Orla 2006 e 2018, objetivando compreender as estratégias que levaram o programa a tomar o desenho atual, e como as comunidades se apropriaram dos instrumentos participativos dispostos para utilização.

## **5.2 O Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima**

O programa governamental intitulado Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima – “Projeto Orla” – foi uma iniciativa pioneira na administração pública brasileira, desenvolvida inicialmente pelo Ministério do Meio Ambiente - MMA através da Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos e da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SPU/MPOG. A iniciativa buscou a aplicação de diretrizes norteadoras para o ordenamento do uso e da ocupação da Orla Marítima em todo o território nacional.

É oportuno compreender o desafio desse arranjo, uma vez que, segundo a SPU (2004), trata-se de uma extensão de faixa de orla que atinge 8.500 km e aproximadamente 300 municípios litorâneos, e que perfazem, segundo o último Censo, uma população em torno de 32 milhões de habitantes. Como consequência quanto aos fatores de territorialidade, encontra-se a crescente geração de conflitos quanto à destinação das posses e das propriedades dos terrenos e demais equipamentos que estavam sob o domínio pleno da União. No caso do estado do Ceará, o programa foi distribuído em cinco setores.

Desta forma, para fortalecer a articulação entre atores e instituições, havia uma necessidade de compatibilizar as políticas ambientais, patrimoniais e de gestão do governo federal com as políticas locais desses municípios. Conforme já explanado, o programa estava

embasado no desejo de promover a descentralização e a desburocratização destes espaços. Nesse viés, sua consolidação dependia bastante de uma coalizão entre os governos federal, estadual e, primordialmente, os municipais, ficando este último como o responsável direto pela execução desses planos.

### **5.2.1 *Marcos legais para a Gestão Integrada da Orla Marítima***

Desde a Constituição de 1946, havia a previsão de demarcação das terras de domínio da União, ainda que sem um aprofundamento sobre as condicionantes desses territórios. Todavia, a década de 1970 foi marcada pelo surgimento da Comissão Interministerial para os Recursos do mar (CIRM), da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), vinculada ao Ministério do Interior. A SEMA foi criada por meio do Decreto nº 73.030, de 30 de outubro de 1973, após a participação do Brasil na Conferência das Nações Unidas para o Ambiente Urbano em Estocolmo (1972). Em 1981, foi instituída a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), visando a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, com o propósito de assegurar no País as condições para garantir o desenvolvimento socioeconômico, os interesses da segurança nacional e a proteção da dignidade da vida humana (FORTALEZA, 2018).

Assim, objetivando coordenar os assuntos referentes ao aproveitamento dos recursos do mar brasileiro, foi criada a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) através do Decreto nº 74.557, de 12 de setembro de 1974. A partir desse momento, foi instituído um primeiro colegiado, inicialmente coordenado pelo Comandante da Marinha, mas que atualmente é composto por representantes de 18 órgãos da Administração Pública federal direta.

Nesse mesmo período, observamos o surgimento dos primeiros conselhos, como o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), surgidos como um arranjo adequado com objetivo de executar a PNMA, envolvendo os três níveis da federação para a coordenação de políticas públicas de meio ambiente. A Constituição Federal da época contemplou a zona costeira como Patrimônio Nacional, classificando-a como recursos naturais que devem ser preservados.

A atual PNRM, promulgada pelo Decreto nº 5.377, de 23 de fevereiro de 2005, tem o objetivo de orientar o desenvolvimento das atividades que visem à efetiva utilização, exploração e aproveitamento sustentável dos recursos vivos, minerais e energéticos do Mar Territorial, da Zona Econômica Exclusiva e da Plataforma Continental, de acordo com os

interesses nacionais, com vistas ao desenvolvimento socioeconômico do País (FORTALEZA, 2018).

Vale ressaltar que outros acontecimentos históricos ecoaram e influenciaram as mudanças no *modus operandis* das zonas costeiras, a exemplo da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar em 1982 (CNUDM). Nessa ocasião, houve um consenso que culminou no acordo internacional sobre Mar Territorial, dando legitimidade ao conceito de Zona Econômica Exclusiva (ZEE), abrangendo 200 milhas náuticas sob jurisdição nacional, a fim de proteger as liberdades de navegação ao estabelecer 12 milhas náuticas como a largura máxima do Mar Territorial.

Posteriormente, em 1994, esse acordo foi ratificado por aproximadamente 60 países. Assim, a Lei do Mar é válida para os oceanos do mundo e tem uma grande influência sobre o gerenciamento costeiro e marinho global, proporcionando, com isso, uma pactuação internacional para o manejo costeiro (TAGLIANI, 2003).

Outro evento primordial para a compreensão das áreas litorâneas foi a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada em junho de 1992 no Rio de Janeiro, também conhecida como Rio-92. No evento, a proteção ambiental do litoral foi considerada um dos temas mais relevantes e urgentes a serem tratados pelos países membros, e o conceito de Gerenciamento Costeiro Integrado (GCI) tornou-se parte integrante do Capítulo 17 da Agenda 21.

Após conflituosos 20 anos, na Conferência Rio+20, ocorrida em 2012, o tema “Oceanos e Mares” esteve no documento final “O futuro que queremos”. Dentre as diversas temáticas relacionadas direta e/ou indiretamente ao gerenciamento costeiro, ressaltou-se a importância da conservação e do uso sustentável dos oceanos e dos mares, assim como de seus recursos, para o desenvolvimento sustentável.

Com objetivo de compreender as principais nuances que a política em questão possui, se fez necessário traçar os caminhos jurídicos que levaram à regulamentação atual do programa. Assim, destaca-se como marco regulatório a Lei Federal nº 9.636, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, e altera dispositivos dos Decretos-Leis n.ºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, que regulamentam o §2º do art. 49 (BRASIL, 1998). Essa regulação permitiu uma possível descentralização do controle costeiro.

No que se refere especificamente aos benefícios para a gestão da zona costeira do Município de Fortaleza, deve-se destacar o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro instituído pela Lei Federal nº 7.661/88, regulamentada pelo Decreto nº 5.300/2004, que

demarkou e inseriu algumas atribuições ao Município através do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (BRASIL, 1988). Tais instrumentos possibilitaram a requalificação urbanística da orla marítima de Fortaleza, a exemplo das intervenções do Vila do Mar.

Após 2004, com o advento do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, a capital cearense aderiu à Gestão das Praias, cedido pela Secretaria de Patrimônio da União (SPU), firmado e registrado após assinatura do Termo de Adesão ao Programa Federal. Com isso, a PMF de Fortaleza, após adesão às condicionantes do programa, obteve agilidade na execução de intervenções urbanas para a orla, sem a necessidade dos trâmites burocráticos para autorização. O Município passou também a ser o responsável por todos os serviços de autorização, fiscalização e concessões de eventos na região.

Assim, o Termo de Adesão à Gestão das Praias Marítimas Urbanas, foi atualizado através da Portaria SPU nº 113/2017, que regulamentou o art. 14 da Lei 13.240/2015, e assinado novamente em 06/09/2017. Através desse instrumento, a União repassou a gestão das praias para o município, “que se responsabilizará por autorizar e firmar contratos de permissão de uso, cessão de uso para exploração econômica” (FORTALEZA, 2018). Assim, por um período de 20 anos, o governo municipal terá o pleno domínio da gestão do território marítimo do município.

Figura 15 – A trajetória do gerenciamento costeiro no Brasil



Fonte: Adaptado de SEUMA (2018).

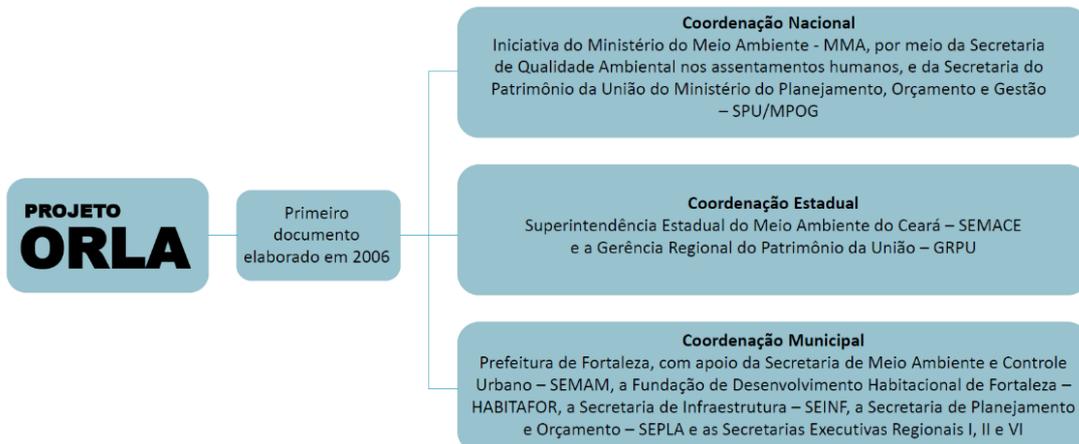
Figura 16 – O Projeto Orla no Ceará.



Fonte: SEMA (2017-2022)

Essa iniciativa caracteriza uma mudança no paradigma da gestão do patrimônio da União. Observa-se que há a partilha dos poderes para um novo leque de atores, que se distribuem entre o Estado e a sociedade civil. Assim, algumas instituições foram importantes para condução das exigências legais do programa, a exemplo das parcerias firmadas com a Universidade Federal do Ceará, além de órgãos vinculados às três esferas governamentais. A coordenação geral do programa também contém membros das três esferas administrativas.

Figura 17 – Esquema do arranjo institucional de Coordenação do P.O.



Fonte: Adaptado de SEUMA, 2018

### 5.3 O Projeto Orla 2006

No Município de Fortaleza, o arranjo institucional do P.O. agrupou-se de modo a concentrar ações de planejamento e gestão da orla marítima, que antes se dividiam entre estado e município. Esse processo envolveu diferentes secretarias, como a Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Ceará (SEMACE) e a Gerência Regional do Patrimônio da União (GRPU), que fazem a coordenação estadual do Projeto Orla. A coordenação foi exercida pela Prefeitura de Fortaleza, com o apoio da Secretaria de Meio Ambiente e Controle Urbano (SEMAM), atualmente denominada de Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), a Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR), a Secretaria de Infraestrutura (SEINF), a Secretaria de Planejamento e Orçamento e Gestão – SEPLAG e as Secretarias Executivas Regionais I, II e VI (Que também passaram atualmente por uma nova redistribuição político-administrativa). O projeto para sua implantação precisou do apoio de inúmeras instituições não governamentais relacionadas ao meio ambiente, ao patrimônio histórico, artístico e cultural, ao acesso à moradia, e à regularização fundiária ou de trabalho emprego e renda, como pesca, comércio local, ambulantes, feirantes, dentre outros.

Quadro 2- Objetivo geral do P.O. de 2006

**OBJETIVO GERAL**

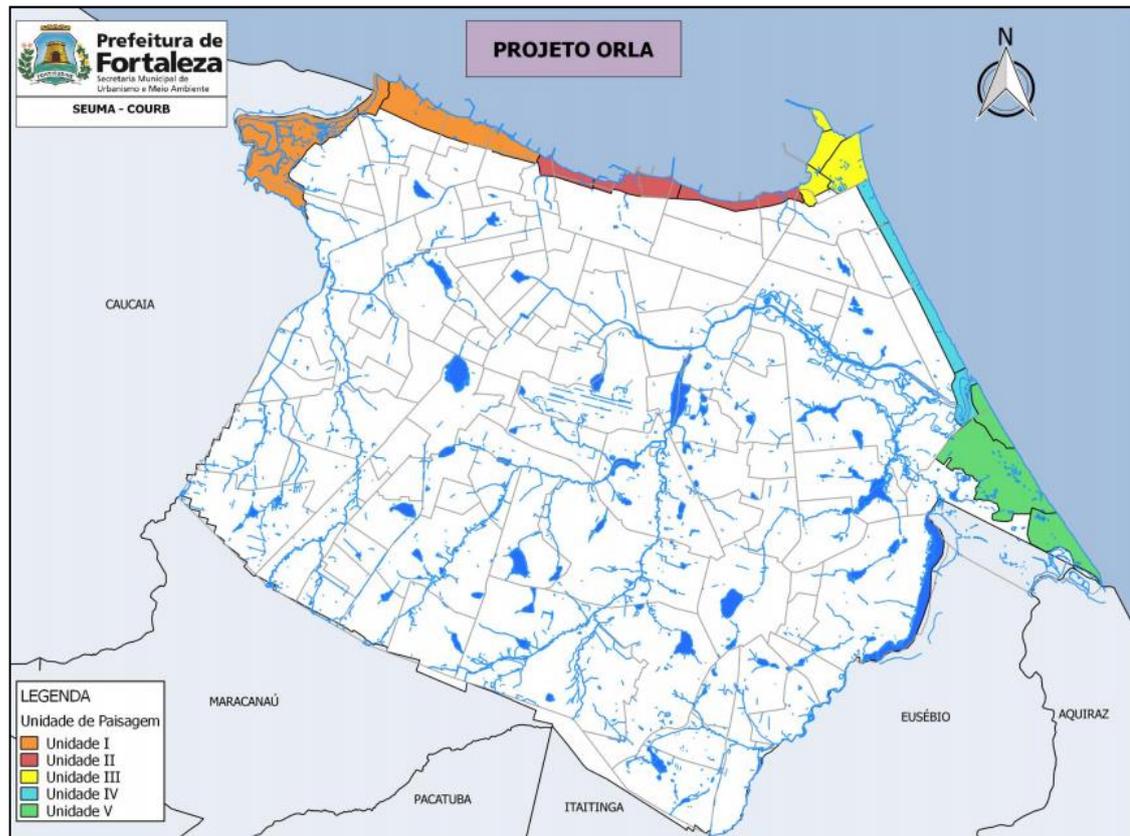
Identificar os problemas da orla marítima do município de Fortaleza e estabelecer medidas de planejamento e gestão integradas, estratégicas e disciplinadoras de uso e ocupação da orla marítima, diretamente vinculadas a uma abordagem sustentável e participativa, considerando-se os aspectos sócioeconômicos, ambientais e patrimoniais, através da articulação entre as três esferas de governo e a sociedade civil. Ainda promover ações prioritárias de regularização fundiária nas áreas da União através da celebração do convênio junto à Secretaria do Patrimônio da União – SPU no sentido de garantir a segurança jurídica da posse e melhorar as condições de habitabilidade e de infraestrutura dos moradores destas áreas.

Fonte: Projeto Orla 2016

**5.3.1 Classificação e Distribuição Territorial**

Para facilitar o diagnóstico das várias realidades existentes na orla, fez-se necessária a fragmentação dessa faixa linear em cinco Unidades de Paisagem. A Unidade de Paisagem 01 tem início na APA do Rio Ceará até a Rua Eduardo Martins (Moura Brasil), com extensão de 15,4km; a Unidade de Paisagem 02 começa na Rua Eduardo Martins e segue até o Mercado dos Peixes (Mucuripe), com extensão de 8,5km; a Unidade de Paisagem 03, por sua vez, segue do Mercado dos Peixes até o Serviluz (Santa Tereza), por 6km; já a Unidade de Paisagem 04 continua a partir do Serviluz até a foz do Rio Cocó (Sabiaguaba), por 6,7km. Por fim, Unidade de Paisagem 05 parte da foz do Rio Cocó até o fim da APA da Sabiaguaba (Foz do Rio Pacoti), por 6,8km.

Figura 18– Distribuição territorial do Projeto Orla 2006 em Fortaleza.



Fonte: SEUMA (2006).

Segundo orientações provenientes dos cadernos de elaboração do Projeto Orla, as atividades foram iniciadas com as capacitações técnicas, em que foram envolvidos representantes dos órgãos governamentais das esferas municipal, estadual e federal, e entidades da sociedade civil:

Em duas oficinas, orientadas por consultores do Ministério do Meio Ambiente e da Secretaria do Patrimônio da União, e por meio das atividades de campo e oficinas de sistematização foi realizado um conjunto ordenado de atividades relacionadas com a caracterização da orla, identificação dos problemas, definição de propostas de ação e estratégias para execução, acompanhamento e avaliação do referido plano. Fortaleza, a quinta maior capital do Brasil, apresenta peculiaridades importantes na sua orla marítima. Ao contrário de muitas capitais brasileiras, sua faixa de orla é ocupada por comunidades de baixa renda, com exceção da Praia do Meireles e trechos das praias de Iracema, do Futuro e do Mucuripe. As ocupações caracterizam-se pela precariedade das moradias e pela ausência de titulação quanto à posse dos moradores. O estágio de consolidação é variado, existindo comunidades tradicionais, bem como áreas de risco e ocupações recentes. (PROJETO ORLA, 2006)

Dessa forma, observa-se que houve um curto período para preparar as equipes que estariam à frente dos problemas que a fase de planejamento identificaria para tratar da expressiva demanda de ações públicas para solucionar os problemas da precariedade das habitações que convivem com a orla marítima.

Nesse contexto, a regularização fundiária se mostra uma ferramenta básica e urgente para o planejamento sustentável da orla marítima de Fortaleza, para viabilizar a proteção jurídica da posse e a melhora significativa da qualidade de vida das famílias que lá residem. Vale ressaltar que a regularização fundiária é um dos instrumentos legais previstos no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), que veio regulamentar os artigos 182 e 183 da CF/88, com o objetivo de integrar as ações urbanísticas, ambientais, jurídicas e sociais para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, como prevê a Constituição.

Quadro 3– Objetivos específicos P.O. 2006

**OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

1. Analisar e caracterizar de maneira integrada e participativa as diversas formas de uso e ocupação do solo da orla do Município de Fortaleza, focando as potencialidades, os impactos as ações geradoras e a legislação incidente;
2. Definir novos critérios e parâmetros que aperfeiçoem o uso e ocupação do solo da orla, tendo como consequência a melhoria da qualidade socioambiental da orla marítima de Fortaleza;
3. Otimizar uma estrutura de gestão para o ordenamento pretendido, disponibilizando as informações necessárias para a ampla participação da sociedade, propondo a criação de fóruns de decisão;
4. Estabelecer, a partir dos cenários propostos, projetos paisagísticos, ações, medidas, prazos e responsáveis para a efetivação do Plano de Gestão Integrada da Orla Marítima de Fortaleza;
5. Melhorar a qualidade de vida das populações humanas, levando em consideração a manutenção das atividades tradicionais, da diversidade biológica e da produtividade dos ecossistemas costeiros;
6. Implantar ações e medidas para a melhoria da qualidade socioambiental da orla marítima e da balneabilidade das praias, em especial para o lazer, turismo, valorização do patrimônio histórico e educação ambiental;
7. Compatibilizar as políticas públicas nacional, estadual e municipal com as diretrizes do Plano de Gestão Integrada da Orla Marítima de Fortaleza;
8. Estimular a criação de Unidades de Conservação de Uso Sustentável e de Proteção Integral e orientar a implantação dos planos de manejo de novas unidades e das existentes;
9. Desenvolver estruturas e processos de integração institucional para gestão e execução do Projeto Orla no município de Fortaleza;
10. Promover ações que orientem a revitalização do Patrimônio Histórico e Cultural da orla;
11. Desenvolver mecanismos de mobilização social, de descentralização e participação na gestão integrada

Fonte: Projeto Orla 2016 – Publicado em 11/08/2006.

Conforme o Quadro 02, o programa prevê desde seus objetivos, até o estabelecimento de instruções normativas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação. Com isso, boa parte das habitações se encontravam irregulares ou à margem da

legislação municipal, como, por exemplo, os documentos legais que comprovariam a posse dessas famílias, levando em consideração sua situação econômica e o vínculo com o local. Assim, foi articulado com o Programa Nacional de Regularização Fundiária dos Assentamentos Informais em Imóveis da União, popularmente chamado de “Papel Passado” ou “Papel da Casa”, programa criado inicialmente em 2003 pelo Ministério das Cidades.

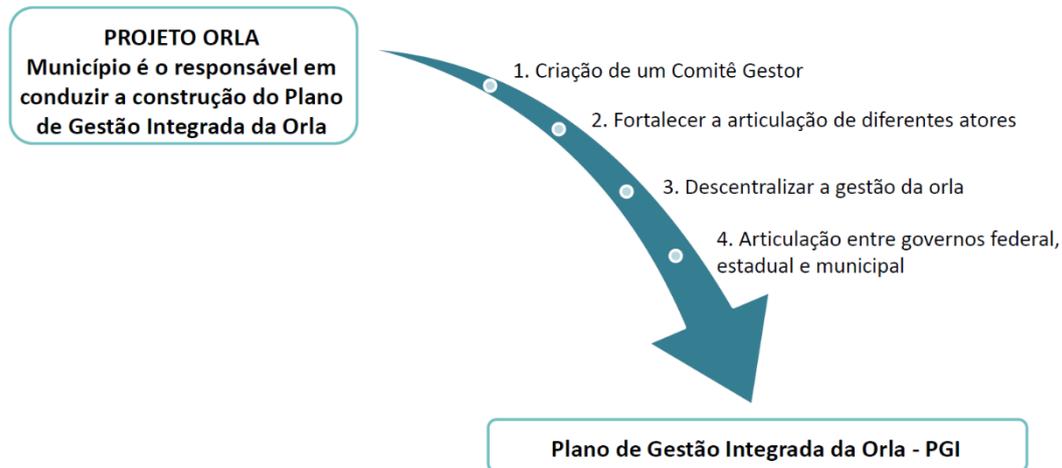
Após processo de diagnóstico, a orla de Fortaleza foi analisada em sua totalidade para a elaboração do Plano de Gestão Integrada, com o levantamento de linhas de ação. Segundo os documentos oficiais das equipes técnicas, houve a “urgência de determinadas demandas, em especial de regularização fundiária e de proteção ambiental, e a grande extensão da área de intervenção fizeram necessário o estabelecimento de trechos prioritários,” (PGI, 2006). Com isso, do conteúdo para cada trecho da orla, resultou uma construção de cenários reais e ideais para cada situação.

### ***5.3.2 Desafios, prioridades e construção de cenários***

Conforme já apresentado, este trabalho adotou como recorte a análise da Comunidade do Poço da Draga, situada na classificação Orla II, mais especificamente no Trecho 02. Tal recorte é necessário para aprofundarmos os pontos relevantes que o PGI se propôs a atender, desde sua concepção enquanto política pública, até os resultados concretos e sua respectiva avaliação.

Nas seções anteriores, foi possível observar que, em teoria, o programa buscava atender diversas demandas que, de certa maneira, compõem questões básicas para o urbanismo, tais como o clássico problema do saneamento básico e a precariedade das habitações sociais nas cidades brasileiras. Entretanto, o programa também ressaltava que a gestão do plano seguiria um viés descentralizador e democrático, embasado pelas veias da participação social durante todo o programa. Assim, seguindo as recomendações do SPU, as ações iniciaram com a formação de um Comitê Gestor, objetivando a articulação dos principais atores e instituições que dialogam com aquele território.

Figura 19 – Resumo das principais premissas do PGI

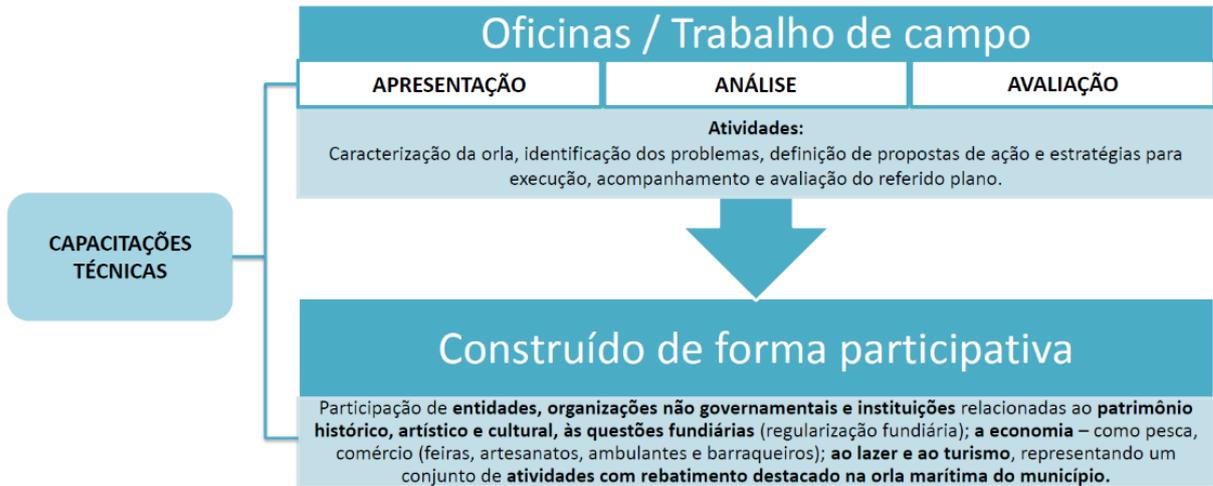


Fonte: Adaptado de SEUMA (2018)

Para a criação do Conselho Gestor, foi necessário o empenho da equipe coordenadora, tendo em vista que, no território em questão, perpassam questões relativas aos interesses do capital imobiliário, dos movimentos sociais, dos ambientalistas, dos promotores da cultura, dos artistas locais, dos líderes comunitários, dos representantes de instituições religiosas, dentre outros. Observa-se, então, que o conselho assume a responsabilidade de articular as ações previstas na metodologia de trabalho, além de possibilitar o diálogo com as comunidades.

Segundo o desenho da metodologia de trabalho do PGI 2006, a transparência e a articulação com os atores (capacitações técnicas) aconteceriam da seguinte maneira: apresentação do diagnóstico prévio da região e da situação costeira da cidade, identificação de problemas; análise dos técnicos das secretarias promotoras, seguido de uma apresentação para o conselho gestor, que cumpriram o papel de analista para aprovação; e, por fim, uma avaliação do programa, que, pela forma como foi desenhado, aconteceria pela instituição promotora, deixando o conselho sem muitas atribuições dentro do processo de avaliação. Contudo, os aspectos do processo de avaliação serão mais explanados nas próximas seções desta pesquisa.

Figura 20 – Estrutura da metodologia de trabalho do PGI em Fortaleza 2006 - 2018



Fonte: Adaptado de SEUMA (2018).

O trecho 02 da Orla II tem início no leste da Igreja Santa Edwirges e segue até a Avenida Almirante Tamandaré. O território é marcado pela presença de equipamentos de grande porte, como a Indústria Naval do Ceará – INACE, o Hotel Marina Park, o Complexo de Galpões que atendiam os primeiros portos da cidade, além de bares e restaurantes. Todavia, dentro desse emaranhado de edificações, coabita com o litoral a comunidade do Poço da Draga, que, em 2021, fez 117 anos de ocupação naquele território. Conforme o diagnóstico preliminar da região, a localidade apresenta edificações históricas da cultura portuária da cidade, além de antigos e novos espigões que contêm a ação da maré naquele trecho.

Um fator importante para compreensão da situação do trecho em questão é a presença de habitações legalmente irregulares, por estarem situadas em área de SPU. Nesse aspecto, a regulação fundiária seria o primeiro passo para a democratização do acesso ao solo urbano.

Figura 21 – Recorte da Síntese do Diagnóstico e Caracterização do Trecho 02 – ORLA II

Trecho 2		
De leste da Igreja Santa Edwiges até a Avenida Almirante Tamandaré		
DELIMITAÇÃO	CARACTERIZAÇÃO	CLASSE
Partindo do extremo leste da Igreja de Santa Edwiges seguindo pela Av. Monsenhor Tabosa e secundárias até a Av. Alberto Nepomuceno.	Orla abrigada artificialmente devido às intervenções antrópicas com obras de engenharia costeira (muros e espigões) para contenção de erosão e formação de uma bacia portuária (marina), controlando a ação das ondas no trecho; acesso restrito em virtude da privatização do espaço público pelo Marina de Iracema Park Ltda. e pela indústria naval (estaleiro INACE); urbanização consolidada de alta densidade (casas no alto do morro); ocupação irregular, construções horizontais, regular e irregular; setores de praia considerada área de interesse especial por conter um prédio tombado (capela de Santa Edwiges); ocupação irregular por residências no pós-praia (Comunidade do Poço da Draga). Ocorrência de esgotos clandestinos pela rede de galerias pluviais.	C

Fonte: Adaptado de SEUMA (2018).

Por consequência, todas as habitações irregulares evidenciavam um outro problema grave: a falta de acesso ao saneamento básico municipal, que traz inúmeros transtornos, tanto para a saúde pública dos habitantes locais, quanto para os ecossistemas marinhos do entorno, pois é sabido que boa parte dos dejetos oriundos das redes de saneamento da orla são lançados em águas marinhas. A Figura 22 traz as situações atuais, tendenciais e desejadas pelos moradores.

Figura 22 – Síntese dos Cenários e Situações do Trecho 02

		
<p>Ocupação regular consolidada;            Processo de verticalização (uso misto);            Depreciação, desqualificação e privatização com a redução do espaço público (Marina de Iracema Park Ltda. e Indústria Naval do Ceará – INACE);            Exclusão da área da orla do roteiro turístico da cidade;            Comércio de pequeno e médio porte e atacadista.            Pressão imobiliária;            Poluição da orla marítima e do rio Pajeú;            Ocupações irregulares e desordenadas no Poço da Draga.</p>	<p>Danos socioambientais relacionados com a precariedade do saneamento básico e da balneabilidade;            Incremento da erosão e consequente aumento da antropização da faixa de praia (muros paralelos para contenção da erosão) e limitação de acesso para o lazer;            Aumento da privatização da orla marítima; desordenamento urbano e pressão imobiliária associada à verticalização;            Impermeabilização do solo e supressão de áreas verdes.            Redução do potencial turístico e de lazer;</p>	<p>Rede de saneamento recuperada;            Rio Pajeú recuperado e efetivada a retomada da qualidade ambiental e paisagística;            Faixa de praia arborizada;            Regularização fundiária efetivada no Poço da Draga.</p>

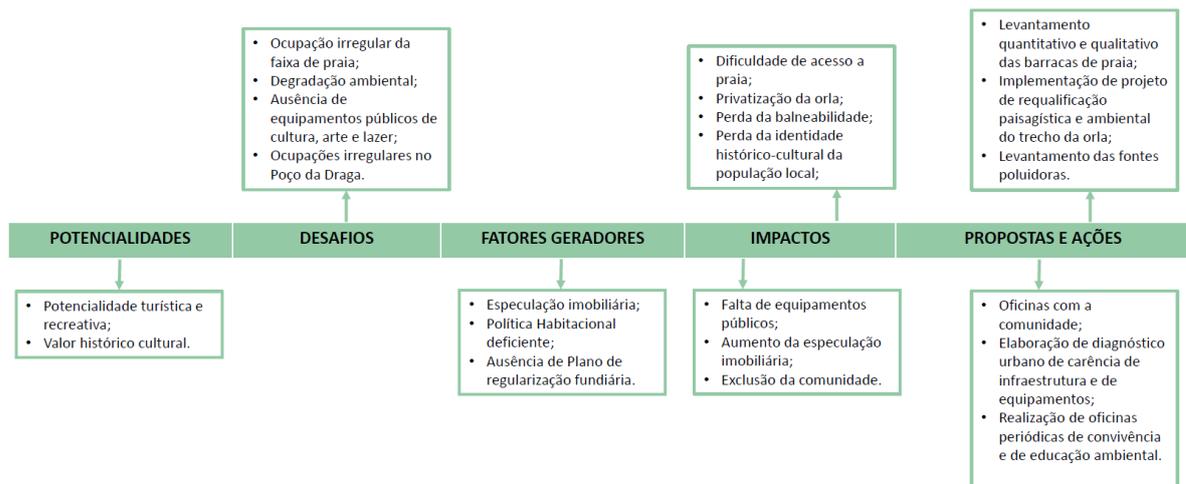
Fonte: Adaptado de SEUMA (2018)

O PGI 2006, mesmo com as limitações tecnológicas que época, pôde avançar da fase de diagnóstico e realizar algumas ações na orla da cidade de Fortaleza. Todavia, poucas delas aconteceram no trecho em análise. Acredita-se que, por se tratar de uma área de forte interesse imobiliário, alguns fatores podem dificultar esse processo, a exemplo das regularizações fundiárias e da compra de solos livres no entorno para possíveis remoções, que

visam a uma melhor fruição e circulação na comunidade.

O plano traz em sua estrutura as potencialidades da região, além de principais desafios, fatores geradores ou de risco, impactos diretos e indiretos e, por fim, as propostas mitigadoras para os problemas apresentados. Assim, através do monitoramento das ações previstas no plano, seria possível avaliar o desempenho da cobertura do PGI.

Figura 23 – Síntese do Diagnóstico / Plano de Ações para o Trecho 02



Fonte: Adaptado de SEUMA (2018).

Segundo a Figura 23, muitas das ações se referiam a diagnósticos mais detalhados para situações como infraestrutura urbana, saneamento básico e educação ambiental. Como, até então, a comunidade do Poço da Draga não sofreu ações concretas para melhorias, que são reivindicadas desde 2006, observa-se que há outras forças que agem na seletividade das ações que serão executadas. Mais detalhes sobre as ações concretas do PGI, serão abordadas no Capítulo 5 dessa pesquisa.

#### 5.4 O Projeto Orla 2018

Como prevê o Estatuto da Cidade, passados 10 anos, o PGI 2006 entraria em processo de atualização para retomada das atividades a serem realizadas. Através da assinatura do Termo de Adesão da gestão das praias marítimas urbanas, a PMF, representada pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), tornou-se o órgão gestor municipal para o controle das praias marítimas urbanas e o coordenador do Projeto Orla, limitadas as suas atribuições inicialmente apenas ao que infringir legislações específicas em vigor (PGI, 2018).

Quadro 4 – Objetivo geral do PGI 2018

OBJETIVO GERAL
<p>Identificar os desafios da orla marítima do município de Fortaleza e estabelecer ações inovadoras de planejamento e gestão integradas, estratégicas, e disciplinadoras do seu uso e ocupação, diretamente vinculadas a uma abordagem sustentável e participativa, mediante mecanismos democráticos e de controle social, considerando-se os aspectos socioeconômicos, ambientais e patrimoniais, por meio da articulação entre as três esferas de governo e a sociedade civil.</p> <p>Ainda promover ações prioritárias de ordenamento do uso e ocupação do solo e de regularização fundiária na Orla, bem como nas áreas da União, por meio da celebração do convênio junto à Secretaria do Patrimônio da União (SPU), no sentido de garantir a segurança jurídica da posse e melhorar as condições de habitabilidade e de infraestrutura dos moradores destas áreas.</p>

Fonte: Adaptado de PGI (2018)

Em meados de 2017, iniciou-se uma campanha de mobilização com o público-alvo, enfatizando os benefícios que advirão do seu engajamento, capacitando-os para participar das medidas saneadoras, e emponderá-los como uma extensão da fiscalização e da proteção de bens naturais a serem preservados visando o êxito do Plano (PGI, 2018). Contudo, observou-se que a cidade não acompanhou bem a fase inicial de planejamento: pelos registros fotográficos, poucas pessoas participavam das oficinas de planejamento, conforme apresentado no Apêndice B. Isso posto, vale ressaltar que a pressão comunitária para solucionar os problemas de ordenamento dá-se mediante o fortalecimento institucional e a articulação com os conselhos gestores, bem como a revisão dos instrumentos legais existentes.

Assim, as atividades do Projeto Orla em Fortaleza tiveram início com as capacitações técnicas, em que foram envolvidos representantes dos órgãos governamentais das esferas municipal, estadual e federal, e entidades da sociedade civil (PGI, 2018). As duas primeiras oficinas foram orientadas por consultores do Ministério do Meio Ambiente e da Secretaria do Patrimônio da União. Foram realizadas também atividades de campo que visavam a caracterização da orla, identificação dos problemas, definição de propostas de ação e estratégias para execução, acompanhamento e avaliação (PGI, 2018).

Figura 24 – Síntese do Diagnóstico / Plano de Ações para o Trecho 02



Fonte: Adaptado de SEUMA (2018).

A Assim, observa-se, no novo texto legal, o reconhecimento das atividades econômicas e as modificações normativas para um reordenamento urbano. Tal intenção pode ser observada na nova versão do PGI, ou o novo discurso institucional do plano, que tem como escopo

“fortalecer a capacidade de atuação e a articulação de diferentes atores do setor público e privado na gestão integrada da orla, aperfeiçoando o arcabouço normativo para o ordenamento de uso e ocupação desse espaço; desenvolver mecanismos institucionais de mobilização social para sua gestão integrada; e estimular atividades socioeconômicas compatíveis com o desenvolvimento sustentável da orla.” (PGI, 2018, p.212).

Quadro 5 – Objetivos Específicos do PGI 2018

**OBJETIVOS ESPECÍFICOS DO PLANO INTEGRADO DE GERENCIAMENTO COSTEIRO - 2018**

- Garantir que as praias e os outros bens de uso comum do povo cumpram sua função socioambiental, obedecendo aos princípios de gestão territorial integrada e compartilhada, de respeito à diversidade, de racionalização e eficiência do uso;
- Promover o correto uso e ocupação das praias, garantindo o livre e franco acesso a elas e ao mar, em qualquer direção e sentido, e orientar os usuários e a comunidade em geral sobre a legislação pertinente, seus direitos e deveres, bem como planejar e executar programas educativos sobre a utilização daqueles espaços;
- Promover a fiscalização da utilização das praias e bens de uso comum do povo adotando medidas administrativas e judiciais cabíveis à sua manutenção, inclusive emitindo notificações, autos de infração e termos de embargo, cominando sanções pecuniárias e executando eventuais demolições e remoções, e apurar denúncias e reclamações atinentes às irregularidades no uso e ocupação das áreas, sempre cientificando os denunciadores das ações tomadas;
- Garantir a efetivação de indicadores de gestão adequados à ambiência da orla, sua infraestrutura e serviços, gerando relatórios anuais, contemplando os aspectos:
  - ambiental;
  - de acesso público;
  - de infraestrutura, serviços e equipamentos turísticos;
  - de transparência da gestão; e o tratamento das reclamações dos usuários.
- Analisar e caracterizar de maneira integrada e participativa as diversas formas de uso e ocupação do solo da orla do Município de Fortaleza, focando as potencialidades, os impactos e as ações geradoras, em consonância com a legislação vigente;
- Definir novos critérios e parâmetros que aperfeiçoem o uso e ocupação do solo da orla, tendo como consequência a melhoria da qualidade socioambiental da orla marítima de Fortaleza, promovendo a atualização da legislação municipal relacionada ao tema;
- Estabelecer, a partir dos cenários propostos, Políticas Públicas que englobem projetos paisagísticos, ações, medidas, prazos e responsáveis para a efetivação do Plano de Gestão Integrada da Orla Marítima de Fortaleza;
- Melhorar a qualidade de vida das populações humanas, levando em consideração a manutenção das atividades tradicionais, da diversidade biológica e da produtividade dos ecossistemas costeiros;
- Estabelecer, a partir dos cenários propostos, Políticas Públicas que promovam ações e medidas para a melhoria da qualidade socioambiental da orla marítima e da balneabilidade das praias, em especial para o lazer, turismo, valorização e revitalização do patrimônio histórico e cultural, bem como aplicar a Educação Ambiental como instrumento de gestão em consonância com a Política Municipal do Meio Ambiente de Fortaleza - Lei Municipal nº 10.619 de 10 de outubro de 2017;
- Compatibilizar as políticas públicas nacional, estadual e municipal com as diretrizes do Plano de Gestão Integrada da Orla Marítima de Fortaleza em consonância com a Lei de Plano Plurianual de Fortaleza 2018 - 2021 – Lei Municipal nº Lei nº 10645, de 23 de novembro de 2017 e Lei Orçamentária Municipal;
- Estimular a criação de Unidades de Conservação de Uso Sustentável e de Proteção Integral, e orientar a implantação dos planos de manejo de novas unidades e das existentes;
- Desenvolver mecanismos de mobilização social e participação na gestão integrada da orla;

Fonte: SEUMA - PGI 2018. Adaptado pelo autor, 2021.

Outro aspecto importante da nova atualização foi o aprofundamento das características ambientais desse território, prevendo ações para a recuperação de ecossistemas e a criação de

unidades de preservação. Assim, o PGI deve receber demandas das comunidades, considerando a dinâmica do uso e da produção do espaço urbano e as suas peculiaridades sociais. Sobre as questões de natureza física, foram analisados também os aspectos fisiográficos, os fatores históricos da ocupação, a estrutura urbana de acessibilidade e de mobilidade, a densidade demográfica de cada regional e seus respectivos bairros (habitante por espaço), o processo atual de ocupação urbana, a infraestrutura de água e esgoto, as microbacias e sub-bacias de drenagem urbana, as áreas verdes públicas e o problema habitacional (PGI, 2018).

#### 5.4.1 Novos arranjos para o Comitê Gestor do Projeto Orla de Fortaleza

Uma das principais medidas para a articulação social seria uma reconfiguração do antigo conselho gestor, em um novo formato de comitê, para a implantação e monitoramento do PGI. Assim, foi formado o Comitê Gestor do Projeto Orla no Município de Fortaleza 2018, de caráter paritário e consultivo, com base em representatividades institucionais e sociais do Município de Fortaleza, além de representantes dos órgãos públicos municipais envolvidos com a questão. A composição proposta para esse Comitê está ilustrada no quadro 6:

Quadro 6 - Formação do Comitê Gestor do Projeto Orla de Fortaleza

FORMAÇÃO DO COMITÊ GESTOR DO PROJETO ORLA NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA		
I - PODER PÚBLICO MUNICIPAL	a) Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA); b) Secretaria Municipal do Turismo de Fortaleza (SETFOR); c) Secretaria Municipal de Conservação e Serviços Públicos (SCSP); d) Procuradoria Geral do Município (PGM); e) Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR); f) Secretaria Regional I; g) Secretaria Regional II; h) Secretaria Regional VI;	I) Secretaria Municipal de Infraestrutura (SEINF); j) Secretaria Municipal das Finanças (SEFIN); k) Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG); l) Agência de Fiscalização de Fortaleza (AGEFIS); m) Autarquia de Regulação, Fiscalização e Controle dos Serviços Públicos de Saneamento Ambiental (ACFOR); n) Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR).

<p style="text-align: center;">II - PODER PÚBLICO ESTADUAL</p>	<p>a) Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE);  b) Secretaria do Meio Ambiente do Estado do Ceará (SEMA);  c) Superintendência Estadual do Meio Ambiente (SEMACE);  d) Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS);  e) Ministério Público do Estado do Ceará (MP-CE).</p>	
<p style="text-align: center;">III - PODER PÚBLICO FEDERAL</p>	<p>a) Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA/CE);  b) Capitania dos Portos do Estado do Ceará (CPCE);  c) Secretaria do Patrimônio da União (SPU/CE);  d) Ministério Público Federal - Procuradoria da República no Estado do Ceará (MPF/CE).</p>	
<p style="text-align: center;">IV - SOCIEDADE CIVIL INSTITUCIONAL</p>	<p>a) Representante de entidade ou organização da Indústria;  b) Representante de entidade ou organização da Atividade Pesqueira;  c) Representante de entidade ou organização da Hotelaria e Hospedagem;  d) Representante de entidade ou organização do Turismo e Cultura;  e) Representante de entidade ou organização do serviço de Alimentação e Diversão;  f) Representante de entidade ou organização profissional de Arquitetura e Urbanismo;  g) Representante de entidade ou organização profissional de Engenharia e Pesca;</p>	<p>h) Representante de entidade de Fomento e Qualificação das Micro e Pequenas Empresas;  i) Representante de entidade ou organização do Comércio Formal;  j) Representante de entidade ou organização de organização ligada à construção civil e corretagem de imóveis.</p>

V - INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR E PESQUISA	a) 02 Representantes de entidades de Ensino Superior e Pesquisa;	
VI - SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA	a) Representante de entidade ou organização de Preservação ao Meio Ambiente; b) Representante de entidade ou organização do Comércio Informal; c) Representante de entidade ou organização de pescadores e marisqueiros; d) Representante de entidade ou organização de Alimentação e Diversão da Praia do Futuro; e) Representante de entidade ou organização de Alimentação e Diversão da Beira Mar;	f) Representante de entidade ou organização de Alimentação e Diversão da Barra do Ceará; g) Representante do Conselho da Praia de Iracema; h) Representante do Conselho Gestor da Sabiaguaba (CGS); i) 03 Representantes dos moradores da orla e vizinhança de instituições e categorias de atividades distintas.

Fonte: Elaborado pelo autor. 2021

O plano de ações do PGI foi sequenciado em três campos de abordagem. O primeiro, de caráter informativo, ocorreu através da elaboração de um documento resumo do Plano de Gestão Integrada da Orla de Fortaleza, sequenciado por palestras para apresentação das ações do Ministério Público Federal e da Superintendência do Patrimônio da União do Ceará - SPU/CE e das propostas do Plano de Gestão Integrada da Orla de Fortaleza, destinado a órgãos da Prefeitura Municipal de Fortaleza e representações de segmentos da sociedade civil (associações de moradores, veranistas, barraqueiros, Trade Turístico etc.). O segundo campo, de caráter consultivo, constituiu-se de reuniões de trabalho com representações de alguns segmentos da sociedade civil que detinham expertise nos campos de análise do PGI. Por fim, o terceiro campo, de caráter deliberativo, foi constituído por reuniões de trabalho com representações da sociedade civil, do poder público (local, estadual e federal) e de órgãos de fomento, para integração entre as propostas e a identificação das fontes e dos procedimentos necessários à captação de recursos. Outro aspecto importante no campo

deliberativo é a inserção do Comitê Gestor do Projeto Orla do Município de Fortaleza, formalizando a participação da sociedade civil como cogestora do Plano de Gestão Integrada da Orla de Fortaleza.

#### **5.4.2 Instrumentos previstos para Avaliação e Atualização do P.O. 2018**

Uma das maneiras para a avaliação e a atualização do PGI de Fortaleza deveria ser o monitoramento das ações previstas em seus produtos. O programa atesta esse monitoramento através da elaboração sistemática de Relatórios de Acompanhamento e Avaliação, que serão as avaliações parciais de andamento do PPG. A seguir, deve-se relacionar os cenários existentes com as prioridades elencadas pelas comunidades. Segundo o documento oficial do PGI, estes relatórios devem ser elaborados pelos responsáveis pelas ações previstas em diferentes períodos: os Relatórios de Acompanhamento terão periodicidade trimestral e os de Avaliação, semestral ou anual, conforme o prazo previsto para conclusão das ações. Uma vez concluídos, deverão ser enviados para a Coordenação Estadual para apreciação.

Os relatórios deverão trazer informações sobre as ações em andamento segundo um roteiro que aborde:

Quadro 7 – Diretrizes para os relatórios de monitoramento e avaliação do PGI de Fortaleza.

- Especificação da ação e seu responsável: o nome da ação/medida;
- A relação desta com as linhas de ação do plano;
- O cronograma previsto;
- O responsável pela ação e agentes envolvidos.
- Apresentação do andamento das ações:
- A listagem dos produtos parciais e/ou totais concluídos;

Fonte: Adaptado de PGI 2018.

Contudo, o programa não desenvolveu uma política de transparência para acompanhamento da sociedade civil que buscasse articular e aproximar os usuários da política da estrutura formuladora e avaliadora do plano.

## **6 AVALIAÇÃO DOS PROCESSOS PARTICIPATIVOS DO PGI ATRAVÉS DO RECORTE DA COMUNIDADE DO POÇO DA DRAGA**

A participação popular é o caminho mais fácil para a democratização dos direitos e para a superação dos problemas encontrados durante o processo de execução das políticas públicas. Isso porque é através dela que se obtém um maior alcance e pluralidade de pessoas e territórios. Dessa forma, a construção de um espaço deliberativo público parte da criação de instâncias de discussão e de decisão, e as resoluções dos conflitos devem ter como base a decisão do coletivo. Isso posto, através do recorte metodológico da comunidade do Poço da Draga, será possível a construção de um cenário avaliativo do PGI 2018, assim como a elucidação das estruturas participativas previstas para as questões urbanas e como elas implicam no cotidiano da cidade como um todo.

O Poço da Draga constitui-se como um território juridicamente reconhecido como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). Ainda, seus habitantes são considerados população tradicional da cidade, legitimados pela existência comprovada há mais de 10 décadas, e cuja organização social sempre se voltou para as decisões coletivas através da luta pela moradia digna na cidade. Assim, se faz necessário o mapeamento dos núcleos de representação social, levando em consideração os desejos da comunidade e os estímulos internos e externos para a plena atividade dessa participação, inclusive para monitorar as ações públicas e privadas no território. Estas, por sua vez, se constituem como um elemento fundamental, tanto para a regularização enquanto ZEIS, quanto para as esferas públicas, e, com isso, traduzem a realidade do território para além do diagnóstico e prognóstico desenvolvido pelo PGI, impactando na gestão da orla e abrindo os caminhos e soluções eleitas pela comunidade.

### **6.1 O planejamento da pesquisa e da avaliação**

Como visto nas seções anteriores, há inúmeros caminhos metodológicos para uma avaliação de políticas públicas, e muitas vezes se faz necessário articular conceitos de diversos autores para traçar uma linha condutora até sua conclusão. Todavia, vale ressaltar que esta avaliação também é uma pesquisa acadêmica, que deve iniciar-se pela investigação do caso, seguindo-se dos meios de abordagem, e que deve propor uma base teórica que dê cobertura ao conteúdo da política, seus respectivos atores e os frutos dessa relação.

Esta pesquisa objetiva avaliar os mecanismos e estruturas participativas dentro do processo de atualização e implementação do PGI 2018 na cidade de Fortaleza. Assim, através

de uma avaliação de 4ª geração, ela tende a desvendar subjetividades que possam ir além da “estrutura” participativa prevista no próprio texto legal da política. Assim, é dentro dessa cadeia que se faz necessária a identificação dos grupos de interesse, os que detêm o poder decisório, assim como os que cumprem a função de controle social.

Dessa forma, a avaliação será desenvolvida nos moldes de uma pesquisa social aplicada, com um viés científico, mas que compreenda as subjetividades do ciclo hermenêutico-dialético, sua não neutralidade, sua dimensão técnica, mas também política, e que proporcione os meios que possam estimular a construção desses cenários da realidade pesquisada. Nesse sentido, a pesquisa não é “desinteressada”; ao contrário, ela entra como fator que contribui com o objeto em questão:

A realidade, enquanto objeto de pesquisa, deve ser considerada criticamente. Para isso, é exigida a inserção social comprometida do pesquisador na realidade social, o que se expressa, necessariamente, por sua identificação com os interesses e demandas das classes subalternizadas, sujeitos sociais a quem de fato interessa a mudança. Logo, essa perspectiva teórica significa o pensar e o construir ciência, contrapondo-se à neutralidade defendida pela ciência positivista. Portanto, ao situar o conhecimento no campo das relações sociais, é possível construir-se uma concepção de pesquisa avaliativa enquanto ato técnico, mas também político; não constituindo, por conseguinte, um ato desinteressado; (SILVA, 2012, p.212)

Para desenvolver essa abordagem metodológica, será necessária uma articulação com alguns desses sujeitos, que representam ou representaram os grupos de interesse da política, e que participaram desse processo. Assim, seria possível adentrar na percepção humana dos usuários da política, que desempenharam a função de gestão, seja de participante e ou de controle. Todavia, como o que se busca avaliar são os mecanismos participativos, é importante o foco nos participantes, dando voz às suas compreensões sobre o processo. Assim, mesmo enquanto pesquisa, a avaliação tem um viés e um lado de foco definido. Nesse caso, avaliar a participação social reafirma os anseios pelo cumprimento dos deveres sociais em prol da democracia e da sociedade civil.

Para que isso aconteça a contento, é necessária a imersão do pesquisador/avaliador na realidade social pesquisada, “o que se expressa, necessariamente, por sua identificação com os interesses e demandas das classes subalternizadas, sujeitos sociais a quem de fato interessa a mudança” (SILVA, 2012). Ainda de acordo com Silva (2012), os mecanismos de pesquisa partilhados pelos sujeitos da avaliação demonstram que realmente não existe uma neutralidade, e que, durante a pesquisa, podem acontecer inúmeras coisas e caminhos e que, ao final da pesquisa, ela constituirá uma versão parcial daquela realidade. A metodologia deverá, a priori, enxergar e abranger os vários fatores: ação de

sujeitos e instituições, suas concepções e especificidades relacionadas aos lugares, aos instrumentos e recursos, e as particularidades envolvidas durante a execução do programa.

Assim, a pesquisa põe o PGI em um contexto de transferência do poder de controle entre o Estado para com a sociedade civil, em um respectivo recorte territorial. É nessa relação que se evidencia as dimensões da política. Como expresso por Silva, (2008), a avaliação articula as dimensões: técnica e política, que devem ser vistas como complementares e em articulação. Por conseguinte, considera-se que esta avaliação ultrapasse os paradigmas positivistas das avaliações institucionais, em busca da relação de contexto dos próprios sujeitos e do seu jogo de interesses, dentro de uma conflitualidade.

Enquanto estrutura, esta pesquisa utilizará uma abordagem sistêmica, através de um recorte territorial e social e da seleção direta e indireta de indivíduos que participaram do processo de elaboração do PGI, de sua avaliação e do público-alvo (participantes). O Poço da Draga, comunidade costeira que habita a faixa de orla da cidade, foi escolhida como território amostragem pelo notório engajamento político e social nas lutas pela moradia digna e pela preservação da memória coletiva local. Em consonância, será aberta a possibilidade de interpolações de discursos oriundos dos promotores do programa, através de entrevistas guiadas a servidores públicos que desempenharam papéis de gestão dentro do processo, objetivando o mapeamento e o esclarecimento das decisões tomadas pelos grupos durante o processo de participação.

Para investigar a atuação dos grupos que desempenham ações de controle no território em análise, o primeiro passo foi mapear esses agentes, a fim de verificar a atuação deles dentro dos processos de atualização do PGI 2018. Assim, nessa situação, foi possível traçar as redes de interesses e os principais conflitos dessa relação. As entrevistas foram realizadas presencialmente e virtualmente, de acordo com a disponibilidade do órgão, seguindo um pré-roteiro de perguntas, mas aberto às discussões dos entrevistados. Assim, foi possível traçar um perfil de atuação dos grupos de interesse dentro do desenho de participação proposto pelo PGI, e como as estruturas participativas propiciaram, ou não, a inclusão e difusão das ideias referentes ao programa de reurbanização da orla e de suas condicionantes.

Os participantes do programa que representam esses grupos de interesse foram localizados através das atas de reuniões e demais documentos oficiais da PMF, e o primeiro contato foi realizado por meio de ofício às instituições, contendo objetivos da pesquisa, sua importância para o campo das avaliações enquanto pesquisa acadêmica e a metodologia que seria utilizada pelo pesquisador. Fizeram parte do processo: Secretaria de Patrimônio da União (SPU), Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), Ministério

Público do Ceará (MPCE), Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Ceará (SEMACE), Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos do Ceará (FUNCEME) e a Associação de Moradores do Poço da Draga (ONG VELAUMAR). Algumas dessas instituições participaram diretamente do projeto, dando apoio à instigação, enquanto outras participaram como rede apoio.

A entrevista foi realizada de forma semiestruturada, a partir de perguntas norteadoras, mas com abertura para transversalidades de fatos e assuntos que pudessem esclarecer a situação proposta. Os elementos apresentados como divergentes, convergentes, fraquezas, potencialidades e demais argumentos que possam suprir a estrutura de pesquisa de uma avaliação de 4ª geração foram extraídos a partir das seguintes perguntas:

- a) Como foi a sua relação/atuação enquanto agente dentro do processo de atualização do PGI em 2018;
- b) Como você compreende a importância da participação e da multidisciplinaridade na elaboração de um plano de gestão?;
- c) Quais os principais desafios encontrados no período para execução das etapas de planejamento;
- d) Após o período de elaboração, através da sua experiência individual, você consegue elencar os pontos satisfatórios e não satisfatórios dentro do PGI 2018?

As perguntas serviram para dar suporte às subjetividades relativas aos mecanismos de participação dentro da atualização do Plano de Gestão Integrada da Orla de Fortaleza, e, em especial, aos beneficiários do trecho em analisado, como é o caso da comunidade do Poço da Draga.

## **6.2 A compreensão dos atores para construção do cenário avaliativo**

A identificação dos atores dentro de um processo de avaliação é importante, pois possibilitam uma articulação e correlação com as esferas envolvidas, em especial, as instituições que desenvolvem ações sociais sem fins lucrativos tendem a manter uma relação mais densa com o território. Comumente, eles surgem a partir da reunião de líderes comunitários que foram ativos nas lutas sociais de um determinado local. Assim, consideram-se atores essenciais para esta análise as associações e sociedades sem fins lucrativos que apresentem, em seus históricos de atuação, questões de natureza social, ambiental, cultural e assistencial.

Para fins de representatividade, essas organizações devem se estruturar através de

um colegiado que contenham representantes envolvidos com as causas em questão, a exemplo dos assentos dos Conselhos municipais e estaduais específicos para questões como educação, saúde, cultura e patrimônio. Contudo, se faz necessária a defesa e a montagem de outros tipos de entidades, formalizadas ou não, como comissões técnicas e grupos de trabalho (GT) comumente ligados a outras instituições dentro de um processo ou programa. É oportuno salientar que esses arranjos sociais demandam o livre arbítrio individual e coletivo da instituição, e que nem sempre dialogam de maneira pacífica com as demais instituições da administração pública.

A Constituição de 1988 inaugurou no Brasil uma nova forma de relação entre o Estado e a Sociedade Civil, e essas premissas constitucionais deram força para a ampliação das possibilidades participativas. No bojo dessas mudanças, as avaliações de políticas públicas, em especial as urbanas, devem ser compreendidas nesse contexto das distribuições de funções do Estado democrático por direito. Para Boaventura de Sousa Santos (2006), o Estado não detém mais o monopólio regulador da sociedade, em que antes detinham a coordenação de diferentes organizações e conduziam ou remiam os movimentos sociais.

É nesse jogo de interesses que forças divergentes e contraditórias se movem e resultam nas ações do estado contemporâneo. Com isso, o conflito entre diferentes atores traduz as novas condições da sociedade, em que, a partir desses arranjos e coalisões, nascem grupos e segmentos sociais que constituem a dimensão participativa da democracia.

Isso posto, para realização de uma pesquisa avaliativa na perspectiva de uma avaliação em 4ª geração, os atores envolvidos foram divididos em três grupos de controle, considerando, para concretização dessa divisão, as características em comum dentro do processo como um todo.

O primeiro grupo de controle (Grupo de Controle 01) é formado por agentes públicos da Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), tendo em vista sua atuação como órgão promotor e articulador do programa. Vale ressaltar, contudo, que há membros de outras secretarias que desempenharam funções junto à SEUMA nas etapas de planejamento e de montagem do produto.

O segundo grupo de controle (Grupo de Controle 02) é formado por agentes públicos ligados diretamente ao estado do Ceará e à União. Eles fazem parte do Comitê Técnico Estadual, órgão criado para o monitoramento das ações previstas nas etapas de elaboração do plano, assim como sua fiscalização. O CTE foi montado com base em suas capacidades, e em sua ligação direta com as questões da faixa de orla, além de serem os responsáveis pelas ações de formação e de preparo dos servidores municipais para elaboração

do plano.

O terceiro grupo de controle (Grupo de Controle 03) é o de amostragem da pesquisa, composto de moradores do Poço da Draga que participaram da metodologia elaborada pela SEUMA para revisão e atualização do PGI em 2019. A comunidade foi escolhida pela sua forte atuação na elaboração do PGI 2006, plano pioneiro no Brasil, desde que se criou o programa em 2004.

Assim, na próxima seção deste trabalho, inicia-se a fase de cruzamento de dados extraídos das entrevistas a partir dos pontos de vista dos grupos de controle. Contudo, vale ressaltar que os participantes apresentam suas opiniões com base em suas próprias experiências, e não necessariamente expressam os reais interesses de suas instituições. Porém, são nessas individualidades que é possível captar as fragilidades dentro do planejamento urbano, pois elas se distanciam das justificativas formais apresentadas pelo poder público, bem como das críticas não construtivas realizadas por parte da sociedade.

### **6.3 Incongruências relevantes para compreensão do cenário participativo.**

O caminho base para a instrumentalização municipal e preparação da atividade local constituiu uma fase preparatória para a revisão do PGI 2006. No caso de Fortaleza, foi iniciado no momento de manifestação oficial, por parte do Município, no interesse de continuar com a adesão à transferência da gestão das praias marítimas urbanas, como sugerido pelo MMA.

Por conseguinte, as ações apresentadas a seguir estão diretamente relacionadas à intenção do município em gerir o território costeiro, como:

- a) Intenção do Município de atualização da sua Legislação Urbanística e Ambiental e os planos vinculados;
- b) Seleção pública multidisciplinar para auxiliar os técnicos da Prefeitura, SEUMA e demais Secretarias para cumprimento dos prazos legais;
- c) Manifestação oficial do Município ao Comitê Técnico Estadual do Projeto Orla no Ceará (CTE/PO/CE) da intenção de realizar a atualização do PGI de 2006;
- d) Realização de Reunião Técnica com o Comitê Técnico Estadual do Projeto Orla no Ceará (CTE/PO/CE) para definição de metodologia de revisão, resultando na instrução de que fosse trabalhado o PGI 2006, suas concretizações e não concretizações, possibilitando uma autoavaliação crítica;
- e) Manifestação oficial do Município ao SPU para aderir ao processo de gestão

das praias marítimas urbanas de seu território;

f) Realização de reuniões ordinárias para formação de um Comitê Gestor da Cessão da Orla composto por Órgãos Municipais, no intuito de operacionalização da Gestão da Orla (FORTALEZA, 2018).

O primeiro passo para avaliar os processos participativos nesta pesquisa foi a análise prévia dos instrumentos presentes para promoção da participação social. Nessa prerrogativa, foram analisadas as metodologias utilizadas pela SEUMA para reunir os participantes, assim como a possibilidade de intervenção deles nas decisões do PGI. Os PGI 2006, 2018 e demais registros dessas metodologias serão resgatados nesta seção, a fim de elucidar esses espaços de formação e discussões. Como fonte oficial, extraiu-se alguns conteúdos do Caderno de Memórias, instrumento fornecido pela secretaria que compilou datas de reuniões, atas, listas de frequência e registros fotográficos das ações participativas para atualização do PGI 2018.

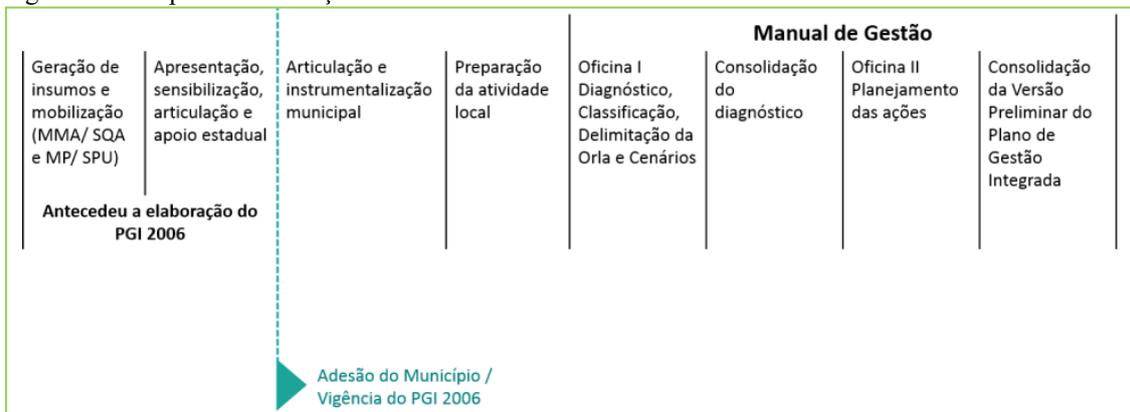
O objetivo principal do Caderno de Memórias foi dar publicidade e transparência ao processo e à metodologia de elaboração do PGI 2018. Nesse aspecto, foram também disponibilizados desenhos e croquis das ideias apresentadas durante os eventos técnicos e/ou participativos, bem como os encaminhamentos que subsidiaram o diagnóstico e prognóstico do produto em questão. Também serviu como documento de registro o histórico de elaboração do PGI 2018. Nele, estão contidas as ferramentas que, segundo a SEUMA, servirão como norte para a construção do “PROJETO ORLA”. Destaque-se que esses registros sobre oficinas, encontros, discussões, consultas e avaliações são um excelente indicador do entendimento da instituição sobre o que é participar e avaliar uma política pública.

A partir disso, identificou-se nesse documento a intenção de dar luz aos processos inerentes à atualização; contudo, ele não esclarece o ponto de vista dos grupos participantes, de forma que pudesse esclarecer à população os detalhes de elaboração do novo plano. Nesse viés, o documento, segundo a SEUMA, serve como ferramenta de acompanhamento e avaliação do processo. Contudo, observa-se que nele não constam as ações avaliativas necessárias para uma revisão precisa do PGI 2006, pois a metodologia de elaboração do Projeto Orla 2018 diverge da estrutura conceitual e das recomendações técnicas da Comissão Técnica do Programa, orientados pelo caderno “Fundamentos para Gestão Integrada” (MMA, 2006) e o “Manual de Gestão” (Ibidem), respectivamente. Apesar disso, nas seções posteriores, analisaremos com mais detalhes esses pontos importantes para traçar o desenho avaliativo nesta pesquisa.

Por se tratar de uma revisão de instrumento de gestão, e considerando que,

segundo a SEUMA, para essa situação, não havia recomendações técnicas específicas, então eles adaptaram procedimentos técnicos do Manual. As etapas iniciais (geração de insumos e mobilização; e apresentação, sensibilização e articulação estadual) ocorreram nos anos antecessores, portanto, anteriores ao seu processo previsto para tal revisão, iniciado mesmo em 2017, com a adesão do Município à transferência da cessão da Orla. Observa-se, através das chamadas públicas e ofícios, que o início se deu através de uma articulação interna na gestão municipal, e apenas as atividades locais (participativas) aconteceram no ano de 2017, como ilustrado na imagem a seguir:

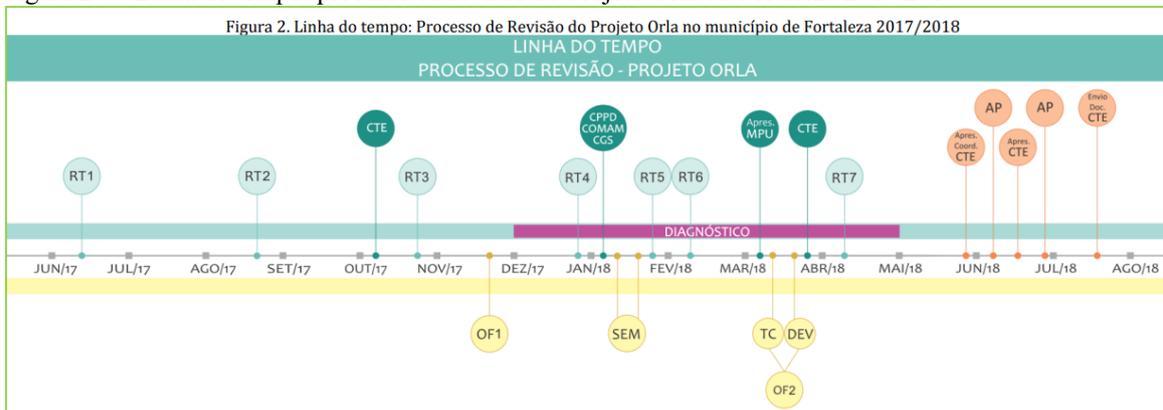
Figura 25 – Etapas de elaboração do PGI 2017/2018



Fonte: MMA (2016, p.8)

Nessa avaliação, serão analisadas apenas as atividades realizadas para a Unidade II, (ou Trecho 02 – PGI 2006). Importante destacar que, no novo planejamento, foram modificadas as nomenclaturas dos trechos de intervenção, o que, de uma certa forma, pode confundir o leitor ao analisar determinados territórios. O planejamento de atividades segue a imagem a seguir:

Figura 26 – Linha do tempo: processo de revisão do Projeto Orla de Fortaleza 2017/2018



LEGENDA		
Etapa Técnica	Etapa Participativa	Entregas do PGI
RT1 1ª Reunião Técnica - Órgãos Públicos	OF1 1ª OFICINA	Apres. Coord. CTE Apresentação à SEMA e SPU/Coordenação da Comissão Técnica Estadual (CTE)
RT2 1ª Reunião Técnica - Órgãos Públicos	SEM SEMINÁRIO	AP Apresentação em Audiência Pública e Publicização no Centro Cultural Belchior
CTE Comitê Técnico Estadual do Projeto Orla no Ceará	OF2 OFICINA 2	Apres. CTE Apresentação à Comissão Técnica Estadual (CTE)
RT3 3ª Reunião Técnica - Órgãos Públicos	TC TRABALHOS DE CAMPO	AP Audiência Pública – Câmara dos Vereadores
RT4 4ª Reunião Técnica - Universidades e Institutos	DEV DEVOLUTIVAS	Envio do Documento atualizado com as últimas contribuições para a CTE
CPMD COMAM CGS Apresentação para o Conselho Municipal do Meio Ambiente		
RT5 5ª Reunião Técnica - Órgãos Públicos		
RT6 6ª Reunião Técnica - Órgãos Públicos		
Apres. MPU Apresentação para o Ministério Público do Estado do Ceará		
RT7 7ª Reunião Técnica - Órgãos Públicos		

Fonte: Caderno de Memórias do PGI, 2018. p.101

A metodologia propôs diferentes etapas de revisão. O primeiro momento aconteceu da seguinte maneira:

- a) Etapa Técnica: constitui-se de Reuniões Técnicas, Reunião com Comitê Técnico Estadual (CTE), Apresentação para o Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMAM), Apresentação para Ministério Público do Estado do Ceará (MP-CE), Elaboração e Consolidação do Diagnóstico;
- b) Etapa Participativa: Oficinas I e II, Reuniões Técnicas, Seminários, Trabalhos de Campo e Devolutivas.

Segundo a SEUMA, em todas as ações realizadas esteve presente a CTE, que é o órgão responsável pelo acompanhamento e validação do PGI. As ações vinculadas às Reuniões Técnicas, às Oficinas I e II, aos Seminários, aos Trabalhos de Campo e às Devolutivas, bem como os seus registros, foram realizados por ela.

Como já mencionado, a SEUMA apresenta essa articulação com demais secretarias municipais, muito antes do ano previsto para início da revisão do plano. Contudo, observa-se que, apenas em 2017, conseguiram-se subsídios necessários para início da revisão. Destaca-se o atraso diante do processo de revisão do PGI 2018, tendo em vista que a vigência de cobertura do PGI 2006 seria de 10 anos, como o Plano Diretor Participativo Municipal (PPDFOR).

O segundo momento tem início na etapa participativa, na qual estavam previstas duas oficinas, um seminário, trabalhos de campo e uma devolutiva para a população. Esses dias eram os únicos meios pelos quais seria possível contribuir com a metodologia adotada pela secretaria. Lembramos que, segundo orientações do Ministério do Meio Ambiente (MMA), a Comissão Técnica deveria ter realizado uma capacitação para a realização dessa etapa participativa. Contudo, não há registros ou informações que auxiliem como aconteceu tal capacitação, ou qual o conteúdo dela, tendo em vista que todas as etapas formativas de um planejamento urbano são necessárias para a qualidade da participação entre seus integrantes.

A primeira oficina (Oficina I) consistiu na apresentação à população interessada

dos fundamentos do Projeto Orla e do diagnóstico de avaliação das ações previstas do PGI 2006. Contudo, não houve, por parte do poder público, uma devolutiva do motivo pelo qual algumas ações previstas no PGI de 2006 não foram realizadas até aquele momento. Dessa forma, a oficina se categorizou como apresentação da situação existente do trecho, uma espécie de diagnóstico do plano anterior. Além disso, segundo entrevistas, o poder público foi questionado por não ter cumprido com as promessas expressas no planejamento anterior. Por sua vez, durante Oficina II, a SEUMA já apresentou um esboço do plano em si, projetos e ações previstas e em andamento para a orla do Município. Essa oficina resultou também na produção de desenhos que demonstravam os desejos coletivos dos participantes para construção e consolidação de cenários possíveis para a orla.

Outro ponto importante para a discussão é o Diagnóstico (detalhado no Volume II), elaborado por uma equipe multidisciplinar a partir da análise de uma base de dados e complementado pelas visitas de campo e pelas contribuições das oficinas participativas. Contudo, segundo entrevistas, a equipe que produziu tal documento não participou das metodologias participativas previstas no planejamento. Apesar disso, a delimitação físico-territorial das Unidades de Paisagem do PGI 2006 foi mantida tal qual o planejamento anterior, bem como a demarcação de seus Trechos, tendo sido alteradas apenas algumas nomenclaturas.

Figura 27 – Registros fotográficos do 2º seminário da Unidade II.



Fonte: Caderno de Memórias (2018).

As “Reuniões Técnicas” aconteceram em etapas anteriores e em diferentes momentos do “processo de revisão”, com o intuito de monitorar a articulação e a mobilização, a elaboração do Diagnóstico e a realização das oficinas I e II. Observa-se que as principais contribuições das reuniões técnicas foram mobilizar órgãos públicos e promover a capacitação de seus técnicos, além de reunir estudos científicos e relatórios técnicos, dentre outros, para a elaboração do planejamento em questão. Contudo, vale ressaltar que todos os documentos

elaborados deveriam passar pelo crivo do Comitê Técnico Estadual do Projeto Orla no Ceará (CTE/PO/CE) e do Ministério Público do Estado do Ceará (MP-CE). Embora, segundo entrevistas a alguns integrantes do CTE, ele o Comitê não capacitou todos os membros que trabalharam na elaboração do planejamento, ponto esse preocupante em relação ao produto.

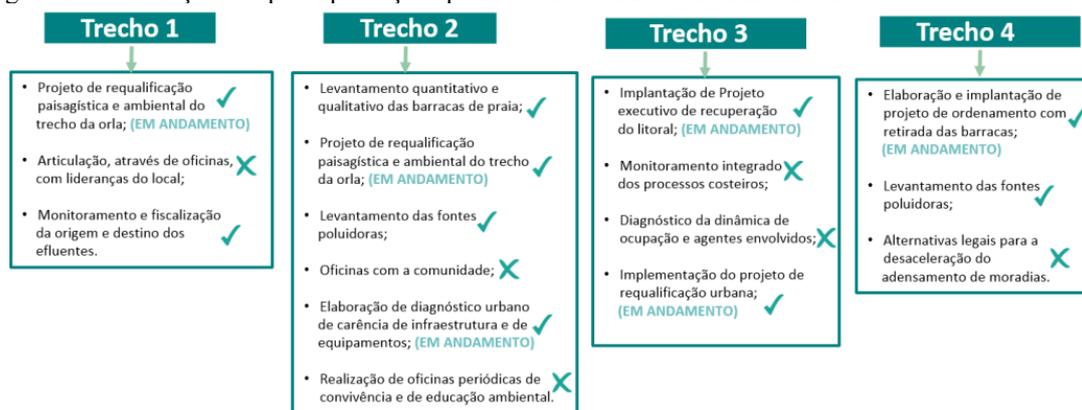
No que compete à unidade analisada, dois fatores são importantes nesta avaliação de políticas públicas urbanas. O primeiro fator seria a não justificativa, por parte do poder público, das ações previstas para o Poço da Draga no PGI 2006, pois, analisando a questão pelo princípio da administração pública da continuidade, tal omissão feriu esse princípio, essencial para a continuidade do serviço público.

O princípio da continuidade, também chamado de “Princípio da Permanência”, consiste na proibição da interrupção total do desempenho de atividades do serviço público prestado a população e seus beneficiários. Entende-se que o serviço público consiste na forma pelo qual o Poder Público executa suas atribuições legais e essenciais, ou necessárias, à população. Diante disso, entende-se que o serviço público, como atividade de interesse coletivo, visando a sua aplicação diretamente a população, não pode parar, devendo ser sempre contínuo, pois sua paralisação total, ou até mesmo parcial, poderá acarretar prejuízos aos seus usuários, e não somente a eles, tendo em vista que destes poderão ser exigidos ressarcimentos e até mesmo indenizações, recaindo estes prejuízos para toda a sociedade – incluindo os próprios servidores públicos. Sabe-se que o serviço público é fundamental e indispensável para a população, tendo em vista que várias áreas e atividades dos órgãos públicos, além de ligadas diretamente a população, hoje em dia são consideradas obrigatórias para os que dela dependem. Assim, vemos a importância que o serviço público possui para os usuários de políticas e programas, e que o seu cumprimento afeta positivamente a vida da continuidade. Assim, caso ocorra o não cumprimento ou a paralisação, pode ocasionar prejuízos não somente aos usuários, mas também aos que dispõem destas atividades. Além disso, pode despertar na população o sentimento de descaso e de insatisfação com as ações públicas municipais. Diante do exposto, devemos nos ater a tal princípio, pois ele reverbera na credibilidade local para com os processos de planejamento urbano.

O segundo fator foi a falta de formação aos participantes, pois sabe-se que há uma carência educativa histórica sobre questões que envolvem estado, políticas públicas, sociedade e, de certa forma, a participação social sofre com o não engajamento político e cultural dos seus atores. Ou seja, é preciso educá-los, formá-los, apresentar os meios pelos quais eles ocuparão esses espaços, a fim de que, a partir dessa troca de experiências, eles possam trilhar os caminhos necessários para o desempenho do controle social. Também se

observa que boa parte das ações foram realizadas pelas equipes técnicas, em paralelo ao conhecimento da população. Assim, observa-se a carência de ações participativas para ambos os trechos, em especial ao Trecho 02, como ilustrado na Figura a seguir:

Figura 28 – Avaliação das principais ações previstas no PGI 2006 da Unidade II



Fonte: Caderno de Memórias do PGI (2018)

As oficinas periódicas apresentadas como ações do PGI, programadas para serem realizadas na comunidade do Poço da Draga, nunca foram realizadas. Segundo entrevistas, os contatos diretos sobre o processo de planejamento só aconteceram no período entre 2004 e 2006, e retomaram em 2017 com o processo de revisão. Esse hiato elucidada uma questão central nessa avaliação: a utilização dos recursos humanos apenas para o cumprimento das prerrogativas legais, que exigem a participação e validação da população para a montagem do produto. Ou seja, a participação efetiva, a partilha de decisões e de direitos se esvaem, uma vez que não houve um estímulo periódico para um monitoramento dessas ações.

No âmbito das subjetividades, a partir das entrevistas ao grupo de controle da comunidade, foi observada a insatisfação deles ao observarem que novas ações foram previstas para o território sem o cumprimento das ações já previstas no planejamento anterior. Relatos apontam que o processo de construção do PGI 2018 não partiu da prerrogativa de cumprir ações pendentes, mas sim, da construção de um novo planejamento. Esse fator está diretamente relacionado a questões políticas, técnicas e culturais, como já previsto nas metodologias de pesquisas avaliativas. A distinção dos interesses públicos políticos e técnicos não seria possível nessa pesquisa, porém, é importante registrar o ponto de vista do entrevistado, pois esclarece o seu entendimento para com a questão e o posiciona em um lugar de desvantagem e insatisfação para com o plano atual.

O Seminário na Unidade II apresentou os resultados extraídos das oficinas que, através da metodologia *swot*, extraia dos participantes o levantamento dos principais desafios e oportunidades do local, além de identificar os principais problemas existentes na Unidade e possíveis soluções apontadas pelos participantes, conforme demonstrado na Figura 29:

Figura 29 – Desafios encontrados para a unidade em análise.

	DESAFIOS
	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Poluição visual;</li> <li>✓ Barracas desorganizadas;</li> <li>✓ Falta de banheiros químicos para moradores de rua, pois fazem suas necessidades ao lado das barracas;</li> <li>✓ Mau cheiro no trecho do bairro Moura Brasil;</li> <li>✓ Preservar/tombar ruínas do Forte São Luiz;</li> <li>✓ Assegurar reurbanização fundiária do poço do draga;</li> <li>✓ Mudança na rota do turismo, pois os ônibus são multados quando param;</li> <li>✓ Poluição dos rios;</li> <li>✓ Aquário;</li> <li>✓ Barracas;</li> <li>✓ Em época chuvosa os coletores não suportam a quantidade de água, devido os escoadores serem constantemente tampados pela ação natural da maré;</li> <li>✓ Falta de estrutura para turismo em relação a estacionamentos para ônibus;</li> <li>✓ Especulação imobiliária e ocupações irregulares ocasionando o rebaixamento do lençol freático;</li> <li>✓ Impermeabilização do solo dificultando a infiltração e, por conseguinte, o rebaixamento do aquífero;</li> <li>✓ Ambulantes trabalhando informalmente, enquanto barraqueiros querem se regularizar e não conseguem;</li> <li>✓ Desorganização e desestruturação das praias;</li> <li>✓ Empreendimentos que privatizam a orla no trecho 2;</li> <li>✓ Conflito de pedestres e veículos;</li> <li>✓ Impactos dos espigões;</li> <li>    Fauna é atraída pelos resíduos da praia.</li> </ul>

Fonte: Adaptado de Caderno de Memórias (2018).

Do quadro de desafios apresentado acima, apenas o item 6 foi assegurado nesses últimos 10 anos. No ano de 2019, a PMF, junto com IPLANFOR e UFC, realizaram os Planos Integrados de Regularização Fundiária das ZEIS prioritárias da cidade. O Poço da Draga, através de sua forte mobilização, conseguiu aprovar mais um planejamento para o território, contudo, essa diversidade de planejamento pode acarretar incongruências hierárquicas, a serem apresentadas no final deste capítulo.

Figura 30 – Soluções e propostas para a unidade em análise.

	<p style="text-align: center;"><b>SOLUÇÕES E PROPOSTAS</b></p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Preservação do patrimônio histórico em especial, edifício São Pedro e Clube Náutico Atlético Cearense;</li> <li>✓ Reurbanizar com inclusão dos permissionários;</li> <li>✓ Melhorar questão social e de segurança existente;</li> <li>✓ Inclusão marinha no lençol freático continental;</li> <li>✓ Melhorar qualidade recreacional das praias;</li> <li>✓ Licenciar os barraqueiros, uma vez que a prefeitura já tem a gestão da orla;</li> <li>✓ Cadastrar ambulantes para que também possam se regularizar;</li> <li>✓ Levar os ônibus até um certo horário para os turistas descerem e depois tomá-lo outra vez. Retirar pista de ciclista e construir estacionamento;</li> <li>✓ Padronização, estruturação e organização das barracas;</li> <li>✓ Infraestrutura urbana e sanitária para prevenir e cuidar do meio ambiente;</li> <li>✓ Presenças de banheiro público;</li> <li>✓ Manter os permissionários onde estão;</li> <li>✓ Proporcionar recursos para melhorias dentro de um projeto padrão, mantendo os lugares atuais;</li> <li>✓ Construir uma via de pedestre, ciclovia e carro em uma via marginal na área de engorda do mar;</li> <li>✓ Limpeza pública e remoção de pontos de despejo de galerias pluviais;</li> <li>✓ Requalificação dos recursos hídricos que deságuam na unidade;</li> <li>✓ Proteger bocas de escoamento e deixar uma equipe responsável por isso;</li> <li>✓ Evitar a exploração imobiliária no tocante à construção de novos edifícios;</li> <li>✓ Perfuração de novos poços profundos;</li> <li>✓ Projetos de pavimentação com materiais permeáveis;</li> <li>✓ Maior limpeza na praia;</li> <li>✓ Intensificar fiscalização do lançamento de efluentes (aumentar número de fiscais e aumentar a carga horária dos fiscais já em atividade);</li> <li>✓ Preservar edifício São Pedro;</li> <li>✓ Transformar o aquário em um centro de cultura e gastronomia regional (vaqueiro, pescador, renda e bordado);</li> <li>✓ Tombar ruínas do forte São Luiz no Mucuripe;</li> <li>✓ Requalificar os barraqueiros para deixar todos nos seus devidos lugares pela sua geração de emprego;</li> <li>✓ Análise dos espigões (estudo aprofundado) sobre as alterações na zona costeira;</li> <li>✓ Retirada imediata da tancagem para o porto do Pecém;</li> <li>✓ Retirada dos esgotos da beira mar;</li> <li>✓ Despoluir rios, lagoas e riachos;</li> <li>✓ Demolir aquário e construí-lo na praia mansa;</li> <li>✓ Uniformizar e padronizar as barracas, guarda sol, cadeiras, etc;</li> <li>✓ Multar e fiscalizar barracas que poluam e capacitar a população para fiscalizar;</li> <li>✓ Urbanizar orla dando continuidade ao calçadão da orla;</li> <li>✓ Oferta de financiamento e específico para construção de estacionamento subterrâneo no Náutico Atlético cearense para algum empreendedor. (ATRELAR A VIABILIDADE FINANCEIRA DA MANUTENÇÃO DAS EDIFICAÇÕES DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO)</li> </ul>

Fonte: Adaptado de Caderno de Memórias (2018).

Com base nas soluções e propostas levantadas durante as oficinas, observa-se a carência de ações diretas à questão da moradia popular na região e entorno, assim como medidas satisfatórias de saneamento básico, regularização fundiária e acessibilidade para a comunidade do Poço da Draga. Tal indagação está presente nas falas dos entrevistados, como apresentado como na seguinte citação: “ estamos cansados de planos, queremos obras de requalificação urbana na comunidade, toda a cidade tem menos aqui”. Dessa forma, frisa-se a necessidade urgente de cobrar ao poder público o cumprimento das ações propostas, tanto no PGI, quanto no PIRF, ambos instrumentos com ações previstas para a melhoria urbana do local.

Como medida administrativa para a realização de uma devolutiva à SEUMA, reuniram-se CTE, SEUMA e instituições afins, através de sua Comissão Permanente de

Avaliação do Plano Diretor (CPPD), em abril de 2018, para a apresentação do produto do PGI para população em um auditório na Praia de Iracema. Contudo, segundo entrevistas e consultas à lista de frequência, os integrantes da comunidade Poço da Draga não estiveram presentes, tendo eles justificado essa ausência por estarem insatisfeitos com o modo como o processo ocorreu.

Figura 31 – Registros fotográficos da Devolutiva de propostas para a unidade em análise.



Fonte: Adaptado de Caderno de Memórias (2018).

Diante disso, compreende-se uma falha no processo de participação, quando os seus integrantes não acreditam nos resultados das metodologias adotadas, seja por motivos pessoais ou políticos, fator que enfraquece como um todo a linha de ação da metodologia, mesmo sem levar em consideração a eficácia ou efetividade da metodologia adotada.

Em meados de 2018, a SEUMA, dá publicidade ao PGI como um todo, através de um convite da primeira audiência pública para aprovação do PGI na Câmara de Vereadores do município. Nessa fase do planejamento, já não havia participação da população no processo, que passaria agora a tramitar internamente na PMF e no Governo do Estado.

Figura 32 – Convite para audiência pública no Centro Cultural Belchior



Fonte: SEUMA (2018).

Até o presente momento, o PGI 2018 encontra-se aprovado e homologado nas instâncias municipal e estadual. Contudo, com o advento das repentinas mudanças de ministro do meio ambiente na esfera federal, o programa de gestão da orla, vinculado ao orçamento da União, foi desligado do MMA, e encontra-se descoberto por parte dos ministérios, que aguardam sanções presidenciais para a transferência do programa. Esse impasse administrativo e político, a nível federal, enfraqueceu e distanciou o programa da diretriz básica que o fundou: o controle e a qualidade do meio ambiente urbano nas faixas de orla da união. Esses entraves defasaram a homologação do PGI 2018 da cidade de Fortaleza, fazendo com que o PGI 2016 ainda seja o Plano vigente, a título de financiamento internacional, para a cidade de Fortaleza.

#### 6.4 Concordâncias e Divergências nos processos participativos

Como já apresentado, a metodologia que tange essa avaliação reproduz a estrutura apresentada por Guba e Lincoln (1989), que categoriza os envolvidos por grupo de controle. Nessa perspectiva, enquanto pesquisa e avaliação, os grupos de controle foram divididos em três. O primeiro grupo, formado por integrantes dos gestores públicos que coordenaram e executaram o PGI. O segundo grupo, formado pelos gestores públicos que cumpriram o papel

de controle e supervisão (Comitê Técnico Estadual). E o terceiro grupo, formado por representantes da sociedade civil organizada, que representaram suas instituições ou movimentos na metodologia do plano de trabalho do PGI.

Entende-se como grupo de controle, nesta pesquisa, os participantes das entrevistas que, de uma maneira ou de outra, estiveram presentes na elaboração do PGI 2018. Assim, suas subjetividades e memórias contribuem para a construção do entendimento sobre os meios participativos desenvolvidos nos mecanismos de planejamento urbano participativo para o gerenciamento costeiro no município de Fortaleza.

É notório que o termo “avaliação” assusta os participantes entrevistados, principalmente quando eles desempenharam papéis de coordenação, e receberam obrigações legais para o cumprimento das atividades. Compreendendo essa avaliação também como pesquisa acadêmica, e reconhecendo a característica investigativa e a sua não neutralidade, nessa metodologia, o avaliador assume o papel de mediador de conflitos, ainda que prezando pela obtenção de respostas que contribuam com a questão central do trabalho, que é a participação social no planejamento urbano. O convite para participação na pesquisa foi realizado via ofício circular, nas secretarias e instituições. Em primeira instância foram encaminhados internamente para os responsáveis, que após isso indicaram os atores ligados diretamente ao programa.

A entrevista possuía estrutura aberta, semiestruturada com as seguintes perguntas: a) Como foi a sua relação/atuação enquanto agente dentro do processo de atualização do PGI em 2018?; b) Como você compreende a importância da participação e da multidisciplinaridade na elaboração de um plano de gestão? c) Quais os principais desafios encontrados no período para execução das etapas de planejamento.; d) Após o período de elaboração, através da sua experiência individual, você consegue elencar os pontos satisfatórios e não satisfatórios dentro do PGI 2018?

Apesar de a estrutura da entrevista encaminhar questões pontuais para essa avaliação, boa parte das respostas se endereçavam às justificativas e às falhas identificadas por eles, ponto favorável para a estruturação das concordâncias e divergências da metodologia, conforme quadro a seguir:

Quadro 8 – Divergências nos processos participativos do PGI 2018.

<b>PROCESSOS PARTICIPATIVOS NO PGI 2018 – DIVERGÊNCIAS</b>			
<b>QUESTÕES INICIAIS</b>	<b>GRUPO DE CONTROLE 01</b>	<b>GRUPO DE CONTROLE 02</b>	<b>GRUPO DE CONTROLE 03</b>
<b>A</b>	Realizou o planejamento do PGI, como também realizou a articulação entre poder público e sociedade.	Reconhece seu papel como grupo de controle e fiscalização, porém não atuou como promotor da participação.	Não reconhece o PGI 2018, como produto resultante da sua participação.
	Identificou a evasão diante do quadro de atividades por parte dos integrantes da metodologia.	Reconhece a atuação nas fases de planejamento e elaboração final do produto, porém não esteve na linha de frente com a população.	Não estiveram presente em todas as etapas do processo. Sob a justificativa dos prazos curtos para realização dela.
	Reconhece a importância da participação dos grupos, mas não apresentou as alternativas para proporcionar a abrangência dos participantes.	Alegou prazos e impasses administrativos para o desempenho das ações.	Apresentou carência de atores disponíveis para acompanhamento do PGI em 2017.
<b>B</b>	Considera o processo como participativo e multidisciplinar.	Reconhece a importância da participação no processo.	Não considera efetiva sua participação diante do processo.
	Reconhece a importância da participação no processo.	Não apresentou suas ações para o processo ser participativo.	Aponta falhas na metodologia e insatisfação com o PGI como um todo.
	Apresentou as competências dos formuladores e suas motivações.	Não acompanhou a etapa de participação direta com a população.	Não considerou multidisciplinar o processo.
<b>C</b>	Apresentou a falha de assiduidade dos participantes.	Apontou a abrangência do território como maior desafio.	Reconhece as divergências políticas para com a Gestão Municipal.
	Não considerou curto o prazo administrativo, assim como apresentou as chamadas e convites públicos.	Apontou prazos administrativos curtos para o desenvolvimento.	Apresentou a insatisfação da população local com as ações públicas no território.
	Apresentou falta de recurso financeiro e humano para o processo.	Apontou a necessidade de apoio técnico especializado.	Não enxerga como positivo a forma como o PGI 2018 foi realizada.
<b>D</b>	Acredita ser satisfatório a gestão municipal ter retomado o Plano que estava desatualizado desde 2006.	Considera satisfatório o PGI 2018.	Considera insatisfatória a realização de um novo plano sem o cumprimento das ações do planejamento anterior.
	Considera o PGI 2006 evasivo (insatisfatório) mesmo sendo o plano vigente até o presente momento.	Não apresentou justificativas sobre o juízo de valor sobre o planejamento como um todo.	Considera o PGI 2006 mais dinâmico e humanizado nos processos participativos.
	Considera efetivas as etapas de planejamento e elaboração do PGI 2018.	Considera satisfatória sua atuação no processo.	Não reconhece o produto apresentado.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir das entrevistas realizadas na pesquisa.

Diante dos fatos apresentados no quadro anterior, observa-se o entendimento pessoal do grupo sobre o que seria a participação social, pois, através desses recortes subjetivos, extrai-se as idealizações românticas presentes nos discursos públicos e políticos para com as políticas públicas. Observa-se também que, embora o PGI 2018 esteja aprovado, uma parte da população pode não o reconhecer como efetivo, o que demonstra claramente as dificuldades enfrentadas, tanto pelo poder público, quanto pela população em geral. Ou seja, a partilha efetiva dos direitos e deveres estão tangenciados a uma negociação, que nem sempre acontece nos espaços decisórios.

Outro aspecto observado é a montagem da metodologia interna do plano de trabalho. Segundo o MMA, o Comitê Técnico é o mediador responsável pelo controle da qualidade, assim como foi o grupo que participou diretamente da formação para o desempenho dessas atividades. Dentro do PGI 2018, ele não esteve presente em todas as etapas, além de não ter sido o proponente da metodologia do ponto de trabalho. Reconhece-se aí uma falha no próprio desenho participativo elaborado pelos executores da política.

No quadro 9 serão apresentados os pontos concordantes entre os grupos de controle, em que as concordâncias podem elucidar fatores externos que atrapalharam o processo de elaboração do PGI, como também reforçar a análise de que sua estrutura metodológica não atenderia a tamanha demanda.

Quadro 9 – Convergências nos processos participativos do PGI 2018.

<b>PROCESSOS PARTICIPATIVOS NO PGI 2018 – CONVERGÊNCIAS</b>			
<b>QUESTÕES INICIAIS</b>	<b>GRUPO DE CONTROLE 01</b>	<b>GRUPO DE CONTROLE 02</b>	<b>GRUPO DE CONTROLE 03</b>
<b>A/B</b>	Apresentou a metodologia participativa utilizada, assim como as atas e registro fotográficos.	Reconhece o cumprimento de suas obrigações para o preito.	Aceitou o convite cordialmente para participar da metodologia.
	Reconhece a importância de sua atuação como órgão promotor do planejamento e controle urbano da cidade.	Reconhece sua capacidade técnica e multidisciplinar para formação do CTE.	Reconhece a importância de sua participação para o controle social do programa proposto.
<b>C</b>	Reconhece a falta de recurso como um desafio para elaboração do plano em si quanto para execução de suas ações.	Reconhece a carência de recursos para execução das etapas de planejamento e falta de apoio ministerial no contexto político da época.	Compreende a falta de recursos e instabilidade política do momento para realização do plano.

<b>PROCESSOS PARTICIPATIVOS NO PGI 2018 – CONVERGÊNCIAS</b>			
	Concorda que houve atraso para realização da revisão do PGI 2006.	Concorda que houve atraso para realização da revisão do PGI 2006.	Questiona o atraso para realização da revisão do PGI 2006.
	Acredita que houve pouco tempo para o desempenho das atividades participativas	Acredita que houve pouco tempo para o desempenho das atividades participativas	Questiona o atraso para realização das atividades participativas na revisão do PGI e elaboração do PGI 2018.
<b>D</b>	Apresentou como satisfatório a atualização do PGI para a gestão.	Apresentou como satisfatório a atualização do PGI para o controle ambiental e de uso e ocupação do solo no território costeiro da cidade.	Concorda com a importância de ter instrumentos específicos para a gestão da faixa de orla da cidade.
	Reconhece as falhas diante da metodologia adotada para a participação social e as limitações desses espaços.	Não opinou sobre as falhas na metodologia adotada para a participação social e suas limitações.	Apontou as falhas da metodologia utilizada como também reconhece não saber quais alternativas seriam possíveis de serem executadas.
	Acredita que a cidade tende a ganhar com a atualização do PGI.	Acredita que a cidade tende a ganhar com a atualização do PGI.	Acredita que a comunidade possa se beneficiar com o programa apesar de não sentir os efeitos positivos a curto prazo.

Fonte: Entrevistas, 2021. Adaptado pelo autor.

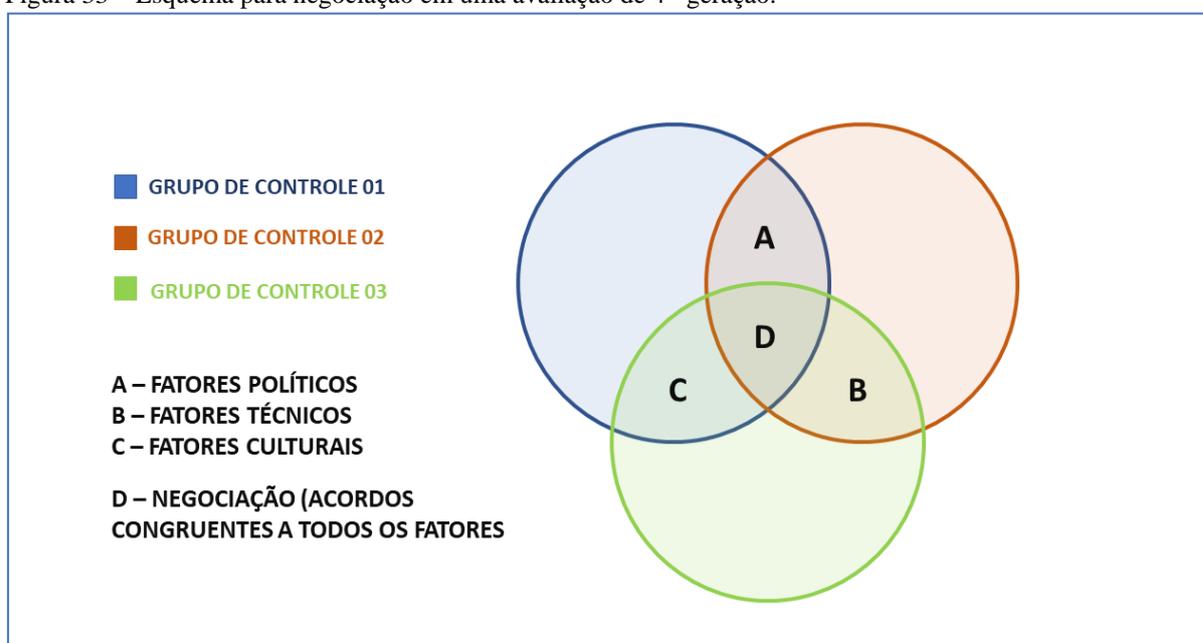
Como apresentado no Quadro 9, observa-se que ambos os grupos de controle identificam a precariedade ou a incapacidade da metodologia utilizada pela gestão em abranger todas as subjetividades possíveis para o território, que, na verdade, apenas reproduz sonhos já existentes e problemas já conhecidos, não trazendo nada novo ou eficaz para as questões levantadas. Diante disso, ressalta-se a necessidade de construir um espaço de formação e de criação para definir projetos e soluções condizentes com os anseios da população, pois observa-se que a participação acontece, mas que não há consonância com as ações concretas que se repercutem após as etapas de planejamento.

Outro ponto relevante é a concordância com os entraves políticos e administrativos para o bom desempenho do planejamento, uma vez que há forças, nem sempre intencionais, que contribuem com o “estado da arte” local, a exemplo de projetos de requalificação urbana da orla, tendências a padronizações ou adoção de modelos exógenos de cidade, que não aglutinam as pré-existências, como a informalidade do comércio local ou usos não convencionais na faixa de orla. Assim, reforça-se a necessidade do diálogo para concatenar as questões políticas, técnicas e culturais no território, a partir das existências locais e de seus usos. Contudo, essa prerrogativa não impede o poder público de estimular

novas formas de utilizar o espaço, além das ações educadoras que podem contribuir com a qualidade do ambiente urbano na faixa de orla da cidade.

Assim, para o fechamento do ciclo hermenêutico-dialético, Guba Lincoln (1989) sugere a “negociação” – que, no caso de uma política urbana, seriam algumas concessões dos fatores políticos, técnicos e culturais para um possível diálogo entre os grupos de controle. Vale ressaltar que esta pesquisa não dispôs aos entrevistados um encontro para um possível diálogo entre as partes; assim, o que se experienciou, enquanto pesquisa e avaliação, foi uma interlocução de relatos sobre as experiências pessoais dos participantes, contribuindo para uma avaliação menos positivista e mais receptiva para as subjetividades.

Figura 33 – Esquema para negociação em uma avaliação de 4ª geração.



Fonte: Elaboração do autor.

Na imagem apresentada, foram sintetizados os possíveis caminhos congruentes aos ideais dos dois grupos. Esta negociação simbólica pode ser o norte para futuras metodologias, assim como suporte para se repensar uma estrutura avaliativa dentro dos programas de planejamento urbano, independentemente de sua escala de atuação.

Ademais, uma possível negociação só seria possível através do alinhamento dos três fatores presentes nas ações públicas, conforme demonstrado na mesma imagem. O primeiro, de caráter político, seriam suas idealizações e motivações; o segundo, de caráter técnico, seriam as condicionantes que, boa parte das vezes, interferem nas decisões públicas; por último, mas não menos importante, há o fator cultural, que pode sim interferir nos demais fatores. Percebe-se, assim, que o planejamento urbano tende a sofrer influências desses três

fatores, no que se refere à administração pública, sendo o diálogo a peça-chave para uma negociação que atenda às expressivas demandas sociais e aos interesses peculiares de cada seguimento.

Por fim, ressalta-se que não há, e muito menos haverá, um único caminho ou uma fórmula para a realização dessa negociação, pois ela tende a se expressar, no âmbito do simbólico, por meio dos interessados em sua realização. Apesar disso, a real intenção desta pesquisa avaliativa é contribuir com o campo das avaliações, na esperança de que esse universo de possibilidades possa ser cada vez mais absorvido pelas administrações públicas.

Indo além, espera-se também que os relatos apresentados possam dar subsídios para se pensar um planejamento urbano mais participativo, que resulte em novas ideias e abordagens que formem atores e instituições capacitados a somar esforços para a busca de melhorias na qualidade de vida da população – construindo, a cada conquista, a efetiva participação social na defesa do direito à cidade.

Formar atores responsáveis pelo controle social é essencial para equipar comunidades e grupos sociais com informações valiosas sobre o papel da mobilização, da participação e da construção de estratégias para a conquista dos direitos legais, como aqueles assegurados pela Constituição Federal, e que devem atender as demandas de cada território (FORTALEZA, 2019).

É com esse intuito que, na próxima seção, busca-se elaborar algumas estratégias para essa mobilização. Isto posto, essa discussão não se finaliza, muito menos se conclui; apenas abre um leque de discussões que potencializa a compreensão da política urbana nacional, para que considere as particularidades ambientais, sociais, culturais e econômicas que tangem determinado território.

## **6.5 Alternativas para mobilização e participação social no planejamento urbano**

Como apresentado no primeiro capítulo desse trabalho, boa parte das conquistas por parte da população partem de iniciativas movidas pela pressão popular em prol de defesa de alguma causa ou situação, como os casos do Parque do Coco e do Aquário do Ceará. Tais medidas acontecem em um tempo-resposta relativamente curto para uma mobilização mais sólida, que seja capaz de agir através dos meios legais disponíveis para o desempenho do controle social de uma política ou programa. Quando se trata de intervenções públicas de ordem urbana, se referem às ações “cirúrgicas”, que acontecem em determinado espaço e em

um determinado território, podendo trazer tantos benefícios quanto problemas para os habitantes locais e os usuários daquele lugar. Com isso, se faz necessária a mobilização periódica, a construção e a manutenção de instituições que possam desempenhar esse papel na sociedade, e que, através da formação desses agentes, seja possível, junto com a esfera pública, atuar de maneira coletiva nos processos decisórios referentes aos espaços públicos e suas derivações.

Como parte dessa avaliação, e enquanto pesquisa social aplicada, é imprescindível sua contribuição no âmbito da formação, sendo importante ressaltar as formas de mobilização, que dão norte aos caminhos possíveis para a gestão e ao controle social a partir das legislações vigentes. Nesse aspecto, se faz necessário um entendimento das legislações que versam sobre a política urbana, além de orientar, através de capacitações jurídico-políticas que instrumentalizem as comunidades que estejam em situações de risco pelas ações estatais. Vale ressaltar que todo planejamento urbano deve servir como um instrumento legal para a orientação nas tomadas de decisões por parte do poder público.

O principal objetivo das capacitações, como já citado anteriormente, é a promoção do protagonismo social e a formação de lideranças, orientadas com base nos instrumentos legais voltados para a compreensão do papel ativo da comunidade e a construção de um novo ambiente de realização e de acesso a direitos.

### **6.5.1 Capacitações jurídicas e sociais**

A capacitação a que se refere este trabalho é um caminho apresentado como possibilidade para a formação jurídica, urbanística e social para um determinado grupo que, de certa forma, desempenha atividades de controle social. No caso de o recorte de pesquisa ser o Poço da Draga, pode-se considerar que ela é bem assistida de lideranças capacitadas para cumprir essa função. Todavia, isso não é onipresente em todas as instituições de uma cidade, fator que exige do poder público o cumprimento de ações educativas para as associações e demais organizações não governamentais. No caso do Poço da Draga, a localização de alto interesse imobiliário põe a comunidade em situação de vulnerabilidade com relação à especulação do solo, exigindo o seu empoderamento constante para defesa tanto jurídica quanto social.

No que compete aos caminhos jurídicos, as capacitações propiciariam aos participantes conhecimentos sobre políticas urbanas, direitos fundamentais civis e sociais, como posse e propriedade, direito à moradia adequada, direito à participação, direito à

informação e à gestão urbana, direito ao meio ambiente, direito imobiliário, direitos de povos tradicionais, dentre outros (FORTALEZA, 2019, p.80) – o que incluem direitos e deveres de preservação ambiental, obediência às regras edilícias, sanitárias e de comportamento social, dentre outros.

, O Quadro 10 traz as principais diretrizes e ações para a formação dos agentes locais segundo o Plano de Gestão Integrado da Orla (2018) (referente ao trecho Poço da Draga) e o Plano Integrado de Regularização Fundiária do Poço da Draga – PIRF:

Quadro 10 - Diretrizes para formação de agentes e estímulo à participação social através dos planos vigentes

DIRETRIZES BÁSICAS PARA FORMAÇÃO DE AGENTES E ESTÍMULO À PARTICIPAÇÃO SOCIAL
<p>1 – Fortalecer o desenvolvimento de atores envolvidos com a regularização da área urbana ampliando espaços de participação já existentes e potencializando a formação e regularização de possíveis novos entes associativos;</p> <p>2 – Favorecer o diálogo entre população, lideranças e representantes governamentais, tendo em vista a ampliação de uma esfera pública participativa;</p> <p>3 – Difundir o conhecimento de todos os trâmites legais necessários à regularização jurídica e urbanística de áreas e demais ações previstas no PIRF;</p> <p>4 – Criar junto com a comunidade um conjunto de ações estratégicas de implantação do PIRF, envolvendo assessoria jurídica com apoio de órgãos municipais competentes;</p> <p>5 – Identificar as ações de curto, médio e longo prazo previstas no PIRF e que estejam relacionadas aos direitos e deveres presente na ação de regularização fundiária;</p> <p>6 – Promover a compreensão sobre o direito de posse e (ou) propriedade de cada família, durante o processo de para a obtenção do papel da casa.</p>

Fonte: Adaptado de PIRF ZEIS Poço da Draga, 2019 e PGI Fortaleza 2018.

### **6.5.2 Formalização de entidades e grupos**

A capacitação e a formalização dos grupos atuantes no território é uma das ações importantes para a promoção da participação social efetiva. Não só o Poço da Draga, mas todo território marcado pela vulnerabilidade social e pela fragilidade no seu direito de existir, deve buscar alternativas legais para sua permanência e seus meios de atuação. No caso do grupo de controle do Poço da Draga, ele possui uma localização nuclear dentro da cidade de Fortaleza, muito próxima das áreas comerciais e de alto valor imobiliário; assim, o seu capital social deve possuir forte apropriação de sua história. Essas questões estão relacionadas ao uso

e à ocupação do solo, além da ocupação de parte do território pertencente à União.

Outro aspecto relevante sobre as organizações não governamentais é que é preciso o reconhecimento do seu papel no desempenho das políticas públicas como um todo, inclusive por parte do Poder Público. Desse modo, é preciso que assegurem a sua participação, em especial, por meio da ocupação em conselhos, núcleos gestores, coletivos, redes de proteção e defesa à moradia, dentre outros. Estas instituições fazem parte do processo de formulação e de controle das políticas públicas em todos os níveis da gestão administrativa, pois são eles que mais conhecem as realidades a nível local.

Segundo o Plano de Participação das ZEIS de Fortaleza (2019), essas entidades, comissões e grupos de trabalho, estejam formalizadas ou não, devem receber todo o apoio institucional do poder público, o que significa apoiar e respeitar as capacitações realizadas, seu potencial de articulação interna e o protagonismo no cumprimento das ações:

A participação popular deve ser possibilitada para a efetivação de direitos garantindo a superação de contradições surgidas no processo de execução de ações provenientes de políticas públicas, respeitando uma maior pluralidade de pessoas e espaços geográficos. Sendo assim, fortalecer o espaço deliberativo público inclui promover a criação de instâncias de discussão, decisão e, também, a resolução de conflitos relacionados ao processo de planejamento e execução da política urbana eleita pela população como a mais adequada ao território da ZEIS Poço da Draga, bem como a sua manutenção. O que inclui respeitar a relação da comunidade com o Mar, com os ícones eleitos, com a cidade atual e a história de Fortaleza. (FORTALEZA, 2019. p.86)

A construção de novos espaços participativo, sem a sua capacidade de interlocução e engajamento de novos agentes para sua materialização, não seria suficiente, o que, de certa forma, deve acontecer por meio de institucionalizações específicas para canais de formação pelo Poder Público Municipal.

Desse modo, no que compete ao território costeiro municipal, se faz necessário estabelecer o reconhecimento dos núcleos de representação social por trecho, levando em consideração as características e os campos de atuação no território. Assim, é através desse mapeamento que seria possível, em um novo processo de atualização, estimular uma metodologia para uma ação pública formal que busque o diálogo entre esses diversos atores e o Poder Público Municipal, além das esferas estadual e federal.

Diante das fragilidades encontradas dentro do desenho participativo do PGI, mesmo diante de um cenário favorável, como associações, manifestações populares e conselhos, é fundamental o reconhecimento, por parte da população, da necessidade de mobilização política, e de ter ciência do reconhecimento de sua legitimidade e seu poder para

a criação de espaços de diálogo e de controle social pelo Poder Público, capazes de serem efetivos e eficientes, e que atendam em tempo hábil às suas demandas.

Em congruência com as informações elencadas, e considerando as características do PGI, reforça-se e recomenda-se ser necessário um apoio de caráter permanente das secretarias de governo, sejam elas jurídica, urbanística ou ambiental, para o estímulo do desenvolvimento social que possa permitir-lhes o pleno exercício de direitos e deveres, a proteção e a manutenção da moradia adequada e o acesso ao direito à cidade, de forma integrativa e não sectária (FORTALEZA, 2019).

No que compete aos caminhos legais para o planejamento, a execução e a manutenção do território urbano, recomenda-se, em paralelo, buscar convergências com texto constitucional expresso no artigo 5º, incisos XXXIII, XXXIV e LXXIII; no artigo 37, §3º, que prevê a inovação nas formas de participação do cidadão na Administração Pública; e nos artigos 198, 206 e 204 (BRASIL, 1988). Desse modo, por meio das possibilidades de organização local e da abertura institucional no cumprimento da legislação correlata à gestão territorial, lista-se no quadro 11, algumas das legislações federais, estaduais e municipais que possam contribuir com a formação dos agentes participativos:

Quadro 11– Legislações importantes para a gestão urbana

<b>AS LEGISLAÇÕES FEDERAIS</b>	<b>LEGISLAÇÕES ESTADUAIS E MUNICIPAIS</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei nº 6.766/1979, dispõe sobre o parcelamento do solo urbano;</li> <li>• Lei 8.666/1993 e alterações, dispõe sobre Licitações e Contratos, artigo 4º, 7º, 15º, ver artigo 39 que prevê audiências públicas para controle de licitações de grande vulto;</li> <li>• Lei n. 101/2000, de Responsabilidade Fiscal – LRF, dispõe sobre normas de finanças públicas voltadas à gestão de controle de gastos públicos, ver art. 48, parágrafo único (participação popular, realização de audiências públicas e outras formas de controle social);</li> <li>• Lei nº 12.527/2011, dispõe sobre de acesso à informação;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constituição do Estado do Ceará 1989 – Texto atualizado até Emenda Constitucional nº81 de 26 de agosto de 2014, INESP, Assembleia Legislativa do Estado do Ceará;</li> <li>• Lei Orgânica do Município de Fortaleza;</li> <li>• Lei Complementar Nº 62/2009 – Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza;</li> <li>• Lei Complementar Municipal nº 236/2017 - Dispõe sobre o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de Fortaleza, e adota outras providências;</li> <li>• Lei Complementar Nº 18/1999 -</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei n. 10.257/2001 – Estatuto da Cidade, dispõe sobre planejamento e desenvolvimento urbano e prevê diretamente os instrumentos de gestão democrática da cidade;</li> <li>• Lei Nº 9.636/1998, dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União;</li> <li>• Lei 13. 465/ 2017, dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana;</li> <li>• Decreto nº 9.310/2018, dispõe sobre normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana – REURB;</li> <li>• Decreto nº 9.203/2017, dispõe sobre governança pública.</li> </ul>	<p>Dispõe sobre a Região Metropolitana de Fortaleza;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto Municipal nº 13.827, de 14 de junho de 2016, que dispõe sobre a instituição da Comissão de Proposição e Acompanhamento da Regulamentação e Implantação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS);</li> <li>• Decreto Municipal nº 14.211, de 21 de maio de 2018, que dispõe sobre Conselho Gestor das ZEIS;</li> </ul>
--	---

Fonte: Adaptado de PIRF (2019).

As instruções normativas apresentadas são as principais referências sobre a política urbana, e a participação e controle social, devendo ser atendidas pela municipalidade, sob pena de sanções pelos órgãos de controle (FORTALEZA, 2019).

Por fim, destacam-se nessa estrutura legal a divisão de normativas legais e instrumentos de gestão democrática da seguinte forma:

- a) órgãos colegiados de política urbana;
- b) debates, audiências e consultas públicas;
- c) conferências sobre assuntos gerais e específicos;
- d) iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- e) presença em espaços públicos e deliberativos de participação da sociedade civil organizada por meio das organizações sociais não governamentais, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, entidades sindicais, dentre outros. (FORTALEZA, 2019).

O desenvolvimento dessas ações emponderam a população no pleno domínio dos seus deveres para com a gestão de determinado território.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do que foi apresentado, percebe-se que os múltiplos caminhos do planejamento urbano no Brasil ocorreram de maneira incoerente ou defasada em relação à evolução da autonomia da sociedade para com o Estado. O mesmo acontece com a participação social nos territórios, em que observamos que o poder decisivo estava concentrado nas lideranças estatais e nos planejadores, apresentando-se a cidade apenas como consequência dessa abstenção ou não participação. Esse fato leva em consideração apenas a cidade planejada, que compreende uma pequena parcela da cidade real. Assim, diante das desigualdades sociais expressadas nas cidades brasileiras, se faz necessário elucidar a importância da efetivação de uma agenda de democratização do direito à cidade, a fim de buscar-se meios substanciais que promovam a participação da sociedade nas decisões do planejamento urbano.

As manifestações politicamente organizadas em ideais coletivos podem surtir efeitos positivos para qualquer cidade. Isso foi observado na defesa pelo Cocó, quando as pequenas ações podem surtir efeitos grandiosos, pois geram uma onda de motivação que contagia as gestões a enxergarem potenciais usos para determinado território, além das convencionais ideias pautadas nos interesses meramente financeiros. Com isso, percebe-se que a coletividade pode dar respostas sustentáveis para a melhoria da qualidade de vida da população.

Do mesmo modo, considera-se inevitável a avaliação de políticas públicas urbanas para compreensão desses fenômenos, também como estímulo para o desenvolvimento de outros mecanismos legais de participação. Levando-se em consideração o PGI, que demonstra claramente que a segregação urbana em um determinado território de alta concentração de recursos públicos, mesmo dentro dos preceitos legais de participação, podem se mostrar insatisfatórios para boa parte da população que utiliza determinado equipamento público. Assim, percebe-se a construção de um jogo de decisões políticas, cabendo aos diversos atores em questão a compreensão de ações que busquem soluções mais democráticas e participativas para a gestão das cidades.

Ao examinar os percursos das avaliações de políticas urbanas, esta pesquisa pretendeu contribuir com a construção desse campo de experimentação, que é o universo das avaliações de políticas públicas, tangendo e evidenciando a importância do direito à cidade e à emancipação da sociedade como um todo. Ela contribui na observância das forças e fraquezas de um determinado programa ou política pública, uma vez que os fatores políticos,

independente da escala de atuação, interferem em seus resultados ou efeitos esperados. No caso, a exclusão do Programa de Gestão das Orlas ter saído da agenda do Ministério do Meio Ambiente aponta um grave caminho no qual o programa se encontra – o que, de certa forma, tende a se afastar da pauta ambiental, motivo esse que fundamentou a criação da política. Tais fatores, por um lado, fragilizam a participação social, mas, ao mesmo tempo, fortalecem a necessidade de lutar por uma agenda ambiental responsável e ética.

Ao debruçar-se sobre o Poço da Draga, é possível emoldurar um retrato das metrópoles brasileiras na busca da mitigação de problemas de ordenamento ocasionados pelas sucessivas interferências no espaço urbano ou, ainda, a total ausência delas. Assim, é nesse contexto que a orla da cidade de Fortaleza se encontra: uma área de muito estímulo financeiro, mas que não apresenta sensibilidade para atender a questões básicas das suas comunidades tradicionais, como moradia digna, saneamento básico e demais acessos aos serviços públicos.

Este trabalho levanta pautas de como viabilizar uma pluralidade nas decisões em uma democracia que continua a reproduzir planos hegemônicos, travestidos de discursos motivadores, porém não participativos e que não condizem com a realidade. É notório saber como as administrações públicas, enfiadas pela burocracia seletiva, impedem novos arranjos de apropriação dos espaços de representatividade, ou a criação de novos espaços de representatividade. Tendo em vista a precariedade do acesso à educação, à informação e ao entendimento do funcionalismo público, resta a questão de como proporcionar meios de formação a esses agentes, a fim de torná-los capazes de elaborar ideias e ações inovadoras para a cidade.

Por fim, mas não menos relevante, é importante frisar que não houve, e muito menos haverá, um sentido único ou uma maneira ideal de percorrer os tais caminhos participativos. Não há também a intenção de que este trabalho se torne apenas uma referência acadêmica, um modelo, ou tampouco um manual de instruções para a comunidade. Ao contrário, espera-se que, através das avaliações das políticas urbanas, seja então possível formar atores e sensibilizar instituições públicas e privadas para que somem esforços pelas melhorias na qualidade de vida da população – construindo, assim, a efetiva partilha do poder nas decisões de uma cidade.

## REFERÊNCIAS

- ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Editora Vozes: Petrópolis, RJ, 2002.
- AVRITZER, L. **Os Impasses Da Democracia No Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- ANDERSEN, J. B. Navigating the conceptual space of performance. **Public Administration Review**, v. 76, n. 6, p. 862-863, 2016.
- BARRIOS, S. A Produção do Espaço. *In*: SOUZA, Adélia de e SANTOS, Milton (org.). **A Construção do Espaço**. São Paulo: Nobel, Coleção Espaços, 1986.
- [O BANHO de mar em Fortaleza]. 1 reprodução. Arquivo Nirez . 1937.
- [O BANHO de mar em Fortaleza]. 1 reprodução. Arquivo Nirez . 1970.
- BEVIR, Mark. **Governança Democrática: Uma genealogia**. Rev. Sociol. Polít, Curitiba, v.19, n39, p.103-114, jun. 2011.
- BEZERRA, R. Em 10 anos, só 17 municípios do Ceará aderiram ao Projeto Orla. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 07 maio 2016. Disponível em: . Acesso em: 14 nov. 2017.
- BEZERRA, R. Projeto Orla deve ser revisto em adequação a Plano Diretor. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 05 ago. 2017. Disponível em: . Acesso em: 14 nov. 2017.
- [BLOCO Unidos do Aquário]. 1 ilustração. 2012. Disponível em: <https://pt.globalvoices.org/>. Acesso em: 19 abr. 2022.
- BOVAIRD, T. **Public governance: balancing stakeholder power in a network society**. International Review of Administrative Sciences, v. 71, n. 2, p. 217-228, jun. 2005.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: [S.n], 1946.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: Acesso em: 20 set. 2019.
- BRASIL. Lei 10.257/2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: [S.n], 2001.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Projeto Orla: fundamentos para a gestão integrada**. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Projeto Orla: subsídios para um projeto de gestão**. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2004.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Estatuto da Cidade:** Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005.

CAMPOS, E. **A Fortaleza Provincial:** Rural e urbana. Introdução ao estudo dos códigos de posturas de 1835,1865,1870 e1879. Fortaleza: Secretaria de Cultura, Turismo e Desporto, 1988.

CANAL URBANISMO E MEIO AMBIENTE – Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente. **Projeto Orla 2018.**Disponível em:  
<https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/> Acesso em: 10 maio 2014.

CASTRO, C. J.; SILVA, G. V. Boas práticas de governança aplicadas ao setor público: uma análise na prestação de contas de cinco universidades públicas federais. **Espacios**, v. 38, n. 17, 2017. Disponível em:. Acesso em: 30 jul. 2018.

CEARÁ. Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA). [O PROJETO Orla no Ceará ]. 1 ilustração. Disponível em: <https://www.sema.ce.gov.br/gerenciamento-costeiro/projeto-orla/>. Acesso em: 19 abr. 2022.

CEARÁ. Secretaria Municipal Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza (SEUMA). [DISTRIBUIÇÃO territorial do Projeto Orla 2006 em Fortaleza]. 1 ilustração. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br>. Acesso em: 19 abr. 2022.

COSTA, G. M.; MENDONÇA, J. G. de. **Planejamento Urbano no Brasil:** Trajetória, Avanços e Perspectivas. Belo Horizonte: Editora C/ Arte, 2008.

GEERTZ, C. **A interpretação das culturas.** Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação: Técnica E Ética. Avaliação: **Revista Da Avaliação Da Educação Superior**, Campinas, v. 6 n. 3, 2001.

FONSECA, F. [ORLA da cidade de Fortaleza em 2014]. 1 reprodução. 2014.

HARVEY, D. O pós-modernismo na cidade: arquitetura e projeto urbano. *In:* HARVEY, D. **A Condição Pós-Moderna:** Uma pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural. São Paulo: Edições Loyola, 1992. p. 69-96.

HÖFLING, E. de M. Estado E Políticas (Públicas) Sociais. **Cad. CEDES**, Campinas, v. 21, n. 55, nov. 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBCG). Código das melhores práticas de governança corporativa. 5. ed. São Paulo: IBCG, 2015. International Federation of Accountants (Ifac). International framework: good governance in the public sector. 2013.

LIMA, P. C. C. **A produção do espaço na cidade de Fortaleza-CE:** uma análise das ações, políticas, projetos e planos diretores. 2013. 122 f. Tese. (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2013.

O que muda em Fortaleza com o novo código da Cidade. **Jornal O Povo**, Economia. Fortaleza, 2018. Diário. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/jornal/economia/2018/02/o-que-muda-em-fortaleza-com-onovo-codigo-da-cidade.html>. Acesso em: 10 maio 2014.

LEJANO, R. P. **Parâmetros para análise de políticas públicas: a fusão de texto e contexto**. Campinas: Editora Arte Escrita, 2012 (p. 191-293).

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010.

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

MINAYO M.C.S.; ASSIS S.G.; SOUZA E.R. (org.). **Avaliação por Triangulação de Métodos: Abordagem de Programas Sociais**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 2005. 244 pp.

[MOVIMENTO “Quem dera ser um peixe”]. 1 reprodução. 2012a. Disponível em: <https://pt.globalvoices.org/>. Acesso em: 19 abr. 2022.

[MOVIMENTO “Quem dera ser um peixe”]. 1 reprodução. 2012b. Disponível em: <https://www.renatoroseno.com.br/noticias/acuario-do-ceara-empreendimento-do-governo-do-estado-desagua-em-equivocos-e-irregularidades>. Acesso em: 19 abr. 2022.

PETERS, G. O que é governança? **Revista do TCU**, n. 127, p. 28-33, 2013.

REIS FILHO, N. G. Lote urbano e arquitetura no Brasil. *In*: REIS FILHO, N. G. **Quadro da arquitetura no Brasil**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1970. p. 15-52.

RODRIGUES, L. C. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Aval – Revista de Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza n. 1, 2008, p. 7-15.

ROLNIK, R. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP, 1997. Reimpressão 2007.

[SALVE o Cocó]. 1 ilustração. Disponível em: <http://xingu-vivo.blogspot.com/2013>. Acesso em: 20 ago. 2019.

SECRETÁRIO defende engorda de orla na Beira Mar: "Estamos jogando areia em cima de areia". **O Povo**, Notícias, 02 out. 2019. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2019/10/02/secretario-defende-engorda-de-orla-na-beira-mar---estamos-jogando-areia-em-cima-de-areia.html>. Acesso em: 19 abr. 2022.

SILVA, J. A. da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006.

SOUZA, M. L. Espaço geográfico, espaço social, organização espacial e produção do espaço. *In*: **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 2013, p.21-42.

SILVA, M. O. S. Construindo uma proposta metodológica participativa para desenvolvimento

da pesquisa avaliativa: uma contribuição da teoria crítica para a prática do Serviço Social. **Revista Textos & Contextos**, Porto Alegre. v. 11, n. 2, ago.-dez. 2012, p. 222 – 233.

TEIXEIRA; GOMES, F.A.; C.R. Governança Pública: uma revisão conceitual. **Revista Serviço Público Brasília** v.70 n.1, out-dez. 2019 p.519-550.

TONELLA, C. Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 28 n.1, jan.-abr. 2013, p. 29-52.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In*: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EdUSP, 1999. p. 169-243.

ANEXO A – SÍNTESE DO DIAGNÓSTICO DA ORLA II

**Projeto Orla 2006**  
**Unidade I**

**Prefeitura de Fortaleza**

**Trecho 1 – Classe B** – De parte da APA do Rio Ceará (confluência das Ruas J e Alfa do Conjunto Vila Velha parte II) ao longo de sua margem direita até o Estaleiro Brasil Mar.



Fonte: Projeto Orla - 2005 / Problemas de Saneamento

**Trecho 2 – Classe C** – Estaleiro Brasil Mar (a partir da Rua Vinte de Janeiro) até o Polo de Lazer da Barra do Ceará



Duna da Barra do Ceará em processo de favelização. Fonte: Projeto Orlas, 2001

**Trecho 3** – Polo de Lazer da Barra do Ceará até a Rua Adriano Martins



Vista da Duna e ponte sobre o rio Ceará – Adensamento populacional. Fonte: Meireles, 2005



Trecho Av. Costa Oeste. Fonte: Projeto Orlas, 2005



Polo de Lazer da Barra do Ceará. Fonte: Projeto Orlas, 2005

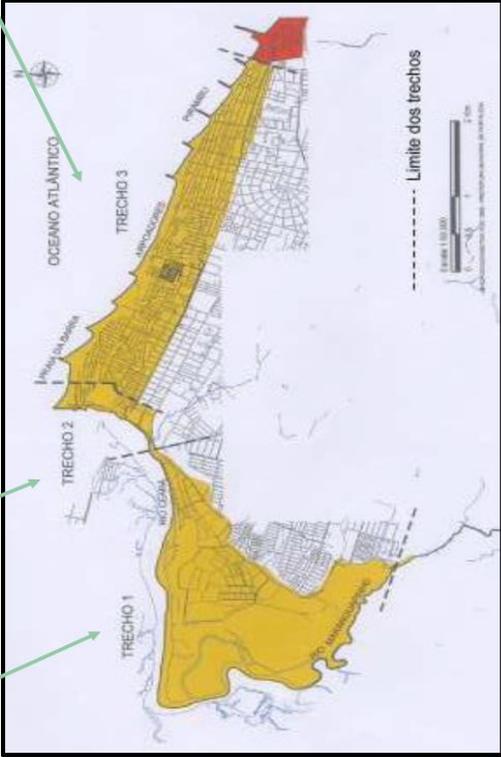


Faixa de Praia associada a obras (Espigão). Fonte: Projeto Orlas, 2005



Ponto de Iangadas. Fonte: Projeto Orlas, 2005



Limite dos trechos

Fonte: Meireles – 2005 / Salinas Abandonadas, usadas na construção de moradia – pressão urbana

12

Fonte: (SEUMA, 2018).