



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE TECNOLOGIA
DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E URBANISMO

CAMILA RODRIGUES CABRAL

**Plano diretor sem política pública, políticas sem
planejamento urbano: análise do Plano Diretor
Participativo de Fortaleza como ordenador da política
pública urbana**

FORTALEZA

2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

C118p Cabral, Camila.

Plano diretor sem política pública, políticas sem planejamento urbano : Análise do Plano Diretor Participativo de Fortaleza como ordenador da política pública urbana / Camila Cabral. – 2024.

195 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e Design, Fortaleza, 2024.
Orientação: Prof. Dr. Luís Renato Bezerra Pequeno.

1. Política urbana. 2. Política pública urbana. 3. Planejamento urbano. 4. Plano diretor. I. Título.

CDD 720

CAMILA RODRIGUES CABRAL

Plano diretor sem política pública, políticas sem planejamento urbano: análise do Plano Diretor Participativo de Fortaleza como ordenador da política urbana

Dissertação apresentada à Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e Design, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo. Linha de pesquisa: Planejamento urbano e direito à cidade. Orientador: Dr. Luís Renato Bezerra Pequeno

CAMILA RODRIGUES CABRAL

Plano diretor sem política pública, políticas sem planejamento urbano: análise do Plano Diretor Participativo de Fortaleza como ordenador da política urbana

Dissertação apresentada à Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e Design, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo. Linha de pesquisa: Planejamento urbano e direito à cidade.

Aprovada em:

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Luís Renato Bezerra Pequeno (Orientador)
Universidade Federal do Ceará - UFC

Prof^a. Dra. Sara Vieira Rosa
Universidade Federal do Ceará - UFC

Prof. Dr. Eduardo Alberto Cusce Nobre
Universidade de São Paulo - USP

AGRADECIMENTOS

Muito escutei da árdua tarefa que seria o mestrado, com as dificuldades e limitações da pesquisa, conciliar com o trabalho, seu tempo limitado e solidão nos longos dias escrevendo. De fato, tudo me atravessou em diferentes momentos e formas durante esses dois anos e meio, mas se estou aqui para contar como foi, devo grande parte a quem esteve caminhando comigo.

Ao meu orientador, Renato, por acreditar em mim nessa missão e me orientar com tranquilidade e sabedoria durante esse processo.

À Sara Rosa e ao Eduardo Nobre, pelas contribuições na qualificação.

Ao Campo Popular, em especial Seu Francisco, Rogério, Dona Fátima e Adriana, por me inspirarem a lutar por dias melhores.

Ao Instituto Verdeluz, por proporcionar a oportunidade de engajamento político no processo do plano diretor.

À UFC e ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e Design, em especial aos professores e servidores, por oferecer um espaço de aprendizagem único.

A Júlia e Carol, pela morada mais charmosa, carismática e bela de Fortaleza. A Laís, May e Eva, por me acolher sempre com carinho e café em São Paulo. A Carol, Bia, Nicole, Andreza, Juli, Livia, Lia, Bea, Duda e Morgana pela longa trajetória de amizade, que até hoje se faz presente. A Débora, Pedrão e Lucas pela partilha durante o processo seletivo e ingresso no mestrado. A Sophia, Mari, Amanda, Monyse, Pedro, Naka, Carol, Bárbara, Duana, Marina, Gabriel, Laura, Luiza, Letícia e Luana pelas conversas e trocas sinceras.

Aos meus meus sobrinhos, Ana Laura, Caio Filho e Antônio, por trazerem um brilho no olhar e uma alegria contagiante para a nossa família. Aos meus irmãos, Caio e Herton Jr, pelo apoio incondicional em todos os momentos.

Aos meus pais, Herton e Francisca, por tudo. Por vocês e para vocês sempre.

À vida.

"O mundo é formado não apenas pelo que já existe, mas pelo que pode efetivamente existir" (Milton Santos)

RESUMO

A pesquisa aborda a relação entre planejamento urbano e políticas públicas, entendendo que ambas estão intrinsecamente correlacionadas. Completando mais de duas décadas da obrigatoriedade da elaboração dos planos diretores municipais pelo Estatuto da Cidade de 2001, diversas análises já foram feitas sobre o seu processo de formulação participativa e a sua aplicação como principal lei da política urbana. Contudo, nos encontramos diante de um novo cenário de revisão desses instrumentos, o qual revela a necessidade em ampliar o debate reforçando a necessidade de uma agenda de pesquisa permanente sobre o papel do planejamento urbano nas políticas públicas que, motivada pelo entendimento dos Planos Diretores, seja capaz de compreendê-lo em sua totalidade e avançar na identificação de lacunas na análise de planejamento. A metodologia da pesquisa consiste primeiramente em uma revisão bibliográfica analisando a política pública urbana no Brasil a partir da correlação com o planejamento urbano e a produção do espaço urbano. Posteriormente, de modo a analisar as correlações e os hiatos entre as diretrizes da política urbana presentes no Plano Diretor e a implementação de políticas públicas urbanas setoriais, a pesquisa busca contextualizar esse panorama no município de Fortaleza, analisando a implementação do Plano Diretor Participativo de 2009, durante o período de 2010-2021 de forma sistematizada nos eixos institucional, normativo, orçamentário e territorial a partir de exemplos de programas relevantes no período. Dado a temporalidade do "fim" do ciclo de execução desse plano, com o início do seu processo de revisão, a avaliação sistêmica da implementação dos instrumentos e o reatamento das diretrizes na implantação das políticas públicas urbanas no período avaliado possibilita uma leitura mais efetiva e integrada do escopo do plano.

Palavras-chave: Política urbana, política pública urbana, planejamento urbano, plano diretor.

ABSTRACT

Understanding that public policy and urban planning are inextricably linked, the research examines their interaction. Numerous authors have already conducted analyses of the participatory formulation process and the implementation of the instruments on the territory following two decades of Brazilian urban legislation, *Estatuto da Cidade*, which regulates the mandatory production of municipal urban Master Plans. The possibility of having to evaluate this plan again, however, highlights the necessity of a continuous research agenda on the function of urban planning in public policies as well as an awareness of the Master Plan's role in order to proceed with finding the gaps in the planning analysis. The main component of the study technique is a bibliographical review of Brazilian urban public policy, with a focus on the relationship between urban planning and the creation of urban space. Therefore, the research presents the city of Fortaleza with the implementation of its Participatory Master Plan in order to analyze the correlations and gaps between the urban policy guidelines present in the Master Plan and the implementation of sectoral urban public policies. The analysis systematically identifies fiscal, spatial, normative, and institutional axes based on instances of pertinent programs during the time of 2010-2021. The systemic evaluation of the instruments' implementation and the guidelines' reflection in the urban public policy implementation during the evaluated period allow for a more efficient and integrated approach within the plan's scope, given the temporal end of the execution cycle and the start of the review process.

Keywords: Urban policy, urban public policy, urban planning, master plan.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01: Sobreposição entre áreas de sensibilidade ambiental e os assentamentos precários	55
Figura 02: Planta Exacta da Capital do Ceará, elaborado por Adolfo Herbster, 1959.	56
Figura 03: Plano de expansão da cidade de Fortaleza, elaborado por Adolfo Herbster em 1875.	57
Figura 04: Plano de remodelação e extensão da cidade Fortaleza, elaborado por Nestor Egydio Figueiredo em 1933.	58
Figura 05: Plano Diretor para remodelação e extensão da cidade de Fortaleza, elaborado por José Otacílio Saboya Ribeiro, 1947.	58
Figura 06: Mapa localizando os conjuntos-bairros construídos pelo BNH em Fortaleza e Região Metropolitana.	60
Figura 07: Mapa Macrozoneamento de Ocupação Urbano do PDPFOR 2009.	72
Figura 08 - Distribuição dos recursos relativos ao programa de melhorias no sistema viário espacializada e à construção das Areninhas	118
Figura 09: Página 57 do Relatório de avaliação do PPA biênio 2014-2015	132
Figura 10: Página 60 do Relatório de avaliação do PPA biênio 2016-2017	133

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01: Distribuição de recursos orçamentários por Macro Objetivo PPA 2010-2013	89
Gráfico 02: Distribuição dos recursos orçamentários dos Macro-objetivos vinculados à política urbana PPA 2010-13	90
Gráfico 03: Arrecadação instrumentos FUNDURB (2016-2020)	119
Gráfico 04: Distribuição de recursos orçamentários por Área Temática PPA 2014-2017	129
Gráfico 05 - Distribuição dos recursos orçamentários dos Áreas Temáticas vinculados à política urbana PPA 2014-2017	129
Gráfico 06: Distribuição de recursos orçamentários por Área Temática PPA 2018-2021	144
Gráfico 07: Distribuição dos recursos orçamentários dos Áreas Temáticas vinculados à política urbana PPA 2018-2021	144
Gráfico 08: Comparação dos programas analisados vinculados à política urbana	175

LISTA DE MAPAS

Mapa 01: Zonas Industriais e Conjuntos Habitacionais PMCMV na Região Metropolitana de Fortaleza	51
Mapa 02: Densidade Populacional habitantes/hectares 2010	52
Mapa 03: Média do rendimento nominal mensal das pessoas responsáveis por domicílios particulares permanentes	52
Mapa 04: Assentamentos precários PLHIS	54
Mapa 05: Distribuição espacial despesas Programa Infraestrutura Urbana	103
Mapa 06: Distribuição espacial despesas Programa PAC Mobilidade	104
Mapa 07: Distribuição espacial despesas Programa Morar Melhor	105
Mapa 08 : Distribuição espacial despesas SERs 2010-2013	106
Mapa 09: ZEDUS em Fortaleza	112
Mapa 10: Distribuição espacial programas PPA 2014-2017	159
Mapa 11: Distribuição espacial das ações do Programa Habitar Bem 2018-2021	162
Mapa 12: Distribuição espacial das ações do Programa Regularização Fundiária 2018-2021	163
Mapa 13: Distribuição espacial dos investimentos da CAF para o Programa Fortaleza Cidade com Futuro 2018-2023	164
Mapa 14: Distribuição espacial dos programa Gestão 2017-2020	166

LISTA DE TABELAS

Tabela 01: Função e Subfunção orçamentárias vinculadas à política urbana	29
Tabela 02: Quadro síntese zoneamento do Plano Diretor Participativo de Fortaleza de 2009	72
Tabela 03: Quadro resumo das alterações do PDPFOR na Gestão Luizianne Lins	83
Tabela 04: Comparação políticas setoriais PDPFor 2009 e PPA 2010-2013	85
Tabela 05: Valores PPA 2010-2013 por função de governo	88
Tabela 06: Valores Balanço 2010-2013 por função de governo	89
Tabela 07: Despesa estimada x despesa executada política urbana em Fortaleza (2010-2013)	90
Tabela 08: Despesa estimada PPA e LOAs Programas no período de 2010-2013	92
Tabela 09: Despesa estimada x executada Programa Infraestrutura Viária	93
Tabela 10: Desempenho físico-orçamentário ações do Programa Infraestrutura Viária 2012-2013	94
Tabela 11: Despesa estimada x executada anual Programa Morar Melhor	95
Tabela 12: Desempenho físico-orçamentário ações do Programa Morar Melhor 2012-2013	96
Tabela 13: Despesa estimada x executada Programa de Habitação de Fortaleza/PAC	97
Tabela 14: Desempenho físico-orçamentário ações do Programa Habitação Fortaleza/PAC 2012-2013	97
Tabela 15: Obras da matriz de responsabilidade da Copa do Mundo em Fortaleza	99
Tabela 16: Obras da matriz de responsabilidade da Copa do Mundo em Fortaleza	100
Tabela 17: Despesa estimada x executada anual do Programa 0131 PAC da Mobilidade Urbana	100
Tabela 18: Desempenho orçamentário ações do Programa PAC da Mobilidade Urbana	101
Tabela 19: Obras executadas Programa PAC da Mobilidade Urbana	101
Tabela 20: Quadro resumo das alterações do PDPFOR na Gestão Roberto Cláudio	112
Tabela 22: Funções vinculadas à política urbana PPA 2014-2017	127
Tabela 23: Despesa estimada PPA x LOAs Programa Habitação de Fortaleza	128

Tabela 24: Despesa estimada x executada Programa Habitação de Fortaleza	129
Tabela 25: Desempenho físico-orçamentário ações do Programa Habitação Fortaleza 2014-2017	130
Tabela 26: Orçamento PPA x LOAs Programa Regularização Fundiária	133
Tabela 27: Despesa estimada x executada Programa Regularização Fundiária	134
Tabela 28: Desempenho físico-orçamentário ações do Programa Regularização Fundiária	135
Tabela 29: Despesa estimada PPA x LOAs Programa Transporte Urbano	136
Tabela 30: Despesa estimada x executada Programa Transporte Urbano	136
Tabela 31: Desempenho físico-orçamentário ações do Programa Transporte Urbano TRANSFOR	137
Tabela 32: Despesa estimada x executada Programa Mobilidade Copa 2014	138
Tabela 33: Desempenho físico-orçamentário ações do Programa Mobilidade Copa 2014	138
Tabela 34: Estrutura do PPA 2018-2021	140
Tabela 35: Valores PPA 2018-2021 e Balanço Geral por função	142
Tabela 36: Análise função e programas finalísticos PPA 2018-2021	143
Tabela 37: Despesa estimada PPA x LOAs Programa Habitar Bem	145
Tabela 38: Despesa estimada x executada Programa Habitar Bem	145
Tabela 39: Desempenho físico-orçamentário ações do Programa Habitar Bem	146
Tabela 40: Despesa estimada PPA x LOAs Programa Regularização Fundiária	148
Tabela 41: Despesa estimada x executada Programa Regularização Fundiária	148
Tabela 42: Desempenho físico-orçamentário ações do Programa Regularização Fundiária	149
Tabela 43: Despesa estimada PPA x LOAs Programa Transporte Urbano e Mobilidade	150
Tabela 44: Despesa estimada x executada Programa Transporte Urbano e Mobilidade	150
Tabela 45: Desempenho físico-orçamentário ações do Programa Transporte Urbano e Mobilidade	151
Tabela 46: Desempenho físico-orçamentário ações do Programa Transporte Urbano e Mobilidade	153
Tabela 47: Financiamento do Programa Cidade com Futuro CAF e PMF	155

Tabela 48: Desembolsos Programa Cidade com Futuro	155
Tabela 49: Despesa estimada PPA x LOAs Programa Fortaleza Cidade com Futuro	156
Tabela 50: Despesa estimada x executada Programa Fortaleza Cidade com Futuro	156
Tabela 51: Desempenho físico-orçamentário ações do Programa Fortaleza Cidade com Futuro	157
Tabela 52: Comparação entre as políticas setoriais PDPFor 2009, PPA 2010-2013 e PPA 2011-2017	167
Tabela 53: Comparação PPAs por Função de Governo	168

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Astef - Associação Técnico-Científica Paulo de Frontin
BNH - Banco Nacional de Habitação
BRT - *bus rapid transit* - Ônibus de transporte rápido
CAF - Corporação Andina de Fomento
CEBs - Comunidades Eclesiais de Base
CONCIDADES - Conselho das Cidades
COHAB-CE - Companhia Estadual de Habitação do Ceará
EC - Estatuto da Cidade
EP - Emenda Popular
FCP - Fundação da Casa Popular
FMHIS - Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social
FUNDURB - Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano
HIS - Habitação de Interesse Social
IA - Índice de Aproveitamento
IAP - Instituto de Assistência e Previdência
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPLANFOR - Instituto de Planejamento Urbano de Fortaleza
LC - Lei Complementar
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LEGFOR -
LO - Lei Ordinária
LOA - Lei Orçamentária Anual
LUOS - Lei de Uso e Ocupação do Solo
MC - Ministério das Cidades
MPCE - Ministério Público do Estado do Ceará
ONG - Organização Não-Governamental
OP - Orçamento Participativo
OUC - Operação Urbana Consorciada
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PCVA - Programa Casa Verde Amarela
PD - Plano Diretor
PDDU-For - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza

PDPFOR - Plano Diretor Participativo de Fortaleza
PEC - Proposta de Emenda à Constituição
PIB - Produto Interno Bruto
PlanHab - Plano Nacional de Habitação
PlanMob - Plano Municipal de Mobilidade
PLHIS - Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida
PMF - Prefeitura Municipal de Fortaleza
PNDU - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PPA - Plano Plurianual
PPP - Parceria Público-Privada
PSB - Partido Socialista Brasileiro
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PT - Partido dos Trabalhadores
REURB - Regularização Fundiária Urbana
SECOPA - Secretaria Extraordinária da Copa
SEFIN - Secretaria Municipal de Finanças
SEINF - Secretaria Municipal de Infraestrutura
SEMAM - Secretaria Estadual de Meio Ambiente
SEPLA - Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento
SCSP - Secretaria Municipal da Conservação e Serviços Públicos
SEUMA - Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente
Sinduscon-CE - Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado do Ceará
SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento para o Nordeste
TAC - Termo de Ajustamento de Conduta
VLT - Veículo Leve sobre Trilhos
ZEA - Zonas Especiais Ambientais
ZEDUS - Zonas Especiais de Dinamização Urbana
ZEIS - Zona Especial de Interesse Social
ZEPH - Zonas Especiais de Patrimônio Histórico
ZIA - Zona de Interesse Ambiental
ZO - Zona de Orla
ZOC - Zona de Ocupação Consolidada
ZOM - Zona de Ocupação Moderada

ZOP - Zona de Ocupação Preferencial

ZOR - Zona de Ocupação Restrita

ZPA - Zona de Proteção Ambiental

ZRU - Zona de Requalificação Urbana

Sumário

1. Introdução	19
1.1. Objetivos	25
1.2. Metodologia da pesquisa	25
1.3. Resultados esperados	31
1.4. Estrutura da dissertação	32
2. Contextualização histórica	33
2.1. Planejamento e política pública urbana no Brasil	35
2.1.1 Os primórdios das ações governamentais no urbano (1875-1963)	35
2.1.2 A política urbana durante o regime militar (1964-1986)	36
2.1.3 A institucionalização da política urbana (1986-2002)	38
2.1.4 Tentativas e impasses de implementação da política urbana progressista (2003-atual)	43
2.2 O planejamento urbano e a política pública urbana em Fortaleza	49
2.2.1 Os primórdios das ações governamentais no urbano (1875-1963)	55
2.2.2 A política urbana durante o regime militar em Fortaleza (1964-1986)	59
2.2.3 A institucionalização da política urbana em Fortaleza (1986-2002)	62
3. O Plano Diretor Participativo de Fortaleza	66
3.1. O processo de revisão (2002-2008)	66
3.2 O conteúdo do PDPFOR	70
3.3 Processo de revisão do Plano Diretor de Fortaleza (2019-atual)	76
4. Política urbana de Fortaleza (2010-2021)	79
4.1 Gestão Luizianne Lins (2005-2012)	79
4.1.1 Dimensão institucional	81
4.1.2 Dimensão normativa	82
4.1.3 Dimensão orçamentária	84
4.1.3.1 Programa Infraestrutura Viária	93
4.1.3.2 Programa Morar Melhor	95
4.1.3.3 Programa Habitação de Fortaleza PAC	96
4.1.3.4 Programa PAC da Mobilidade Urbana	98
4.1.4 Dimensão territorial	102
4.2 Gestão Roberto Cláudio (2013-2020)	107
4.2.1 Dimensão institucional	108
4.2.2 Dimensão normativa	111
4.2.2.1 Outorgas Onerosas e FUNDURB	115
4.2.2.2 Plano e programas com financiamentos internacionais	118
4.2.3 Dimensão orçamentária	123
4.2.3.1 Avaliação Gestão 2013-2016	124
4.2.3.1.1 Programa de Habitação de Fortaleza	128
4.2.3.1.2 Programa de Regularização Fundiária	133
4.2.3.1.2 Programa de Transporte Urbano	135

4.2.3.1.2 Programa de Mobilidade Copa 2014	137
4.2.3.2 Avaliação Gestão 2017-2020	139
4.2.3.2.1 Programa Habitar Bem	144
4.2.3.2.2 Programa Regularização Fundiária	147
4.2.3.2.3 Programa Transporte Urbano e Mobilidade	150
4.2.3.2.4 Programa Fortaleza Cidade com Futuro	152
4.2.4 Dimensão territorial	158
4.2.4.1 Gestão 2013-2016	158
4.2.4.2 Gestão 2017-2020	160
5. Considerações finais	167
6. Referências bibliográficas	176
Anexo I	185
Anexo II	188
Anexo III	190
Anexo IV	194
Anexo V	195

1. Introdução

Ainda em 2019, no semestre final da minha graduação, comecei a acompanhar as articulações dos movimentos sociais, mais precisamente, do Campo Popular¹, em torno da revisão do Plano Diretor de Fortaleza. No dia 18 de julho de 2019 foi publicada uma matéria no Jornal O Povo² sobre o Novo Plano Diretor de Fortaleza contendo uma minuta de lei, com mensagem endereçada ao presidente da Câmara dos Vereadores e espaço para assinatura do então prefeito Roberto Cláudio, ainda sem numeração e data. O Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFOR), aprovado em 2009, deveria passar por um processo de revisão, mas, para surpresa

¹ Campo Popular é uma organização unilateral de diversos segmentos da sociedade civil - moradia, ambiental, mulheres, crianças, assessorias técnicas, assessorias jurídicas populares, universidades - fazendo uma frente ampla ao processo democrático na revisão do Plano Diretor. Organizações, coletivos e movimentos sociais parceiros: 1. Frente de Luta por Moradia Digna 2. ZEIS Dionísio Torres 3. ZEIS Bom Jardim 4. ZEIS Pirambu 5. ZEIS Lagamar 6. ZEIS Pici 7. ZEIS Serviluz 8. Rede DLIS Grande Bom Jardim 9. Organização Popular - OPA 10. Instituto Tresmares 11. Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social - ABEPSS - GTPQUAUASS 12. Comunidade Aldaci Barbosa 13. Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto - MTST 14. Centro de Assessoria Jurídica Universitária - CAJU/UFC 15. Quintau Assessoria 16. Taramela Assessoria Técnica em Arquitetura e Cidade 17. Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza - CDVHS 18. Pastoral do Menor Planalto Pici 19. Grupo de Desenvolvimento Familiar- GDFAM/PICI 20. Movimento dos Conselhos Populares - MCP 21. Comunidade Eclesial de Base do Pici - grupo Margarida Alves 22. Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU - Regional Nordeste 23. Resistência Vila Vicentina 24. Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar - EFTA 25. Craúá Coletiva Ambiental 26. Lab. Corpo Território 27. Rede Afroindígena de Ambientalistas do Ceará - RAIÁ 28. Grupo de Educação Ambiental Dialógica e Educação Popular - GEAD/UFC 29. Mandata Coletiva Nossa Cara 30. Mandato Fortaleza Verde 31. Associação dos Geógrafos Brasileiros - AGB 32. Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária - NAJUC/UFC 33. Associação dos Moradores e Amigos da Maravilha - AMAM 34. Laboratório de Pesquisas e Estudos em Serviço Social - LAPESS/UECE 35. Observatório da ZEIS Bom Jardim 36. Bons Jardins Urbanos 37. Centro de Apoio a Mães de Portadores de Eficiência - CAMPE 38. Acervo Mucuripe 39. Mandato Renato Roseno 40. Laboratório de Seguridade Social e Serviço Social - LASSOSS/UECE 41. Greenpeace Fortaleza 42. Instituto Terramar 43. Afoxé Oxum Odolá 44. BatuQ DelUs 45. Tambores de Safo 46. Cáritas Brasileira Regional Ceará 47. Frente de mulheres do Cariri 48. Universidade Estadual Vale do Acaraú - UVA 49. Coletivo Vozes de Mães e Familiares do Sistema Socioeducativo e Prisional do Ceará 50. Projeto Ambiental Mata Fome 51. Comunidade Carlos Marighella 52. Conselho Estadual de Direitos Humanos do Ceará - CEDDH-CE 53. Grupo de Pesquisa Margens, Culturas e Epistemologias Dissidentes - MARGENS 54. Centro Cultural Capoeira Água de Beber 55. Movimento Proparque Rio Branco 56. Rede Jubileu Sul - Ceará 57. Sindicato dos Trabalhadores na Indústria da Construção Civil da Região Metropolitana de Fortaleza - STICCRMF 58. Coletivo Feminista Classista Ana Montenegro - CFCAM 59. Laboratório Artes e Micropolíticas Urbanas - LAMUR/UFC 60. Varal - Laboratório de Design Social - UFC 61. Movimento Negro Unificado - MNU/CE 62. ONG Aquasis Ceará 63. Ser Ponte 64. Comissão Titan 65. Associação de moradores do Titanzinho 66. Escritório Modelo de Arquitetura e Urbanismo da UFC - Canto/UFC 67. Programa de Educação Tutorial do Curso de Arquitetura e Urbanismo - ArqPET/UFC 68. Casa de Cultura e Defesa da Mulher Chiquinha Gonzaga 69. Movimento Caminhando Em Luta - MCL 70. Central de Movimentos Populares - CMP 71. Levante Popular da Juventude 72. Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza 73. Instituto Verdelluz. 74. Laboratório de Estudos da Habitação da UFC - LEHAB/UFC.

²

<https://mais.opovo.com.br/jornal/reportagem/2019/07/17/plano-diretor---propostas-para-uma-decada-na-capital.html>

do cidadão fortalezense, essa minuta não foi elaborada a partir de um processo participativo. No caso, sem qualquer participação dos agentes sociais, a Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) já havia elaborado a minuta de lei para o novo plano diretor, sob a justificativa de “modernizar, atualizar e simplificar o texto” e representar “a vontade da população” (FORTALEZA, 2019).

Por conta dos esforços do Campo Popular, que já vinha pressionando a prefeitura sobre quando e como ocorreria o processo de revisão do plano, com apoio do Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE), o embate fez a prefeitura recuar com a referida minuta, sendo assim instituído o Núcleo Gestor, colegiado paritário entre governo e sociedade civil, do qual faço parte como representante do segmento organização ambiental, pelo Instituto Verdeluz. O núcleo tem como atribuição resguardar a metodologia do processo, salvaguardando, em especial, a participação popular.

Até o início de 2020, foi elaborado e aprovado o plano de trabalho do processo contendo 3 fases - leitura da cidade, diagnóstico e propostas -, com possibilidade de participação presencial e virtual. Para finalizar o processo, seria realizada a Conferência da Cidade, momento de compilação e pactuação da proposta final de minuta a ser encaminhada para o prefeito. Em março de 2020, foi iniciada a primeira rodada de reuniões territoriais, quando foi decretado estado de emergência por conta da Pandemia da Covid-19, assim interrompendo o processo. Por algum tempo, houve um debate no núcleo se teria condições de realizar o processo de forma remota, sendo o Campo Popular totalmente contrário a qualquer movimentação nesse sentido, até que o processo foi finalmente suspenso, acatando a recomendação do MPCE³. O processo só foi retomado em janeiro de 2023, com a contratação da consultoria Consórcio Quanta/Gênesis para apoiar tecnicamente a Prefeitura na revisão, contudo, ainda não foi concluído até o momento da apresentação desta pesquisa.

O presente trabalho nasce exatamente desse contexto, a partir de um interesse pessoal que me levou ao acompanhamento continuado deste processo.

³ A Recomendação N°5/2020 da 9ª Promotoria de Justiça de Fortaleza, enviada no 13 de julho de 2020, considera todas as implicações referentes à participação popular no momento estado de emergência e o devido cumprimento da lei para recomendar a PMF, SEUMA, IPLANFOR e ao Núcleo Gestor a suspensão do processo de revisão do Plano Diretor de Fortaleza até seja possível realizar as reuniões presenciais de forma segura.

Dentre as diversas inquietações que o tema levantava, destaco o objetivo de analisar, acompanhar e detalhar o processo de revisão, tratando em especial das condições como se deu a participação popular, entendendo que este seria um dos pontos mais importantes para a garantia da gestão democrática da cidade.

Contudo, investigar a participação do então processo de revisão, que passou quase dois anos suspenso e que tem um extenso calendário de reuniões em andamento, sem contar com os diversos impasses administrativos e políticos, seria inviável. Assim, logo de início, em conversa com o meu orientador, decidimos mudar para uma avaliação, ainda quanto à efetividade, mas não mais do processo de revisão, e sim do Plano Diretor Participativo de Fortaleza em si, pois este é considerado, ou pelo menos deveria ser, o ordenador da política urbana municipal. Desse modo, **a pesquisa passou a ter como foco principal o papel do plano diretor como orientador da política pública urbana municipal, considerando as dimensões institucional, normativa, orçamentária e territorial.**

A nossa organização social define o Estado como dirigente do planejamento e regulador da produção do espaço, indicando as prioridades e os interesses públicos. Villaça (1999) descreve o *planejamento urbano* como “a ação do Estado sobre a organização do espaço intra-urbano.” (Villaça, 1999, p. 173). Enquanto um instrumento de representação do espaço, o planejamento urbano se faz extremamente importante para a organização e produção social do espaço como uma prática do Estado (Limonad, 2015).

No Brasil, o histórico do planejamento urbano perpassa por diversos momentos, desde os planos de embelezamento e melhoramento, passando pelos planos tecnocráticos, até chegar na tentativa de um planejamento mais próximo com as reais demandas dos cidadãos com os planos diretores participativos, institucionalizados pela Constituição de 1988. Contudo, esta derradeira fase também trouxe os planos estratégicos, com forte vinculação neoliberal, amplamente apoiados na implementação de grandes projetos urbanos e com reduzidas perspectivas de regulamentação e regulação do uso do solo para a totalidade do município. Não obstante, a literatura sobre o papel dos planos diretores no planejamento urbano brasileiro é ampla, e por vezes evidencia a fragilidade deste instrumento:

(i) "Nunca é demais repetir que não é por falta de planos e nem de legislação urbanística que as cidades brasileiras crescem de modo predatório. [...] A ineficácia dessa legislação é, de fato, apenas aparente, pois constitui um instrumento fundamental para o exercício arbitrário do poder, além de favorecer pequenos interesses corporativos." (Maricato, 2001, p. 147)

(ii) "Em essência, a ilusão do Plano Diretor e dos Planos Regionais decorre do abismo que separa o seu discurso da prática de nossa administração municipal e da desigualdade que caracteriza nossa realidade política e econômica." (Villaça, 2004, p. 90)

(iii) "Sem relação com os investimentos subsequentes, o planejamento urbano local se constitui em exercício retórico que, assim como em outros vários *corpora* normativos, funciona no registro da "ambiguidade constitutiva": trata-se de uma lei que pode ou não ser posta em prática, a depender da capacidade do poder político local de inseri-la no vasto campo das intermediações do sistema político" (Rolnik, 2015, p. 325)

(iv) "A lei existe, e o Estatuto da cidade é uma legislação urbana bastante completa. Entretanto, seus preceitos não se efetivam no espaço urbano. O hiato entre a lei federal e a produção do espaço é grande." (Brasil, 2016, p. 246)

Diante disso, a relação entre planejamento urbano, políticas públicas urbanas e produção do espaço pode ser resumida em: "planos sem obras, obras sem planos e políticas desconectadas do planejamento urbano..." (Brasil, 2016, p. 79). Apesar do aparente contexto de saturação do paradigma exposto, a desconexão entre o planejamento e a prática ainda carece de estudos com um olhar para a elaboração e implementação das políticas públicas do urbano, no que diz respeito às instituições, atores, tomadas de decisão e orçamento público.

Para Goulart et al. (2016), ainda existem lacunas na identificação de forma qualitativa e sistemática da efetividade dos Planos Diretores, dando espaço para pesquisas que examinem as condições político-institucionais e as dinâmicas de tomada de decisões. No mesmo sentido, Marques (2017) afirma que para avançar com contribuições na literatura dos estudos dentro do campo do planejamento urbano, é necessário avançar na compreensão da dimensão política presente no espaço urbano. O autor relata sobre o desconhecimento das especificidades da política e das políticas públicas nas cidades brasileiras. A abordagem feita para as políticas públicas traz o foco para as dinâmicas das instituições, suas influências e disputas a partir das regras formais, das normas sociais e das estruturas organizacionais, com a especificidade de entender essas relações no espaço urbano (Marques, 2017).

Marques (2017) também observa que as *instituições, agências estatais e processos de produção de políticas* para o caso das políticas públicas do urbano possuem especificidades vinculadas à espacialização das ações, como as capacidades estatais de gestão e implementação das políticas e as suas relações com os atores estatais, que sempre estiveram envolvidos na produção de políticas urbanas no Brasil.

Os ciclos de políticas urbanas são geralmente mais curtos e mais próximos da entrega final, dando um caráter imbricado entre formulação e implementação, influenciando-se mutuamente em processos mais ágeis de tentativa e erro. Além disso, o autor destaca a influência do federalismo brasileiro no processo de decisão das ações, apesar da atribuição formal ser do governo municipal.

Nesse contexto, Heringer (2018) afirma que o conceito de política pública é reconhecido pelos estudiosos como uma tarefa extremamente complexa. Em seu estudo, o autor identifica que na legislação brasileira não há um conceito estabelecido sobre o termo *política pública*, o que reflete uma linguagem difusa nos instrumentos de planejamento e orçamento, sem conseguir apresentar com clareza como as políticas públicas são estruturadas em âmbito federal e, conseqüentemente, nos demais níveis.

O guia Avaliação de Políticas Públicas do Governo Federal define o termo políticas públicas como "um conjunto de programas ou ações governamentais necessárias e suficientes, integradas e articuladas para provisão de bens ou serviços à sociedade, financiadas por recursos orçamentários ou por benefícios de natureza tributária, creditícia e financeira." (Brasil, 2018, p. 13). Heringer (2018) entende que tal conceito, apesar de apresentar a complexidade das ações envolvidas, acaba sendo restritivo por vincular as políticas públicas apenas a rubricas orçamentárias específicas.

Segundo as diversas características identificadas pelo autor, política pública pode ser definida como uma ação do Estado, com a intenção de resolver um problema público relevante ou aproveitar oportunidades circunstanciais de melhoria do bem-estar da população, sendo indispensável uma fundamentação normativa e a aplicação de recursos públicos ou meios para sua implementação.

As políticas públicas são ações com o objetivo de responder às demandas da sociedade realizadas pelo Estado por meio dos arranjos de suas instituições e atores. Para isso, se faz necessário a institucionalização de códigos normativos e tomadas de decisão que definem regras que tanto podem alterar como manter o *status quo*, de modo que "a política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato faz". (Souza apud Goulart, 2016, p. 458)

Sendo as políticas públicas ações que o governo realiza com a finalidade de atingir as metas estabelecidas e que serão realizadas pelo poder público, no caso do urbano, as políticas públicas urbanas são o conjunto de ações do Estado que agem no tecido urbano, ou seja, a cidade é o próprio objeto das políticas; as políticas públicas urbanas são aquelas que modificam o espaço urbano ao influenciar a forma como os habitantes da cidade a vivenciam (Marques, 2018). Ou seja, "as políticas do urbano são intrinsecamente espaciais, ou então, se espacializam." (Marques, 2018, p. 22).

Villaça (1999) descreve a política pública urbana como a real ação do Estado nas cidades. Segundo o autor, há poucas ações referentes à política urbana brasileira, dificultando análises e estudos mais aprofundados sobre o tema. Quanto à vinculação do planejamento urbano e da política pública urbana, o autor destaca que "não se deve considerar que, no Brasil, os planos diretores correspondam às políticas públicas municipais", pois, historicamente, esses planos não saíram do papel.

As políticas públicas urbanas se relacionam ainda dentro de um campo maior de políticas que garantem o acesso equitativo e equilibrado às oportunidades presentes nas cidades. No caso do Brasil, país marcado pela desigualdade, urge a ação do Estado, mais especificamente por meio das políticas públicas para o enfrentamento dos problemas sociais.

Nesse contexto, levando em consideração o que consta no Art. 182 §1. da Constituição Federal de 1988 "o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o *instrumento básico da política* de desenvolvimento e de expansão urbana" (Brasil, 1988), a pesquisa tem como pergunta norteadora: o Plano Diretor Participativo de Fortaleza de 2009 foi o *instrumento básico da política pública urbana* no município no período de 2010 a 2021?

1.1. Objetivos

Com o intuito de contribuir para o aprofundamento de um campo ainda pouco explorado, **a pesquisa tem o objetivo geral de analisar as correlações e os hiatos entre as diretrizes da política urbana presentes no Plano Diretor e a implementação de políticas públicas urbanas no município de Fortaleza.** Como objetivos específicos a pesquisa busca:

1. Aprofundar o conhecimento sobre as políticas públicas urbanas a partir de um resgate histórico do planejamento urbano e os seus desdobramentos enquanto ações estatais no território.
2. Atualizar as análises sobre o papel dos planos diretores, em especial o do Plano Diretor Participativo de Fortaleza aprovado em 2009, reunindo investigações e avaliações referentes aos seus diferentes ciclos - elaboração, implementação e revisão.
3. Investigar os resultados das políticas públicas urbanas considerando as condições de implementação a partir de uma análise sistêmica institucional, normativa, orçamentária e territorial.

1.2. Metodologia da pesquisa

Com uma abordagem empírica, a pesquisa é exploratória, quantitativa e qualitativa, e utilizará as seguintes técnicas: revisão bibliográfica e análise documental. A revisão bibliográfica vai elaborar a linha base conceitual e a constituição de acervo bibliográfico relativo aos temas da política e do planejamento urbano. Já a análise documental é o procedimento que vai reunir os documentos institucionais referentes ao planejamento municipal e ao orçamento público no período de “vigência” do PDPFOR. De forma a compatibilizar as temporalidades dos processos de planejamento e de seus documentos base, o recorte temporal utilizado será de 2010 até o ano de 2021.

Considerando esse recorte temporal, para a pesquisa sobre o município de Fortaleza, foi realizada a coleta dos dados documentais e orçamentários das gestões municipais do período: Luizianne Lins (2010-2012); Roberto Claudio 1 (2013-2016); Roberto Claudio 2 (2017-2020), havendo ainda a inclusão do primeiro ano do atual

gestor José Sarto (2021). Para cada gestão, serão consideradas as seguintes dimensões de análise: (i) normativa; (ii) institucional; (iii) orçamentária e (iv) territorial.

Na dimensão normativa, serão identificadas as legislações e as normas aprovadas durante o período de cada gestão, que, de alguma forma, complementam ou alteram o Plano Diretor. Cada legislação será classificada quanto ao tipo e à finalidade. A partir da comparação entre as gestões, busca-se compreender e inferir tendências e padrões quanto à regulamentação ou à desregulamentação das normas para a execução de políticas urbanas no município de Fortaleza.

Na dimensão institucional, será apresentada a estrutura e organização administrativa da gestão municipal vinculadas à pasta da política urbana. Cada secretaria ou órgão será analisado a partir da identificação das suas atribuições, competências, respaldo institucional e principais projetos. Busca-se qualificar as informações pertinentes à execução das políticas do urbano, visto que a entrega e efetividade de serviços e políticas são diretamente influenciados pelos seus órgãos executores. Cabe ainda destacar nessa dimensão, as relações do Estado com os atores sociais - políticos, capitais do urbano e organizações e movimentos da sociedade civil - os quais, segundo Marques (2017), também possuem influência e estão conectados no interior das redes dos setores das políticas públicas urbanas.

A dimensão orçamentária contará com os dados analisados dos documentos orçamentários de cada gestão para o período de 4 anos, considerando um Plano Plurianual Anual (PPA), com suas respectivas Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentárias Anual (LOA), balanços gerais e relatórios de avaliação. A partir da identificação dos objetivos, programas e funções vinculados à política urbana no PPA, serão analisados a destinação de recursos para a política, sua devida execução e comparar o que foi previsto e executado. Esses dados foram tabulados pela autora de forma a facilitar a leitura e a compatibilização das peças orçamentárias, presentes no Anexo I, II, III e IV.

Entendendo o orçamento público como a lei que prevê as receitas e as despesas do poder público, justifica-se a compreensão de que esta se constitui, portanto, como peça fundamental para analisar as políticas públicas. A CF 1988, no seu art. 165, regula as diretrizes orçamentárias a partir de três instrumentos: PPA,

LDO e LOA. Todas essas peças devem ser elaboradas pelo Poder Executivo e encaminhadas para aprovação pelo Poder Legislativo.

O PPA estabelece diretrizes, objetivos e metas para um período de quatro anos de gestão. Esse instrumento é elaborado no primeiro ano de mandato do Prefeito, e servirá como norteador para os quatro anos subsequentes. Nesse contexto, “um PPA estratégico contempla as orientações do planejamento estratégico governamental, tendo como diretriz a integração entre o plano e o orçamento.” (ZANCHETTA et al, p. 15, 2020). A LOA é a lei orçamentária anual que faz a estimativa das receitas e o detalhamento das despesas dos programas e ações. Por sua vez, a LDO faz a função de articular o PPA e a LOA, através das regras para a elaboração do orçamento anual, garantindo os objetivos e metas estabelecidos.

Levando em consideração a importância do planejamento para a devida execução das políticas públicas, de acordo com Chrispino (2016), as ações de governo são concretizadas, em geral, por meio das políticas públicas setoriais, contemplando os diversos campos, áreas ou setores sociais. Para cada política setorial deve ser elaborado um plano que apresente seu respectivo programa e, tendo como menor unidade operacional, os projetos, sempre voltados para alcançar os objetivos almejados.

Portanto, o orçamento público se faz um instrumento fundamental no planejamento e programação da ação do governo, além de possibilitar o detalhamento e distribuição das finanças dos seus órgãos, seus respectivos objetivos e metas da Administração Pública, e custo desses serviços para a sociedade. O acesso e distribuição permite também o controle da sociedade civil sobre as finanças e as atividades públicas, verificando a natureza da aplicação dos recursos oriundos de impostos e contribuições (Gadelha, 2010).

Seguindo o que se poderia identificar como a sequência de marcos regulatórios importantes para planejamento da política urbana, têm-se como seus instrumentos: (i) a Constituição Federal; (ii) o Estatuto da Cidade; (iii) a Lei Orgânica do Município; (iv) o Plano Diretor; (v) os Planos Setoriais - exemplo Plano de Habitação, Plano de Mobilidade; (vi) o Plano Plurianual; (vii) a Lei de Diretrizes Orçamentárias; e (viii) a Lei Orçamentária Anual.

Cabe ainda destacar como documentos importantes a serem analisados na pesquisa, os balanços orçamentários elaborados pelo poder público, para a identificação das execuções e do cumprimento das metas, já que a base dos instrumentos são planos e orçamentos, sem levantar ainda o que de fato foi realizado. Em outras palavras, somente “durante a execução do orçamento, são efetivadas as políticas públicas de cada governo.” (Zanchetta et al, 2020, p. 18). Ademais, possíveis avaliações realizadas sobre as políticas e seus orçamentos, poderão também ser incluídas como relatórios técnicos a serem estudados em profundidade nesta investigação.

A Portaria MPOG nº 42/1999 determina a estrutura do orçamento público por meio de uma classificação funcional - função, subfunção, programa e projeto - e de uma uniformização de terminologias, que padronizam e unificam os tipos de despesas em todas as instâncias de governo (Chrispino, 2016). A *função* é o maior nível de agregação das despesas; em seguida, tem-se a *subfunção*. “Cada unidade orçamentária ou secretaria poderá ter mais de uma função, e as subfunções poderão ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estão subordinadas” (Chrispino, 2016, p. 49). Os programas são entendidos no orçamento como instrumento de organização da ação governamental visando à concretização de objetivos. Os projetos são instrumentos para alcançar os objetivos do programa, envolvendo um conjunto de operações limitadas no tempo.

Uso da classificação qualitativa funcional (função e subfunção) revela tanto a área da despesa que a ação governamental será realizada, quanto a estrutura programática (programa, ação e subtítulo). A escolha de utilizar a classificação funcional permite fazer uma comparação entre os PPAs e as LOAs de diferentes gestões, uma vez que essa classificação é uma forma de aplicação comum e obrigatória para os gastos públicos municipais, estaduais e federais. É importante destacar que o órgão pode ter mais de uma função de governo, e que as funções podem se repetir entre os órgãos também.

A Portaria discrimina ao todo 28 funções de governo: 01 – Legislativa; 02 – Judiciária; 03 – Essencial à Justiça; 04 – Administração; 05 – Defesa Nacional; 06 – Segurança Pública; 07 – Relações Exteriores; 08 – Assistência Social; 09 – Previdência Social; 10 – Saúde; 11 – Trabalho; 12 – Educação; 13 – Cultura; 14 –

Direitos da Cidadania; 15 – Urbanismo; 16 – Habitação; 17 – Saneamento; 18 - Gestão Ambiental; 19 – Ciência e Tecnologia; 20 – Agricultura; 21 – Organização Agrária; 22 – Indústria; 23 – Comércio e Serviços; 24 – Comunicações; 25 – Energia; 26 – Transporte; 27 – Desporto e Lazer; e 28 – Encargos Especiais.

Quanto à identificação da pertinência temática para avaliação desses documentos, foi considerada a vinculação direta de áreas temáticas com o espaço urbano. Nesse sentido, foi necessário definir quais programas e ações orçamentárias seriam consideradas como políticas públicas do urbano, que neste trabalho, são as classificadas nas seguintes funções de governo: 15-Urbanismo, 16-Habitação, 17-Saneamento e 18-Gestão Ambiental (Tabela 01).

Tabela 01: Função e Subfunção orçamentárias vinculadas à política urbana

Função	Subfunção
15 - Urbanismo	451 - Infraestrutura Urbana
	452 - Serviços Urbanos
	453 - Transportes Coletivos Urbanos
16 – Habitação	481 - Habitação Rural
	482 - Habitação Urbana
17 - Saneamento	511 - Saneamento Básico Rural
	512 - Saneamento Básico Urbano
18 - Gestão Ambiental	541 - Preservação e Conservação Ambiental
	542 - Controle Ambiental
	543 - Recuperação de Áreas Degradadas
	544 - Recursos Hídricos
	545 - Meteorologia

Fonte: Brasil (1999)

A análise da função vinculada à pasta ambiental tornou-se pertinente para a pesquisa visto que o desenho institucional do município de Fortaleza propõe uma secretaria única para tratar dos temas urbanos e ambientais. Ademais, foram desconsiderados dois temas compreendidos de fundamental importância para a política urbana: patrimônio histórico edificado e gestão urbana. No decorrer da avaliação documental, foi identificado que o programa que tinha como objetivo a

preservação do patrimônio estava classificado na função 13-Cultura, e o programa voltado para gestão participativa estava na função 04-Administração. Adicionar tais funções na análise da pesquisa implicaria uma separação mais refinada dos dados para avaliar somente o que fosse pertinente ao tema do urbano.

Ao todo, foram analisados os dados dos documentos orçamentários das gestões 2010-2013, 2014-2017 e 2018-2021, considerando um PPA, com suas respectivas LOAs e balanços orçamentários. A partir da identificação dos objetivos, programas e funções vinculados à política urbana no PPA, serão analisados a destinação de recursos para a política, sua devida execução, comparando o que foi previsto com o que foi executado. Esta análise orçamentária é essencial para o entendimento da política pública, tendo em vista as lacunas que já foram apontadas neste campo de conhecimento vinculado ao planejamento urbano. Observa-se também que a simples comparação financeira não garante a eficiência e efetividade no uso dos recursos, portanto serão analisadas também as metas estabelecidas para cada ação e suas devidas entregas.

As informações referentes às receitas e às fontes de recursos, que também estão presentes nas peças orçamentárias, apesar de não serem o objeto principal de análise nesta pesquisa, também serão levados em consideração visto a importância para a compreensão do financiamento da política, com destaque especial para o instrumento do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB).

A partir da identificação do que foi executado de política urbana durante a gestão em análise, a dimensão territorial tem como intuito espacializar a aplicação dos recursos. Para isso, foi elaborado um estudo cartográfico para identificar a distribuição e a possível concentração dos recursos no território de Fortaleza, sendo assim possível inferir, inclusive, o principal público atendido pela política. Afinal, “como as cidades são segregadas por grupos sociais, o “onde” define quase sempre o “quem”, e a espacialidade das políticas influencia seu alcance e elegibilidade.” (Marques, 2017, p. 4). Por fim, com a análise integral das dimensões em cada gestão será possível apontar quais são foram as estratégias e ações principais relativas à política urbana no período.

A partir desse olhar integrado, o presente trabalho pretende investigar se e como a política pública urbana foi priorizada no município de Fortaleza, entendendo a

interface entre os entes federativos e que a política pública aponta a produção do governo em determinado período, por meio da análise do plano base da política pública urbana, o Plano Diretor Participativo de Fortaleza de 2009 e da tríade orçamentária, Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Por fim, com a análise integral das dimensões em cada gestão será possível apontar quais seriam as estratégias e ações principais relativas à política urbana no período.

Para a realização deste trabalho, são utilizados como procedimentos a tabulação de dados, a elaboração de tabelas comparativas e a confecção de mapas esquemáticos para responder a questão-problema e alcançar os seus respectivos objetivos. Afinal, como em muitos estudos científicos no campo do planejamento urbano, em função de sua complexidade, faz-se necessário a composição de verdadeiro arranjo metodológico, identificando-se os mecanismos pertinentes a cada uma de suas etapas.

1.3. Resultados esperados

Com a compilação e a análise das informações sobre a política urbana do município de Fortaleza, a partir em especial das informações orçamentárias, busca-se fazer um balanço geral da política urbana de 2010 a 2021, respondendo às seguintes questões norteadoras:

- O que foi realizado da política urbana no município?
- Quais foram as diferenças de abordagem da política urbana entre as gestões?
- Se a política urbana teve importância dentro da gestão em análise?
- Dentre as pastas relacionadas ao urbano, qual foi a que teve maior alocação de recursos?
- Se houve concentração de investimentos em algum território no município priorizado pela política urbana
- Se as ações executadas estavam, de alguma forma, previstas nas diretrizes e ações estratégicas do PDPFor.
- Qual foi a relevância do plano diretor para a política urbana do município?

Nesse sentido, os resultados esperados pela pesquisa contemplam alcançar o objetivo geral de analisar a política urbana do município com base no Plano Diretor, bem como os objetivos específicos de contribuir nas pesquisas sobre a importância do plano diretor, inserindo algumas noções da ciência política, em especial as relações das instituições e a execução orçamentária da política, e avaliando de forma integral as políticas públicas urbanas, notadamente em seus rebatimentos territoriais.

1.4. Estrutura da dissertação

Esta dissertação se estrutura em cinco partes. A primeira parte da pesquisa conta com a introdução que contextualiza o tema, levantando questões relacionadas às diversas dimensões que serão trabalhadas; além disso, estabelece o objeto de estudo e objetivos, e descreve de forma resumida os conteúdos de cada parte da dissertação, a pesquisa contará com três capítulos estruturantes.

Na segunda parte, será realizada uma revisão bibliográfica com objetivo de correlacionar os conceitos de planejamento urbano, política pública e produção do espaço. Nessa perspectiva, será apontado o papel dos planos diretores participativos pós-EC, inserindo o PDPFOR no panorama brasileiro de planejamento urbano. Esta etapa se realiza a partir da pesquisa de periódicos, dissertações e teses, com a busca pelas palavras-chave: planos diretores participativos, plano diretor, planejamento urbano e política pública urbana.

Na terceira parte da pesquisa, é apresentado o PDPFOR, caracterizando como se deu o seu processo de formulação, o que está presente no texto da lei e o que foi identificado para a política urbana de Fortaleza para os próximos 10 anos. Dessa forma, será feita uma pesquisa documental na legislação e nos relatórios dos programas do município, bem como uma pesquisa bibliográfica em artigos, dissertações e teses as quais se referem a aplicação desses instrumentos.

A quarta parte da pesquisa tem como objetivo fazer uma identificação da eficiência, ou seja, o rebatimento da aplicação das diretrizes da política urbana de Fortaleza presentes no Plano Diretor com as ações orçamentárias e as despesas no exercício dos anos de 2010-2021, presentes nos PPAs e nas LOAs, entre outros documentos orçamentários disponibilizados nas plataformas digitais pela PMF. Os dados levantados serão sistematizados de forma a descrever quantitativamente e

qualitativamente as tendências da amostra, em relação às variáveis analisadas. A partir da análise comparativa entre o previsto e o executado, a pesquisa também poderá apontar para o rebatimento das ações governamentais no território, identificando a priorização de atendimento a determinadas localizações e, conseqüentemente, determinados públicos.

Concluindo a pesquisa, apresento os principais resultados encontrados a partir da análise das dimensões institucional, normativa, orçamentária e territorial, buscando responder as perguntas norteadoras e os objetivos da pesquisa.

2. Contextualização histórica

Este capítulo tem como objetivo fazer uma leitura crítica do processo de planejamento urbano vinculado à trajetória da política pública urbana. Na seção "Planejamento e política pública urbana no Brasil", são descritas as principais ações do governo federal, visto a importância do federalismo na atuação das políticas públicas.

Depois dessa breve contextualização da temática na esfera nacional, em "Planejamento e política pública urbana em Fortaleza", será explorado o planejamento urbano e a política pública, na escala do município, por vezes, destacando a intercorrência também das políticas estaduais, até meados dos anos 2000, de forma a introduzir a chegada do Plano Diretor Participativo de Fortaleza de 2009, objeto de estudo da pesquisa.

De forma a melhor compreender a construção conjunta das ações do Estado, vinculadas com o planejamento urbano, pretende-se traçar uma periodização da maneira como o Estado interveio no espaço urbano, de modo a situar o objeto de análise no período atual. Dessa forma, é levado em consideração alguns esforços de periodização de autores para atualizar e propor uma divisão. Todos os estudos excluem a fase colonial e imperial, pois nesse período nenhuma iniciativa dos governantes pode ser considerada de enfrentamento das questões urbanas, que se relacionam ao regime de governo, à formação da sociedade baseada na escravidão e à relevância e dimensão das cidades durante esse tempo.

Primeiramente, Villaça (1999) identifica 3 períodos distintos do planejamento urbano brasileiro a partir da elaboração de planos: de 1875 a 1930 são elaborados os planos de melhoramento e embelezamento; de 1930 a 1990, os planos possuem um viés mais tecnocráticas; e a partir de 1990, os planos passam a ser mais politizados, como reação ao último período. Villaça (1999), por sua vez, afirma que o planejamento urbano brasileiro pode ser considerado apenas uma "atividade intelectual de elaborar plano", sendo assim "desvinculada das políticas públicas e da ação concreta do Estado, mesmo que, eventualmente, procure justificá-la." (Villaça, 1999, p. 222).

Podemos destacar também o esforço de Souza (2002) para construir uma classificação tipológica das abordagens de planejamento e gestão urbana visto uma realidade bastante extensa e heterogênea entre as correntes de planejamento. No final, o autor aponta 9 tipologias, dentre as quais, 4 tiveram repercussão direta no planejamento urbano brasileiro: (i) planejamento físico-territorial, que tinha como objetivo a modernização da cidade a partir de um modelo cartesiano de organização espacial que influenciou diversos planos até os anos de 1960; (ii) planejamento sistêmico, que também tinha o mesmo objetivo do planejamento físico-territorial mas abarcava uma visão mais sistêmica com outras pastas setoriais e com o espaço metropolitano, influenciando diretamente o planejamento na época da ditadura militar; (iii) planejamento mercadófilo, inserindo o visão de "estratégia" e competitividade neoliberal a partir dos anos 1990; e (iv) planejamento social-reformista que inicia em 1980 com planos participativos locais e municipais em defesa de uma justiça social urbana e ganha maior repercussão a nível nacional com a regulamentação da Estatuto da Cidade.

Adiante, Marques (2017) ensaia uma periodização da política urbana brasileira, a partir das instituições e forma de atuação do espaço urbano. Do final do século XIX até meados dos anos 1910, o autor destaca que os serviços urbanos eram concedidos por empresas privadas internacionais ou nacionais. Entre 1920 e 1960, foi marcada pela atuação das empresas públicas de administração direta nas cidades. No período de 1960 a 1990, mais precisamente durante o regime militar (1964-1986), o autor aponta a atuação das empresas públicas que eram integradas nos sistemas federais. Por fim, com a desintegração dessas instituições, a partir de 1990, entra um

novo ciclo de inovação de políticas urbanas, primeiramente, à nível municipal, e, a partir dos anos 2000, nas políticas nacionais.

Morado et al (2015) também apresenta fases históricas considerando a provisão de infraestrutura urbana por meio da relação entre o Estado brasileiro e o setor privado. Na 1ª fase, até 1930, há um predomínio da atuação de empresas estrangeiras na construção de infraestrutura e serviços urbanos. A 2ª fase vai de 1930 até 1955, quando o Estado passa a ser o principal agente realizador de obras públicas. Na 3ª fase, de 1955 até a década de 1980, o Estado passou a contratar, especialmente, empresas de capital nacional para a construção. E a 4ª fase, a partir de 1990, com a influência neoliberal, é marcada pelo afastamento do Estado com a mercantilização e a privatização dos serviços públicos.

Nesse sentido, utilizando um pouco de cada periodização apresentada, apontam-se neste trabalho 4 períodos distintos que concentram ações de governo semelhantes, relevância da pasta e volume de ações referentes à questão urbana:

- 1º período: Os primórdios das ações governamentais no urbano (1875-1963)
- 2º período: A política urbana durante o regime militar (1964-1986)
- 3º período: A institucionalização da política urbana (1986-2002)
- 4º período: Tentativas e impasses de implementação da política urbana progressista (2003-atual)

Para a contextualização do contexto brasileiro, será utilizado a classificação dos 4 períodos descritos. Quanto à contextualização da política pública urbana de Fortaleza, será utilizado apenas os 3 períodos iniciais, visto que o último será apresentado exatamente na descrição do objeto de análise da pesquisa, o Plano Diretor Participativo de Fortaleza, no capítulo 3.

2.1. Planejamento e política pública urbana no Brasil

2.1.1 Os primórdios das ações governamentais no urbano (1875-1963)

Os legados históricos são considerados como elementos importantes para o estudo da política do urbano apontado por Marques (2017). No caso do Brasil, a

política pública do urbano - ainda que não possuísse esse nome, mas por serem *ações do Estado que agem no espaço urbano* – iniciou-se no final do século XIX com a provisão de serviços de transporte de bonde, iluminação pública, água e esgoto concedidos para empresas privadas nacionais, e que, em seguida, foram passados para empresas estrangeiras (Marques, 2017).

Entre o começo do século XX até a ditadura militar, as políticas do urbano passaram a ser administradas por instituições estatais, por conta das dificuldades de importação durante o período da 1ª e da 2ª Guerra Mundial (Marques, 2017). Para Bonduki (2018), nesse período, nos governos da Era Vargas, são encontradas as iniciativas pioneiras de política urbana, em especial na área habitacional, incorporando parâmetros urbanísticos e produção de moradia como ações de Estado. Contudo, o autor afirma que, mesmo com os avanços, ainda não foi possível identificar uma política pública urbana “com estratégia, fontes de recursos estáveis, estrutura institucional articulada nacionalmente e coerência dos agentes envolvidos.” (Bonduki, 2018, p. 15)

Dado o crescimento das cidades brasileiras nos anos 1950 estreitamente vinculado a padrões de desigualdades socioespaciais, os debates em torno das reformas de base e a emergência do tema como uma política pública, foi realizado em 1963 o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, que tinha como objetivo trazer uma proposta de política urbana e habitacional a nível federal. O documento final chegou a ser apresentado como proposta de lei ao Congresso Nacional (PL 87/ 1963) (Bonduki, 2018). A importância dada a essa agenda política no governo de João Goulart (1963-1964) não conseguiu ser efetivada devido ao golpe militar em 1964. Ainda que as propostas não tenham sido incorporadas como políticas públicas, vale destacar o papel estratégico do movimento da reforma urbana, dado que no período da redemocratização, as propostas foram recuperadas, servindo de norteadoras para as discussões da constituinte.

2.1.2 A política urbana durante o regime militar (1964-1986)

No início da ditadura militar, houve um esforço para a elaboração de uma política urbana e habitacional, haja visto a relevância da pasta no governo anterior. Contudo, Lucchese e Rossetto (2018) destacam que a política urbana durante os 21 anos do regime militar não foi homogênea, sendo determinada, muitas vezes, por

fatores políticos e orçamentários. Contraditoriamente, a política habitacional tinha como objetivo tanto atender a demanda de moradia popular, quanto alavancar o crescimento econômico (Cardoso, 2001). Dentre as medidas adotadas, foram criadas diversas instituições como o Banco Nacional de Habitação (BNH), o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau), e até mesmo a elaboração de uma política federal com o Plano Decenal ou o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), entre outros diversos projetos de lei que alterava a dinâmica do espaço urbano das cidades brasileiras.

Além disso, houve o incentivo do governo federal para a elaboração de Planos Locais de Desenvolvimento Integrado pelas prefeituras municipais, constituindo-se em instrumentos de planejamento urbano a nível local, reconhecidamente tecnocráticos e sem articulação com as demandas sociais.

“Andrade e Azevedo (1984) definem o período em análise como o da não política em relação à área urbana. Em parte, devido à importância central dada à habitação, política setorial que se tornou carro-chefe da questão urbana. E também, devido à ambiguidade institucional que opunha à União, aos estados e municípios em relação à regulação da questão metropolitana, e ainda pela inexistência de ação decisória (ANDRADE E AZEVEDO, 1984:56), com várias propostas normativas e poucos resultados.” (Lucchese e Rossetto, 2018, p.41)

De fato, o período militar foi marcado por um alto investimento em moradia e obras de infraestrutura, mas sem conseguir resolver os problemas das cidades, em especial na provisão de moradias para as camadas mais populares. Na mesma perspectiva, os projetos tinham dificuldade de interlocução com os planos locais, quando elaborados, apresentando um completo descompasso entre as ações do governo.

Houve um impulsionamento para a constituição de empresas públicas em políticas setoriais como habitação, saneamento e eletricidade. Apesar dessa expansão das políticas públicas do urbano nesse período, foram identificados muitos problemas de qualidade do serviço, gigantismo e corrupção (Marques, 2017). O mesmo autor faz ressalvas à participação das empresas privadas nesse momento que, apesar de não estarem na prestação direta dos serviços, estavam sendo vistos como importantes atores, operando como contratados para a realização das obras e serviços urbanos.

Entre os anos 1970 e 1980, estavam sendo constituídas as grandes metrópoles brasileiras, período também, que a população passou a ser mais urbana do que rural, onde já se apresentavam problemas estruturantes como a segregação socioespacial, assentamentos informais e grande desigualdade no acesso às políticas e à cidade formal. O agravamento das condições urbanas contribuiu para a eclosão de movimentos sociais urbanos que faziam resistência ao regime militar. A efetiva articulação e mobilização popular das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) deu origem a diversas associações nos segmentos de trabalhadores, transportes, moradia, saúde, educação, entre outros. Esses movimentos tiveram alcance nacional, sendo peça chave no movimento a favor do fim da Ditadura Militar - Diretas Já - e para a elaboração da nova constituinte (Gohn, 2000).

A partir dos anos 1980, houve a desagregação das agências nacionais responsáveis pelas políticas urbanas constituídas no regime militar, e o país passou pelo seu período de redemocratização. Mais precisamente para as políticas habitacionais, na esfera federal, Cardoso reitera que houve um processo de “desarticulação progressiva da instância federal”, com fragmentação institucional, perda de capacidade decisória e redução significativa dos recursos disponibilizados para investimento na área” (Cardoso, 2001, p. 108), o que, conseqüentemente, acarretou na descentralização das ações, especialmente para os governos municipais.

2.1.3 A institucionalização da política urbana (1986-2002)

No Brasil, a palavra democracia tem um significado de conquista e luta depois de longos anos de ditadura militar. De acordo com Abranches (2019), a promulgação da Constituição Brasileira de 1988 marca o sonho de democracia plena na República, avançando com um projeto de cidadania ativa, para além do histórico das oligarquias e do republicanismo liberal. A legitimação da participação popular no contexto brasileiro que aparece nesse período abriu possibilidades para ressignificar o conceito de cidadania, que historicamente foi pautado pela diferenciação de direitos entre pessoas de diferentes classes, gênero e raça (Holston, 2013).

“A sociedade passou a participar do debate e da formulação da legislação e das políticas públicas, contribuindo para consolidar princípios como direitos sociais, respeito à diversidade e à cidadania, controle social e a garantia de atendimento universal às necessidades básicas da população.” (Bonduki, 2018, p.81)

No entanto, as inovações democráticas e a ampliação dos direitos abalaram o poder hegemônico do patriarcado, promovendo reações para restaurar velhos paradigmas de “ordem e progresso” (Holston, 2013). Para Souza (2002), embora a Constituição brasileira avance em torno de uma democracia mais participativa, pode-se considerar que seu conteúdo traz a predominância de medidas hegemônicas burguesas de valorização do direito privado e da tecnocracia do Estado.

Nesse contexto de mobilização dos movimentos sociais, quanto ao enfrentamento da questão urbana, houve o resgate dos debates do Seminário de Habitação e Reforma Urbana, o que resultou na Emenda de Iniciativa Popular da Reforma Urbana (EP 63/1987) levada à Assembleia Nacional Constituinte. Muitos pontos dessa emenda e de muitas outras EPs acabaram sendo desconsideradas por conta da pressão política feita pelos deputados do centro-direita que defendiam propostas mais conservadoras.

Bonduki (2018) faz um resgate à essa questão no que tange à inclusão do plano diretor no texto final da lei. O autor revela que dentre os impasses para implementar os instrumentos urbanísticos de acesso à terra, como no caso do IPTU progressivo no tempo, foi incluída a necessidade da elaboração do plano diretor, o qual não era proposto na Emenda de Iniciativa Popular, visto a sua vinculação histórica no campo do planejamento urbano tecnocrático brasileiro.

No final, a emenda resultou na seção da Política Urbana da Constituição, reunindo os artigos 182 e 183, voltada a promover avanços na luta pelo direito à cidade, garantindo a função social da propriedade e os instrumentos a serem utilizados para sua garantia. A lei também estabeleceu a obrigatoriedade de adoção dos planos diretores como instrumento básico da política urbana, colocando-o a cargo do Poder Municipal.

“Promulgada a Constituição, um longo caminho passou a ser necessário para implementar a reforma urbana: a aprovação de uma lei federal; participação nas constituições estaduais e leis orgânicas municipais, a intervenção nas políticas urbanas dos municípios, em especial, nos planos diretores.” (Bonduki, 2018, p.109-110)

É válido destacar também que a aprovação da Constituição democrática aconteceu concomitante a um cenário internacional de ideais e práticas neoliberais⁴.

⁴ Difundidas em 1989 pelo Consenso de Washington pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). As recomendações econômicas de disciplina fiscal, enxugamento dos gastos públicos e maior abertura

Nesse sentido, os governos federais subsequentes à Constituição tinham como premissa a incorporação dessas práticas oriundas de outras realidades para o contexto brasileiro. Esses ideais entraram em conflito com o projeto de pacto social da Constituição, o que acabou colocando seu programa de lado para favorecer e dar espaço ao modelo de diminuição do Estado e exaltação do livre mercado. Como confirma Rolnik:

Um dos elementos centrais – para os setores populares – da transição política do autoritarismo para um regime democrático, as promessas de extensão de direitos e de igualdade de oportunidades, expressas na “Constituição cidadã” de 1988, foram abortadas por uma transição econômica que aumentou drasticamente a pobreza e reduziu as possibilidades do Estado estabelecer políticas redistributivas. (Rolnik, 2015, p. 273)

Nesse contexto, com o uso do argumento de incapacidade de financiamento público e redução de gastos, o Estado acaba se afastando da provisão de infraestrutura e serviços urbanos, favorecendo assim a atuação direta do setor privado, com a liberação comercial, abertura ao capital estrangeiro, privatização e "regulamentação da desregulamentação", denominado por Aalbers (Morado et al, 2018). Paradoxalmente, a justificativa de diminuição de gastos e ação do Estado regulador, na realidade, ocorre exatamente o contrário, o Estado passa a gastar mais, sendo o regulador e o fiador do setor privado nas parcerias público-privadas (PPPs). O impacto nas políticas públicas urbanas e, conseqüentemente, na produção do espaço urbano ficam evidentes quando:

“Nesse contexto, não mais o Estado, mas o setor privado propõe e formula a política urbana; por exemplo, definindo por meio de chamadas públicas para a manifestação de interesse o percentual de atendimento das diferentes faixas de renda de determinada política habitacional executada por meio de PPP, o que faz com sejam privilegiadas as faixas que acarretam em maior lucro em detrimento da produção de habitação de interesse social para as faixas de menor renda.” (Morado et al, 2018, p. 7)

O governo FHC foi marcado por estratégias de atração de investimentos privados, com o Programa Brasil em Ação (1996-1998), Programa Avança Brasil (2000-2003), Projeto de Eixos de Integração da América do Sul (2000), que buscavam enfrentar os problemas do país com participação e financiamento da iniciativa privada (Morado et al, 2015). Nos anos 1990, não houve uma política urbana

econômica para o capital estrangeiro visavam conter a crise do endividamento externo e da inflação nos países emergentes.

nacional articulada, prevalecendo a realização de alguns projetos pontuais sem considerar os preceitos da Constituição. O destaque das políticas do urbano ficou a cargo das gestões municipais que, a depender do vínculo com o movimento progressista, fomentaram ações para programas de provisão habitacional, autogestão da moradia e urbanização de favelas, como foi o caso do governo da Luiza Erundina (1989-1993), em São Paulo.

Contudo, o rebatimento da lógica de produção neoliberal nas políticas públicas fica claro mediante a importação do *planejamento estratégico* por inúmeros governos locais, que vinha sendo difundido pelas organizações internacionais. Esse processo de “monocultura institucional” presume uma linguagem eficiente e universal a ser usada na implementação de planejamento e arranjo institucional de países desenvolvidos para todos os lugares do mundo, incentivando a uniformização e competição entre cidades (Evans, 2003). No mesmo sentido, Sánchez (2001) corrobora, ao afirmar que as “boas-práticas” de gestão urbana que induzem ao “pensamento global” de “cidades-modelo” são difundidas por agências multilaterais. A aplicação dessa lógica define o aparelho estatal como empresa e supervaloriza a gestão urbana em detrimento do planejamento em si, passando a tratar a cidade como mercadoria.

A análise de Vainer (2013) sobre a transformação da cidade em mercadoria, empresa e pátria, construída a partir do discurso sobre planejamento estratégico, revela o arranjo entre: o marketing urbano; a gestão empresarial de valorização econômica; o incentivo às parcerias público-privadas; e a alienação da cidadania por um falso consenso de interesse público e projeto de “cidades modernas”, pois, como afirma Harvey, “o poder político procura reorganizar as infraestruturas urbanas e a vida urbana com o objetivo de manter as populações insatisfeitas sob controle” (Harvey, 2014, p. 212).

Dessa forma, os primeiros processos de elaboração de planos diretores (PD) que utilizaram a participação popular no período pós-Constituição, a partir do início dos anos 1990, adotaram como mero instrumento presente na lei a ser cumprido, sem atingir o seu potencial de ampliação do debate democrático. Assim, os PDs foram elaborados sem trazerem surpresas para os integrantes do Movimento da

Reforma Urbana, que já identificavam a fragilidade desse instrumento enquanto garantia de direitos.

Avançando, a política pública urbana brasileira passou a ter um destaque e reconhecimento a partir da sua regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, com a aprovação do Estatuto da Cidade (EC), em 2001. As mudanças e inovações presentes no EC "pretenderam alterar a forma de produzir decisões sobre as políticas públicas urbanas, substituindo o antigo modelo tecnocrático e autoritário que se confunde com a história do planejamento urbano no país... "(Goulart et al., 2016, p. 459). Além disso, foram apontados instrumentos de gestão democrática, como os órgãos colegiados, audiências públicas, conferências, e as leis de iniciativa popular, determinando como obrigatória e significativa a participação a fim de "garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania" (Brasil, 2001, p. 35).

A regulamentação da utilização dos instrumentos presentes no Estatuto da Cidade - como o imposto progressivo no tempo, a outorga onerosa do direito de construir, a usucapião em terrenos privados e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) - trouxe concretude para o vazio presente nos artigos 182 e 183 da CF. O EC também discorre sobre a gestão democrática da cidade e a participação popular como elementos essenciais para elaboração e monitoramento da política urbana.

Ainda que a aplicação desses mecanismos esteja vinculada à aprovação de uma regulamentação municipal, no caso o plano diretor, esses avanços possibilitaram, de certa forma, que esse instrumento – considerado basilar para a política urbana - ultrapassasse sua concepção tecnocrática para a ideia de pacto social a nível local (Rolnik apud Bonduki, 2018). Com o incremento da participação popular, o processo de elaboração dos planos diretores se transformou em uma das mais importantes arenas políticas disputadas pelos principais agentes de produção do espaço urbano.

"Portanto, a correlação de forças políticas nos municípios tornou-se determinante para a implementação dos instrumentos urbanísticos necessários para garantir o direito à cidade e à habitação. Na medida em que os proprietários de terra e o setor imobiliário têm grande peso político no poder local e, especialmente, nos legislativos municipais onde o plano diretor precisa ser aprovado, esse dispositivo representou um empecilho ou, no mínimo um retardamento, para a implementação da reforma urbana." (Bonduki, 2018, p. 135)

Nesse sentido, a principal limitação destacada no EC é a não auto aplicabilidade dos instrumentos, descentralizando o poder e reafirmando o protagonismo municipal da política do urbano. Assim como outras políticas sociais, a articulação entre os entes federativos, bem como a articulação entre municípios foram desconsideradas no plano diretor e se apresentam como dificuldades a serem enfrentadas para a implementação da política urbana.

2.1.4 Tentativas e impasses de implementação da política urbana progressista (2003-atual)

No entanto, o urbano se institucionalizou como política pública nacional no primeiro mandato do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), do Partido dos Trabalhadores (PT), com a criação do Ministério das Cidades (MCidades), em 2003. Ocupando o vazio institucional desde o regime militar, o MCidades tinha o objetivo de desenvolver uma política urbana federal, em articulação com os demais entes federativos, poderes e sociedade civil, e de fomentar a implementação do EC nos municípios.

A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) elencou diversos problemas urbanos complexos, reconhecendo desde a crise urbana até as desigualdades regionais e existentes nas cidades, que exigem frentes de atuação diferentes (Brasil, 2004). Tanto a política quanto a estrutura do Ministério se dividiram nas temáticas de habitação, saneamento ambiental e mobilidade e transporte urbano. As propostas setoriais da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano se dividiam em:

1. Política de Apoio à Elaboração e Revisão de Planos Diretores;
2. Política Nacional de Apoio à Regularização Fundiária;
3. Política Nacional de Prevenção de Risco em Assentamento Precários;
4. Política Nacional de Apoio à Reabilitação de Centros Urbanos;
5. Política Nacional de Habitação;
6. Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável; e
7. Política Nacional de Saneamento Ambiental.

Para cada política, apesar de específicas, o Governo Federal tinha um conjunto de ações, contando com planos, programas e projetos para atingir metas e

implementar ações com uso de recursos públicos. Marques (2018) afirma que a estrutura do Estado brasileiro e o federalismo influenciam fortemente as políticas do urbano, tanto pelas regulações existentes, como é o caso do Estatuto da Cidade, quanto pela capacidade de implementação de programas e financiamentos.

Em 2003, a chegada de um partido de esquerda à Presidência da República gerou expectativas sobre os avanços do projeto democrático presente na Constituição e no Estatuto da Cidade e a ruptura com pautas neoliberais. Dentre as ações do MCidades, podemos destacar o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, o Plano Nacional de Habitação, o Programa para regiões Metropolitanas, o Programa Papel Passado, o Programa Nacional de Apoio para o Desenvolvimento Urbano. Todavia, os esforços iniciais se concentraram sobretudo na campanha “Plano Diretor Participativo: cidade de todos”, apoiando a elaboração de processos de planejamento urbano e a condução da gestão democrática em todos os municípios obrigados por lei.

Com efeito, houve um crescimento expressivo do número de planos diretores, assim como a institucionalização dos instrumentos e dos conselhos. No entanto, segundo avaliação feita pelo Observatório das Metrôpoles, a possibilidade de participação da população no processo de elaboração dos planos correspondeu apenas a um procedimento formal e, como reflexo, não se pode afirmar que o produto final corresponde a uma construção coletiva efetiva de pacto social sobre o desenvolvimento urbano (Santos e Montandon, 2011).

A mesma pesquisa ressalta também a inadequação da regulamentação dos instrumentos e a precariedade no reatamento territorial das diretrizes e instrumentos, dificultando a efetividade dos planos diretores. Além disso, um dos desafios apontados é o caráter pragmático e imediatista da execução das políticas públicas urbanas, cujas especificidades de financiamento, orçamento, controle público e tempo do ciclo da gestão municipal acabam descompassando e/ou desconsiderando o planejamento presente nos Planos Diretores. Ademais, a ausência de clara articulação entre o Plano Diretor e as peças do orçamento municipal (PPA, LDO e LOA) acarretou na baixa efetividade das políticas urbanas - habitação, saneamento, mobilidade, meio ambiente - na maioria dos municípios brasileiros (Sutti, 2018).

Diante de pressões políticas durante os governos do PT, a plataforma da reforma urbana que vinha sendo implementada passou a sofrer intensos reveses, passando a prevalecer um outro ideário que buscava alcançar o rápido crescimento e conseguir melhorar as condições sociais, utilizando estratégias que também favoreciam os interesses econômicos e privados, como abertura de crédito e aumento do poder consumidor da população. Todavia, é possível compreender que a subjetividade dos direitos adquiridos por esse consumo apresenta relação direta com o conceito de cidadania e a legitimidade de existir na cidade, historicamente negada a parcela significativa da população brasileira (Holston, 2013).

Nesse sentido, o MCidades passou por processo de desmonte, com a progressiva alternância da equipe e a inversão das prioridades governamentais da política urbana pautada na reforma urbana. Em seguida, o ministério foi perdendo a sua capacidade de articulação com as demais políticas setoriais; por fim, o que seriam as suas principais competências foram informalmente repassadas para outros órgãos, considerados mais “confiáveis” do governo (Sutti, 2018).

“Em especial, os ministérios do Planejamento, da Fazenda, a Caixa Econômica Federal e a Casa Civil, que coordenam o PAC, a política econômica e a disponibilização de recursos para a habitação, passaram a ter uma força política maior do que o setor que, em última instância, devia ser o responsável pela política habitacional e urbana.”
(Sutti, 2018, p. 172)

Nesse contexto, com receitas crescentes, esses órgãos formularam em 2007 um ambicioso plano de investimentos e obras em logística de transportes, geração e distribuição de energia e infraestrutura social urbana - habitação, saneamento, metrô e recursos hídricos -, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O impacto principal pretendido pelo programa era a geração de empregos formais e o crescimento do produto interno bruto (PIB), visando promover o desenvolvimento do país por meio de grandes obras públicas.

Contudo, esse programa veio a transformar o espaço urbano, ainda que de forma fragmentada, e assim se constituiu em uma política urbana. Além disso, durante a execução do PAC, o governo federal aumentou a destinação de recursos fiscais ao financiamento do desenvolvimento urbano, área que não possui vinculação direta estabelecida pela CF. Dessa maneira, "os investimentos em desenvolvimento

urbano são gastos discricionários, podendo significar fragilidades à garantia de recursos orçamentários.” (Filocomo e Royer, 2019, p.4)

A característica de coalizão dos governos do PT se ratifica na política federal de incentivo às Parcerias Público-Privadas. Em 2014, foi aprovada a Lei das PPPs (Lei Federal nº11.070/2004) que incentiva a participação do setor privado nos serviços urbanos e, especialmente, na infraestrutura urbana (Morado et al. 2018). Com o objetivo de dividir os riscos do empreendimento, compartilhando o projeto, a construção, o financiamento e a manutenção entre o setor público e privado, as PPPs se revelaram tendenciosas e mais vantajosas aos interesses privados. Essa legislação teve grande impacto nas dinâmicas das cidades que passaram a ser ainda mais condicionadas ao capital, quando:

“as decisões passam a ser tomadas por gestores de empresas e não por agentes públicos comprometidos com a realização do interesse público, já que a empresa, conforme nosso argumento, necessariamente se insere em uma lógica de rentabilidade e remuneração do capital.” (Morado et al, p.45-46, 2018)

Em seguida, o Ministério da Fazenda e a Casa Civil elaboraram o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009, com o objetivo de promover a construção de habitação de interesse social a partir da promoção dos setores da construção civil. O programa acabou atropelando as estratégias levantadas no Plano Nacional de Habitação (PlanHab), em 2007, que previa uma articulação mais robusta entre financiamento, instituições, espaço urbano e construção civil.

De fato, o PMCMV conseguiu alcançar marcos importantes na provisão de moradia, chegando a números expressivos de unidades habitacionais e grandes impactos sociais. Todavia, é importante ressaltar que a sua estruturação, partindo de instâncias com viés econômico, tinha como objetivos a dinamização da economia, a geração de empregos e o suporte ao terceiro setor, para além da moradia. Esses objetivos, por mais relevantes, impactaram na proposta de responder à questão habitacional e aos problemas urbanos de forma mais efetiva (Sutti, 2018).

Diversas avaliações do programa ressaltam que os projetos apresentavam baixa qualidade arquitetônica e urbanística, bem como expressivos problemas de inserção urbana relacionados à localização em áreas periféricas dos municípios, gerando custos indiretos em mobilidade, infraestrutura e serviços (Santo-Amore,

Rufino e Shimbo, 2015). Além disso, o PMCMV chegava nos municípios, muitas vezes, sem considerar as legislações urbanísticas locais, ou seja, a principal ação da política urbana nacional entre 2009-2016 não conseguia se articular estrategicamente com a política urbana municipal. Logo, o caso de Fortaleza não seria diferente, revelando conflitos entre agentes envolvidos, bem como a dissociação entre as políticas urbana e habitacional (Pequeno e Rosa, 2016)

Nesse contexto, a supervalorização da imagem de “modernização” e inserção das cidades no mercado global ficam evidentes com a priorização de parcerias público-privadas, frente às melhorias da segregação socioespacial. De acordo com Rolnik (2015), esse modelo de “integração pelo consumo” foi associado, justamente, com esses grandes investimentos no desenvolvimento urbano, via PAC e PMCMV com destaque especial para as obras associadas aos Megaeventos esportivos - Copa do Mundo de Futebol, em 2014, e Olimpíadas no Rio de Janeiro, em 2016. O resultado foi um descompasso entre a política urbana, em nível nacional, e o recém-aprovado Estatuto da Cidade, o qual regulamenta a descentralização do planejamento e da gestão urbana.

"Em poucas palavras: a integração pelo consumo desconsiderou os processos – incipientes – de planejamento territorial participativo e, literalmente, se sobrepôs a eles. Trata-se do deslocamento entre enunciados do plano diretor e grandes investimentos vigentes ou em vias de realização." (Rolnik, 2015, p. 324)

Em 2016, o impeachment da presidente Dilma Rousseff encerrou o ciclo de governos do PT na Presidência da República. Posteriormente, seu vice, Michel Temer (2016-2018) iniciou um período de austeridade fiscal no país, com a Emenda Constitucional 95/2016 (PEC 241/55), mais conhecida como “PEC do teto dos gastos públicos”. O novo regime fiscal reduz os gastos obrigatórios durante o período de 20 anos, tendo como objetivo a redução das políticas sociais e o papel do Estado como interveniente direto nas ações. Para Fagnani (2017), esse “novo regime fiscal” institucionaliza a política de austeridade, com o intuito de reduzir os gastos primários do governo federal de 20% até 12% do PIB.

Mesmo as áreas das políticas públicas com vinculação constitucional foram impactadas, tendo o seu valor real congelado naquele período. Para as despesas que não possuem vinculações, tendem a continuar acirrando a disputa por orçamentos

que estão cada vez mais limitados. Filocomo e Royer (2020) ressaltam como o financiamento fiscal para o desenvolvimento urbano é impactado pela situação:

“Os fenômenos macroeconômicos são fundamentais para a compreensão do desempenho das finanças públicas e do Orçamento Geral da União, especialmente em relação ao desenvolvimento urbano, que não possui nenhuma vinculação de recursos constitucionais.” (Filocomo e Royer, 2020, p.830)

Vale ressaltar que durante o Governo Temer também foi aprovada a Lei 13.465/2017, que trata da Regularização Fundiária Urbana (REURB), regulamentando o licenciamento urbanístico e ambiental a serem realizados pelos municípios. A legislação que, a priori, deveria ter um caráter de luta e resistência, dado o histórico da luta pela direito à terra urbanizada, na realidade, igualou os mecanismos de regularização para os processos de interesse social e privado, facilitando, por exemplo, a regularização de condomínios fechados (Gonçalves e Rizek, 2020).

Tierno (2018) destaca inclusive o conflito que aprovação dessa legislação que flexibiliza a regularização em área de preservação, inclusive, entrando em conflito com o que prevê o Código Florestal Brasileiro, Lei nº 12.651/2012. No mesmo sentido, Gonçalves e Rizek (2020) ressaltam que essa flexibilização facilita também a transferência de terras da Amazônia Legal para a iniciativa privada, impactando diretamente no processo de desmatamento e expulsão dos povos originários.

A gestão seguinte avançou ainda mais em medidas recessivas com a chegada da ultra direita ao Planalto no Governo Bolsonaro (2018-2022). Uma das primeiras medidas foi a reforma administrativa que extinguiu o Ministério das Cidades, e promoveu a diluição das políticas urbanas setoriais, ficando a cargo do Ministério de Desenvolvimento Regional.

Assim como o Bolsa-Família - política de distribuição de renda do governo do PT - recebeu uma “nova roupagem” chamando-se Auxílio Brasil, o PMCMV também passou por uma alteração de nomenclatura e diretrizes com o Programa Casa Verde Amarela (PCVA). Marco e Battirola (2021) constataram que a implementação do programa foi inócua, seja pelos números alcançados, seja pela forma como os processos participativos foram conduzidos. O Conselho das Cidades foi extinto em

2019, portanto, desconsiderado para a fase de formulação e regulamentação da política. Por fim, pode-se concluir que:

"A atual conjuntura política nacional já garante um novo ciclo de urbanização nas metrópoles brasileiras, rumo ao aprofundamento da racionalidade neoliberal, na medida em que despontam indicadores de financeirização na produção formal do espaço urbano, associados a uma menor intervenção estatal (Ribeiro, 2020)" (Capasso e Pequeno, 2021, p. 782).

Dessa forma, esse resgate histórico nacional sobre o planejamento e a política urbana tem como objetivo contextualizar de forma ampla a forte vinculação entre governo federal e municipal para a execução das políticas urbanas, conforme ratificam Filocomo e Royer (2020):

"a esfera federal desempenha papel central na formulação, regulação, financiamento de políticas públicas no País, o que acaba por induzir a construção de capacidades subnacionais, orientada pela captação de recursos, e a execução descentralizada de políticas públicas nacionais" (Filocomo e Royer, 2020, p. 824).

2.2 O planejamento urbano e a política pública urbana em Fortaleza

Fortaleza, capital do estado do Ceará, no nordeste brasileiro, se destaca como o 4ª maior município do país, totalizando uma população de 2.428.708 habitantes. A metrópole ultrapassou Salvador, capital da Bahia, ficando atrás apenas de São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília no último Censo Demográfico, realizado em 2022 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Com um histórico geograficamente estigmatizado de atraso em relação às outras metrópoles brasileiras, as mudanças que ocorreram nos últimos anos com a injeção de investimentos em determinadas localizações da cidade fazem com que, hoje, Fortaleza se destaque como cidade atrativa para o turismo e negócios imobiliários. Contudo, esse acúmulo de capital contribuiu para amplificar ainda mais a segregação socioespacial existente.

Inicialmente, a ocupação da cidade Fortaleza começou com o povoado, na proximidade do Forte Nossa Senhora de Assunção, construído em 1654, e a condição de vila só veio em 1726. Ao contrário de outros estados nordestinos como Pernambuco e Bahia que tinham forte produção agrícola e interesse mercantil internacional, o Ceará tinha como principal atividade econômica a pecuária, inferindo diretamente na organização territorial dos seus municípios, e colocando Fortaleza

como uma cidade menos relevante na dinâmica econômica brasileira (Rufino, 2009; Andrade, 2012; Brasil, 2016).

Somente no final do século XIX, com o fortalecimento da cultura do algodão no estado, a cidade foi ganhando importância e investimentos oriundos das camadas mais privilegiadas. Tal importância também colocou a capital como ponto de referência para ciclos migratórios, acarretados pelas severas secas no interior do estado, de modo que aumentou significativamente a população e a demanda por terra urbanizada. A partir de 1930, esse alto crescimento demográfico levou à ocupação desordenada do solo e autoconstrução de moradias, e, como efeito, o aparecimento significativo de favelas (Andrade, 2012; Brasil, 2016).

Os principais indutores da expansão territorial tanto para o litoral quanto para o sertão foram as rodovias e ferrovias construídas pelo Estado. Nesse contexto, o escoamento da ocupação das camadas sociais mais privilegiadas ocorreu inicialmente seguindo a orla marítima no sentido leste com expansão da Avenida Santos Dumont, e nas últimas décadas, o setor sudeste com o eixo de expansão Avenida Washington Soares.

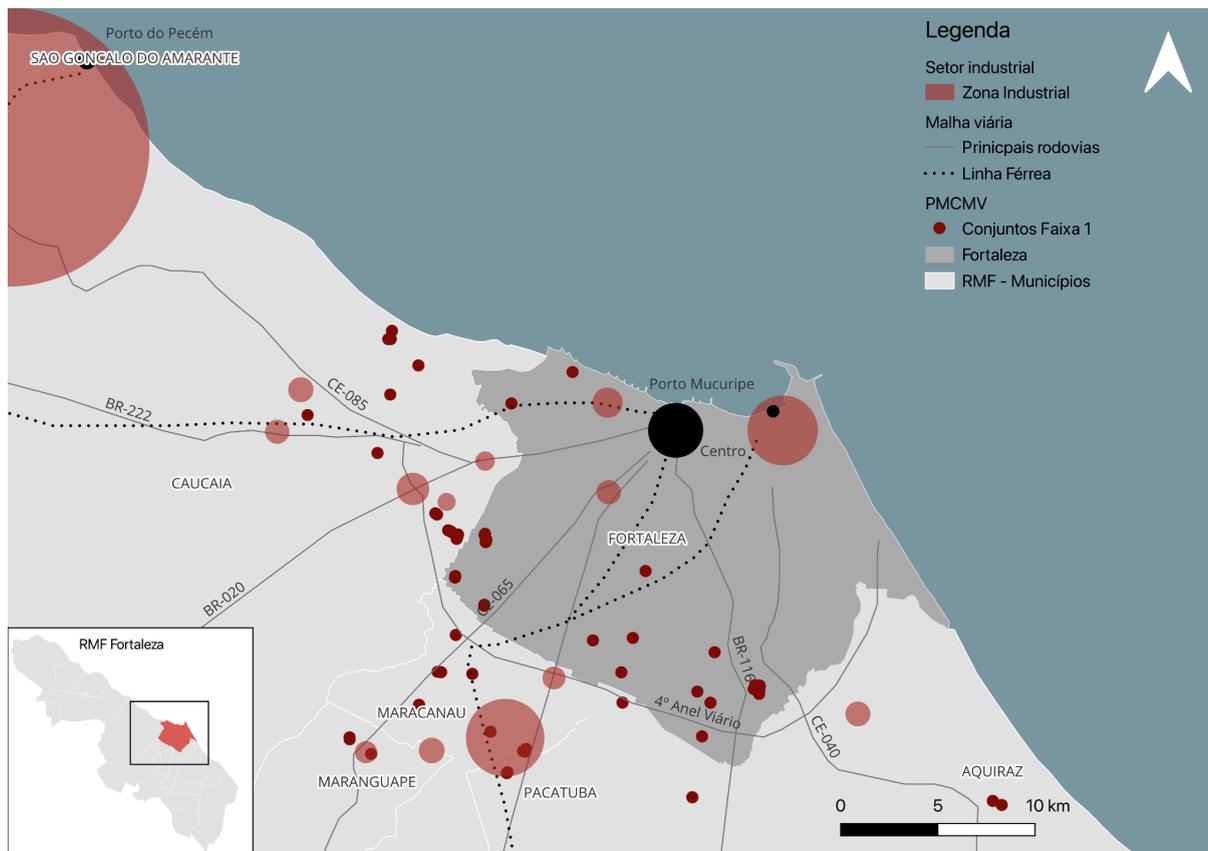
Já a ocupação para o lado oeste e sudoeste foi condicionada à ocupação em massa da população de baixa renda através dos conjuntos habitacionais e da produção informal, influenciadas pela chegada da antiga linha férrea, das indústrias e de importantes rodovias como a Avenida Leste-Oeste, Avenida Mister-Hull e Avenida Godofredo Maciel. Conforme Freitas e Pequeno (2015), Fortaleza é claramente marcada pela dualidade leste-oeste:

“Existem, no entanto, diferenças no modo de produção do espaço nas duas direções. Enquanto no vetor sudoeste a expansão urbana foi induzida pela a construção de grandes conjuntos habitacionais ou loteamentos clandestinos e autoconstrução rumo aos dos municípios de Maracanaú e Caucaia, o crescimento da malha urbana no vetor sudeste está sendo estimulado pela expansão da malha viária regional, com maior atuação do mercado imobiliário formal.” (Freitas e Pequeno, 2015, p.145)

Nesse sentido, a constituição da Região Metropolitana nos anos 1970 foi determinante para o contínuo incentivo de investimentos industriais e turísticos na cidade de Fortaleza e no Estado do Ceará, ao mesmo tempo que contribuiu para o fenômeno da periferização da moradia da população mais pobre no setor oeste da

cidade (Rufino, 2012). As indústrias foram distribuídas ao longo das principais rodovias e nas proximidades das regiões portuárias. Em contrapartida, o setor de comércio e serviços continuou se concentrando no centro expandido da capital e nos principais eixos viários que fazem ligação com os municípios vizinhos, dando um caráter de conurbação entre as cidades. Atualmente, a capital concentra quase dois terços da população da RMF, enquanto a maior parte da RMF é considerada rural (Pequeno, 2022).

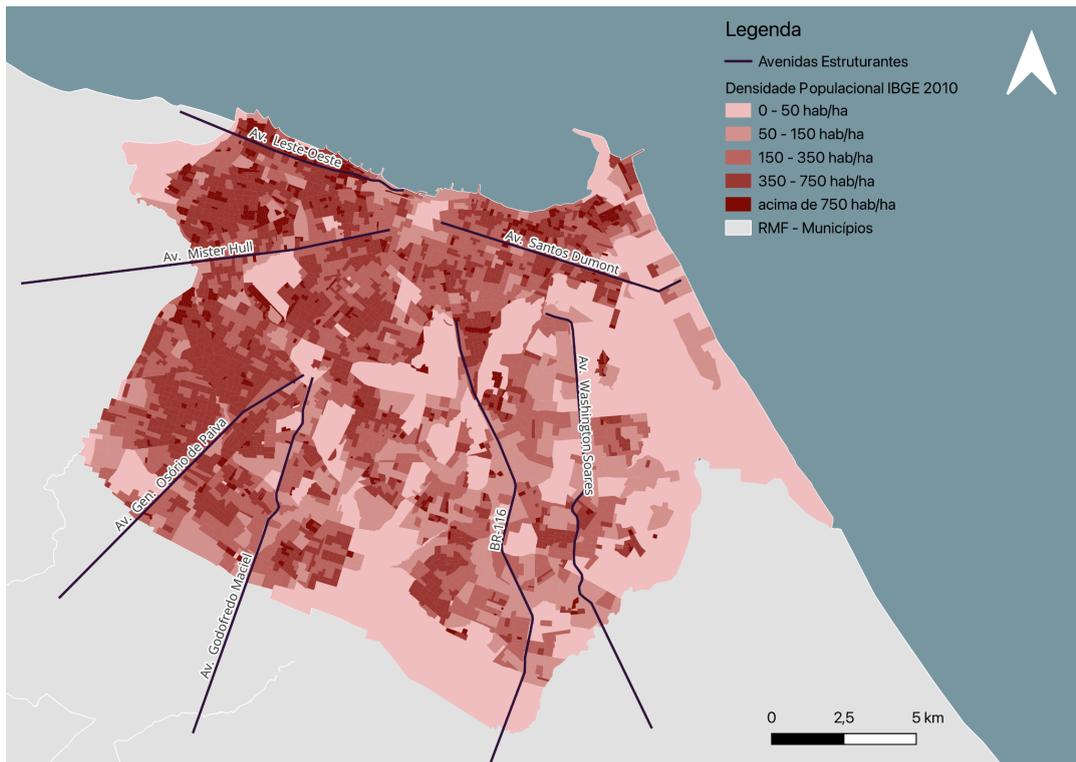
Mapa 01: Zonas Industriais e Conjuntos Habitacionais PMCMV na Região Metropolitana de Fortaleza



Fonte: Elaborado pela autora.

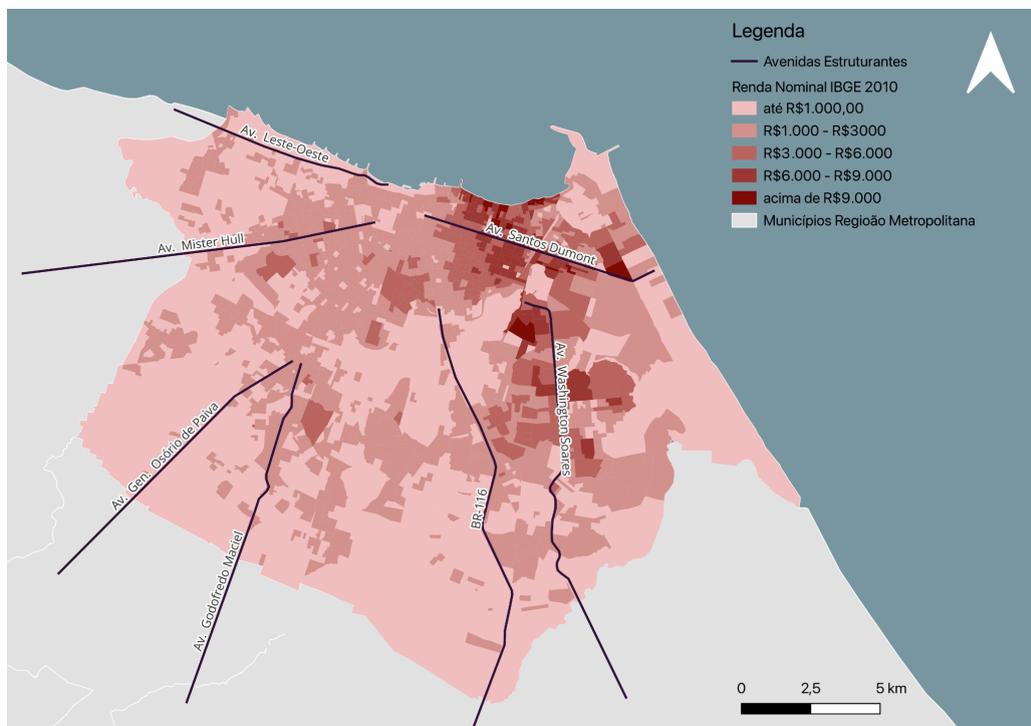
A partir de 1990, inserção da agenda neoliberal eleva por fim o status da cidade à “metrópole”, tornando ainda mais evidente a dualidade entre o setor leste, caracterizado como a parte “moderna” e avançada, e o setor oeste “atrasado” e marginalizado (Rufino, 2012). Essa dicotomia entre leste-oeste é revelada no espaço quando comparado a localização da concentração de renda familiar com a localização do adensamento populacional, representados nos Mapas 02 e 03.

Mapa 02: Densidade Populacional habitantes/hectares 2010



Fonte: Elaborado pela autora com informações do Censo IBGE 2010.

Mapa 03: Média do rendimento nominal mensal das pessoas responsáveis por domicílios particulares permanentes



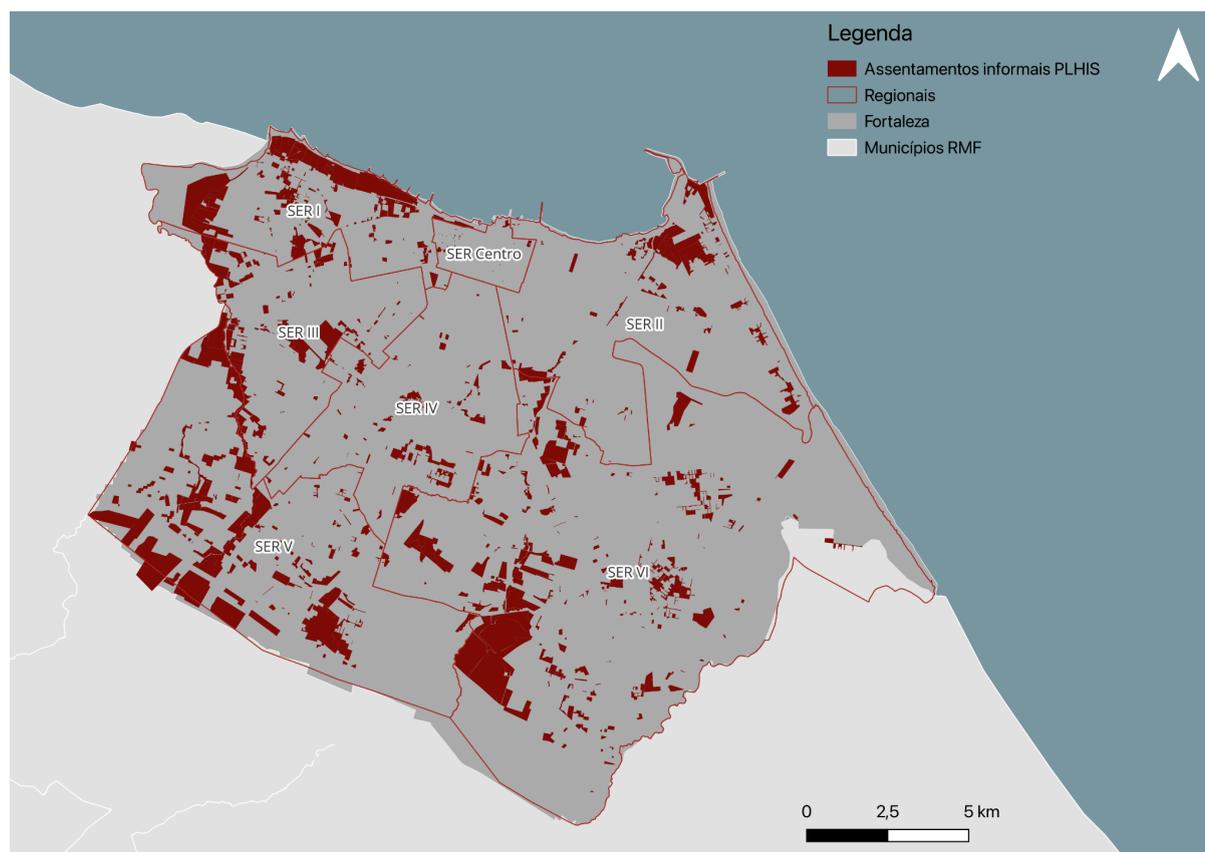
Fonte: Elaborado pela autora com informações do Censo IBGE 2010.

Essa segregação socioespacial impacta diretamente no acesso à infraestrutura urbana, aos serviços e ao transporte público. Conforme já colocado, a concentração de comércio e serviços se localiza majoritariamente na zona central (norte-leste) e, conseqüentemente, na localização dos empregos. Dessa forma, como a concentração populacional está na região mais periférica, setor oeste-sul, essa população sofre com jornadas mais longas e demoradas no transporte público. Segundo Lima Filho et al (2023), "as classes altas são beneficiadas com jornadas mais curtas e rápidas, ao passo que o sistema público de transporte sofre de desorganização e ineficiência e os terminais rodoviários de integração adicionam muito mais tempo à jornada casa-trabalho" (Filho et al, p. 591, 2023). Essa afirmativa corrobora com os estudos de Villaça (2014) sobre a segregação socioespacial e deslocamentos:

"O peso das obras urbanas referentes a transporte – tempo de deslocamento – é enorme. Nossos governantes – prefeitos e outros – conferem uma escandalosa prioridade às obras voltadas para o transporte privado individual, em detrimento do transporte coletivo público. Em qualquer metrópole brasileira, o sistema viário da área de concentração dos mais ricos é muito melhor e maior que no restante da cidade" (Villaça, 2011, p. 56)

As condições de desigualdade socioespaciais presentes em Fortaleza são representadas especialmente pela questão habitacional. O primeiro censo de favelas foi realizado em 1973, identificando 81 áreas, onde viviam mais de 205 mil habitantes, cerca de 20% da população total do município. Em 1991, a pesquisa conduzida pela COHAB-CE, apresentou o número de 314 assentamentos precários, contabilizando 540 mil pessoas, equivalente a 30% da população (Santos, 2013). Já em 2012, o Plano Local Habitacional de Interesse Social (PLHIS) mapeou 843 assentamentos urbanos precários (Mapa 04), chegando ao 1,1 milhão de habitantes, equivalente a 41% da população do município, ocupando uma pouco mais de 10% do território municipal (Pequeno, 2022).

Mapa 04: Assentamentos precários PLHIS



Fonte: Elaborado pela autora.

Embora Fortaleza seja considerada em sua totalidade urbana, a cidade possui duas principais bacias hidrográficas, contanto com um amplo ecossistema de lagoas, rios, mangues, dunas e faixa de praia. Sobrepondo a localização dos sistemas ambientais e dos assentamentos precários (Figura 01), Freitas (2014) constatou que, de fato, a "grande parte dos espaços caracterizados como inadequados para a urbanização, do ponto de vista do quadro natural, encontram-se ocupados por assentamentos ilegais de baixa renda" (Freitas, 2014, p. 116).

No lado oeste, a Bacia do Rio Maranguapinho é caracterizada pela presença de ocupações ilegais e loteamentos irregulares, com uma alta densidade populacional, carentes de saneamento urbano e de serviços públicos. No entanto, a áreas ambientalmente frágeis, especialmente na Bacia do Rio Cocó, à leste da cidade, vem sendo ocupada também pelo mercado formal, por meio de alterações na legislação.

Figura 01: Sobreposição entre áreas de sensibilidade ambiental e os assentamentos precários



Fonte: Freitas (2014).

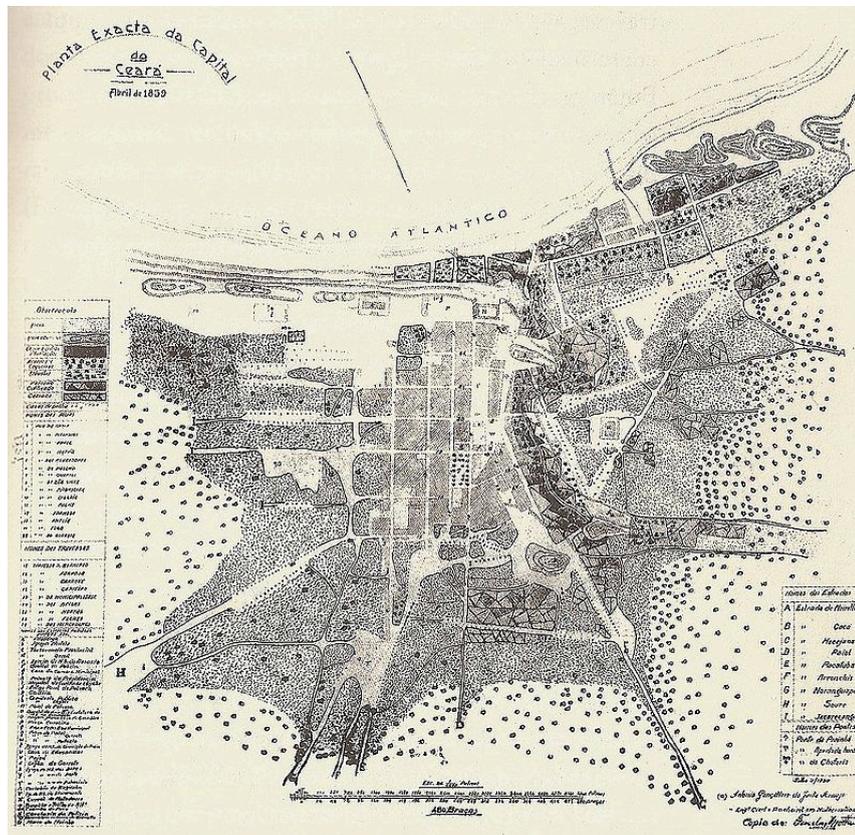
Em seguida, a partir desse breve panorama sobre o processo de urbanização de Fortaleza, será apresentada a trajetória do planejamento e da política urbana do município, com suas devidas proporções e particularidades típicas de uma capital no nordeste brasileiro.

2.2.1 Os primórdios das ações governamentais no urbano (1875-1963)

Na virada do século XX, as ações do Estado quanto à cidade eram bastante restritas, visando apenas a localização central na provisão de alguns serviços urbanos, como por exemplo iluminação pública, canalização e abastecimento de água, para atender às demandas das classes mais altas da sociedade.

Conforme apontado por Marques (2017), no final do século XIX, as empresas de capital estrangeiro eram responsáveis pela provisão dos serviços públicos; no caso de Fortaleza, para abastecimento de água a responsabilidade ficava com a empresa inglesa Ceará Water Works Company Limited, e para a iluminação a também inglesa empresa Ceará Gas Company Limited. Os primeiros planos urbanos (Figura 02 e 03) tinham como viés o melhoramento e embelezamento⁵, elaborados por Adolfo Herbster, apresentando uma proposta de expansão do centro urbano a partir de uma malha ortogonal e construção de *boulevards* partindo do núcleo já existente (BRASIL, 2016).

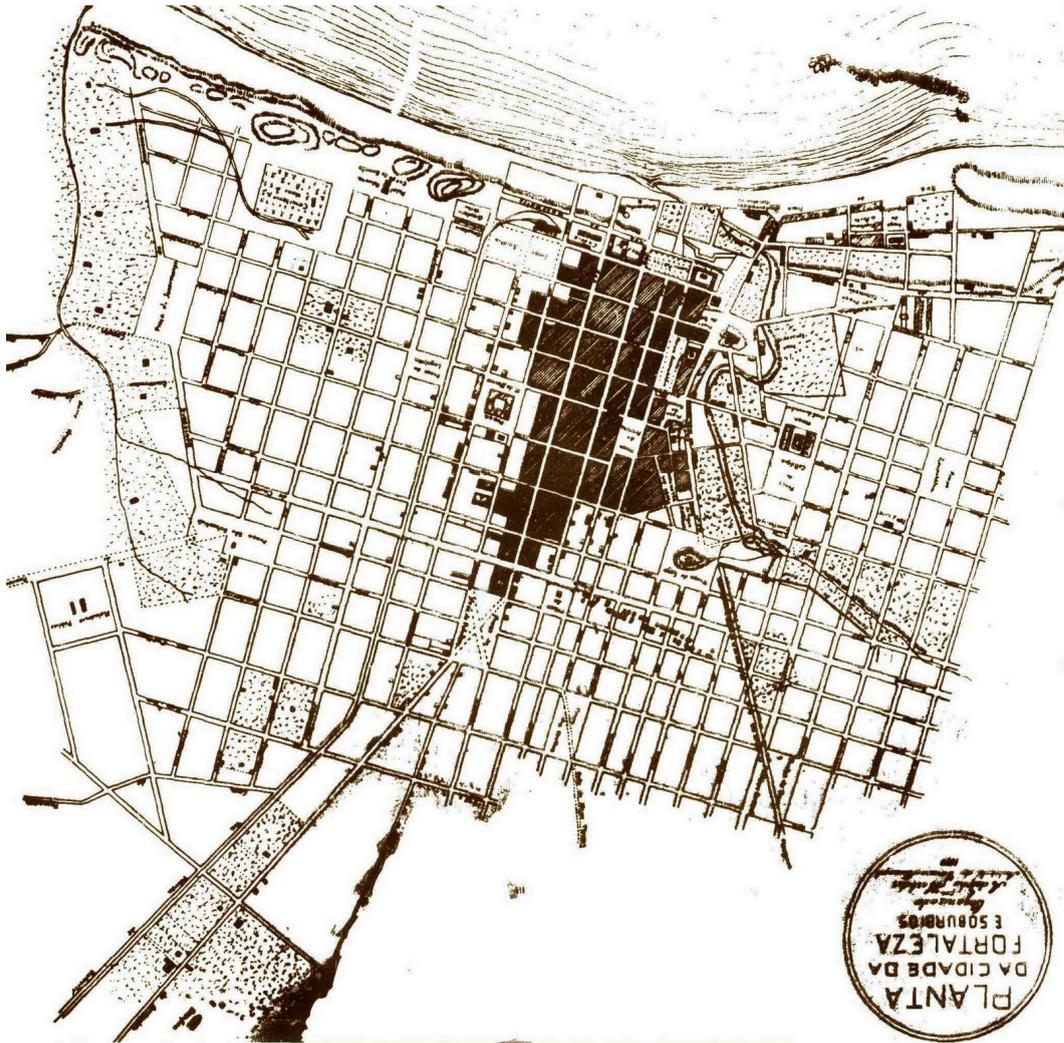
Figura 02: Planta Exacta da Capital do Ceará, elaborado por Adolfo Herbster, 1959.



Fonte: Andrade (2012)

⁵ Fase de planejamento urbano e ações do Estado com o objetivo de atender as demandas das classes dominantes no tocante à melhoria e embelezamento das cidades.

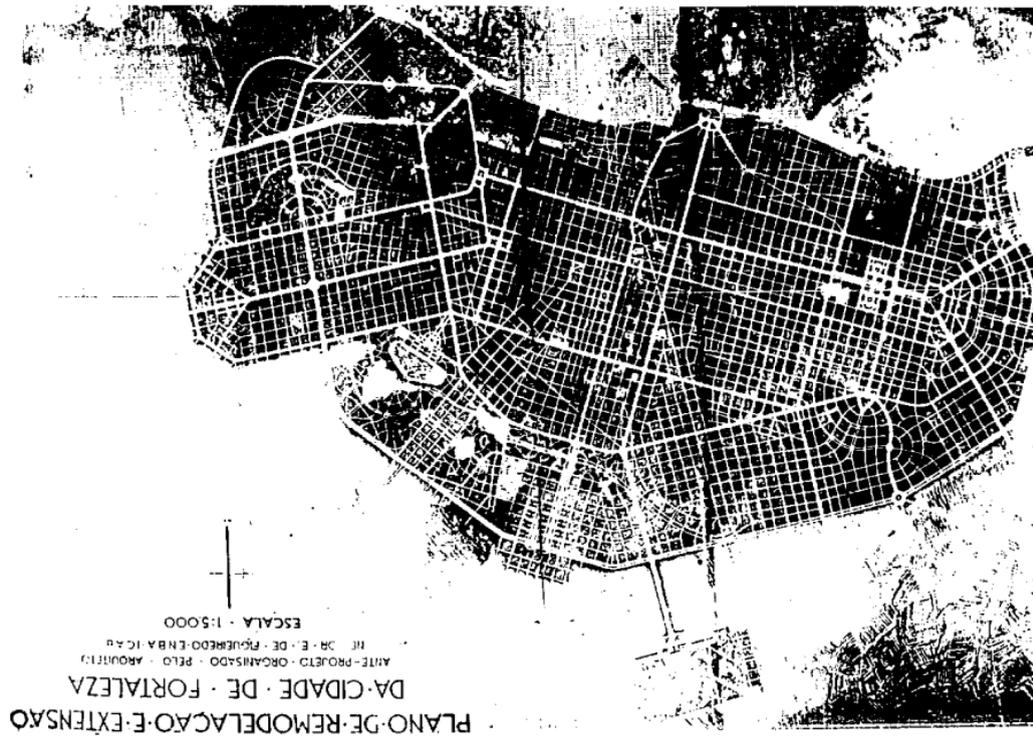
Figura 03: Plano de expansão da cidade de Fortaleza, elaborado por Adolfo Herbster em 1875.



Fonte: Andrade (2012)

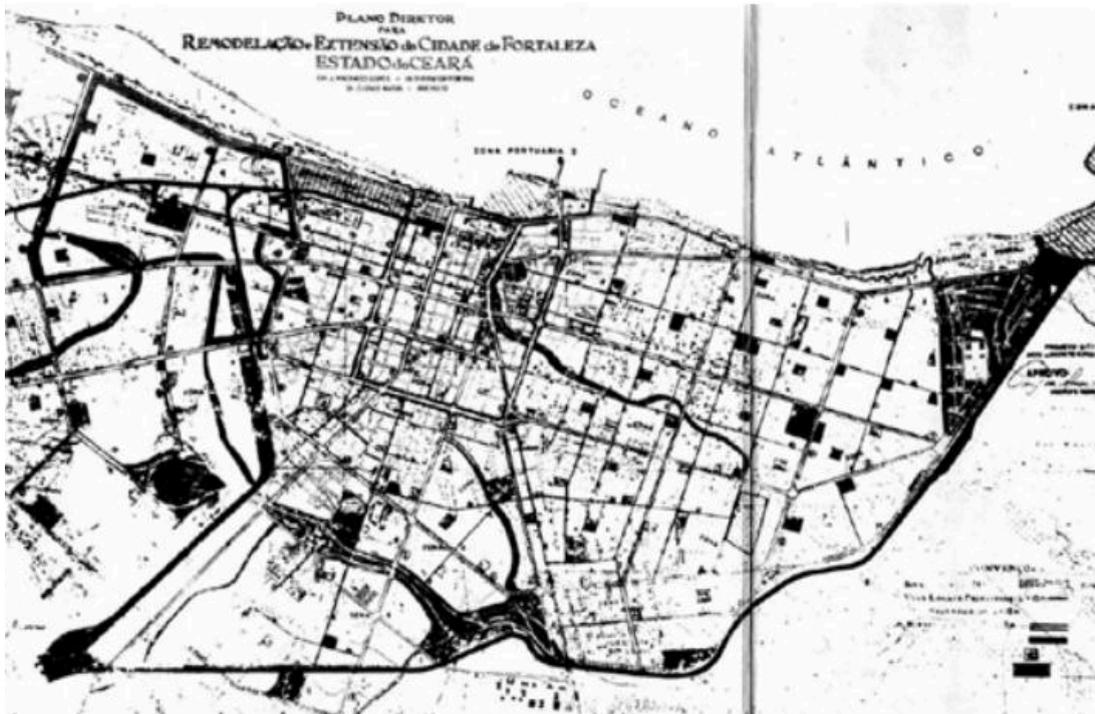
Com o crescimento da ocupação urbana em meados dos anos 1930, a atuação do Estado permanecia na provisão de obras viárias e saneamento básico para atender à expansão territorial do mercado imobiliário em Fortaleza. Esse período também é marcado pela elaboração dos primeiros planos diretores de Fortaleza, o Plano de Remodelação e Extensão da Cidade de Fortaleza (1933), por Nestor Egydio de Figueiredo (Figura 04) e o Plano Diretor de Remodelação e Expansão de Fortaleza (1947) por José Otacílio Saboya Ribeiro (Figura 05), ambos de caráter tecnocrático e voltados para a estruturação viária (ANDRADE, 2012; BRASIL, 2016). Esses planos não chegaram a ser implementados, se configurando mais como um discurso ideológico do que como um plano de ação (BRASIL, 2016).

Figura 04: Plano de remodelação e extensão da cidade Fortaleza, elaborado por Nestor Egdio Figueiredo em 1933.



Fonte: Andrade (2012)

Figura 05: Plano Diretor para remodelação e extensão da cidade de Fortaleza, elaborado por José Otacílio Saboya Ribeiro, 1947.



Fonte: Andrade (2012)

No referente à produção habitacional, em 1953, houve a primeira produção pública habitacional com 456 casas, financiadas pela Fundação da Casa Popular (FCP), nas proximidades da Avenida Osório de Paiva (Maximo, 2015). Avançando com um caráter mais desenvolvimentista, os Institutos de Assistência e Previdência⁶ (IAP) foram responsáveis pela construção de 10 conjuntos habitacionais até os anos 1960, totalizando 1.078 unidades habitacionais (Maximo, 2015). Segundo Máximo (2015), os IAPs proporcionam uma experiência de política pública habitacional em Fortaleza, com a construção de diversos conjuntos habitacionais, inclusive inserindo a tipologia de apartamentos verticais. No entanto, o autor destaca que, por uma questão de viabilidade financeira, a maioria das localizações dos empreendimentos estavam fora da malha urbana da época, onde os valores dos terrenos eram mais baixos (Maximo, 2015).

Em 1963, um novo plano urbanístico foi formulado pelo arquiteto urbanista Hélio Modesto, mas novamente esse marco legal não conseguiu sair do papel em meio ao regime ditatorial, que tinha como prioridade política e orçamentária o apoio a outras pastas. Segundo Accioly (2008), o Plano Diretor da Cidade de Fortaleza, Lei nº 2 128/1963:

“Consistiu no documento oficial de orientação das práticas urbanas entre 1963 e 1972 e, por ter sido aprovado no final da gestão do prefeito Cordeiro Neto, não se configurou como plano de governo. Em virtude das gestões estarem submetidas a práticas administrativas e ideológicas diferentes, principalmente a partir de 1964 com a instalação do governo militar, as ações sobre o urbano realizaram-se à revelia do plano.” (Accioly, 2008, p. 270)

Todavia, alguns projetos rodoviários de destaque presentes nesse plano chegaram a ser desenvolvidos, como a Av. Perimetral (Av. Washington Soares), em 1965, e a Av. Beira Mar, em 1963, contudo desconectados de uma política urbana estruturada.

2.2.2 A política urbana durante o regime militar em Fortaleza (1964-1986)

Assim como aconteceu nacionalmente durante a ditadura militar, a política pública urbana teve bastante ênfase na política habitacional. Em Fortaleza, inicialmente, essa política setorial foi conduzida pela Fundação do Serviço Social de

⁶ Órgãos para diversos segmentos de trabalhos, vinculados ao Ministério do Trabalho, responsáveis por organizar o setor previdenciário brasileiro e acabaram atuando na produção habitacional e financiamento para a classe trabalhadora assalariada.

Fortaleza (FSSF), a qual construiu 5 conjuntos, totalizando 2.742 unidades habitacionais (Maximo, 2015). Esses projetos de menor porte priorizaram o reassentamento periférico de famílias oriundas de favelas removidas no mesmo período (Pequeno, 2022), vinculados ao Programa Integrado de Desfavelamento. Nesse programa, foram espacializadas 83 favelas na época, selecionando as prioritárias para as ações e, também, indicando possíveis áreas para os reassentamentos (Maximo, 2015).

Adiante, a construção habitacional do BNH, em Fortaleza, se efetivou a partir da Companhia Estadual de Habitação do Ceará (COHAB-CE), com a construção de grandes conjuntos habitacionais voltados para a classe trabalhadora, seguindo um padrão de baixa qualidade arquitetônica e localização periférica, muitas vezes, extrapolando o limite do município. Segundo os estudos de Maximo (2015), os dez maiores “conjuntos-bairros” com financiamento do BNH, se localizavam em Fortaleza, Caucaia e Maracanaú, totalizando 41.999 unidades habitacionais (Figura 06).

Figura 06: Mapa localizando os conjuntos-bairros construídos pelo BNH em Fortaleza e Região Metropolitana.



Fonte: Maximo, 2015.

De acordo com Brasil (2016), a implantação desses grandes conjuntos habitacionais promoveu a criação de novas localizações e, conseqüentemente, a necessidade de expansão de infraestrutura urbana para as direções sul, sudoeste e oeste, até então menos assistida pelo Estado. Por outro lado, a estratégia de abertura de crédito imobiliário para a classe média pelo SFH fomentou a indústria da construção civil local na produção imobiliária de edifícios verticalizados na região da Aldeota.

No início da década de 1970, sob influência da criação do Polo Industrial Nordeste no município vizinho de Maracanaú pela Superintendência de Desenvolvimento para o Nordeste⁷ (SUDENE), foi proposto um novo plano diretor que tinha como objetivo ordenar a ocupação do solo, levando em consideração políticas integradas com as cidades conurbadas, o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana (Plandirf), em 1972 (Brasil, 2016). Logo em seguida, em 1973, foi criada a Região Metropolitana de Fortaleza.

De acordo com Accioly (2008), o Plandirf seguia a lógica do governo militar, o qual pautava uma ideologia de crescimento do Brasil de forma centralizadora e controladora das ações políticas, em especial o sistema viário e a habitação, responsáveis pelo avanço da expansão territorial no município. A autora conclui que:

“O plano contribuiu para ampliar as condições institucionais necessárias à centralização do governo, mas não deflagrou o esperado processo de planejamento e não funcionou como elemento catalisador das ações.” (Accioly, 2008, p. 273)

Segundo Rufino (2012), a delimitação da Região Metropolitana de Fortaleza foi determinante para a produção do espaço pautada na dispersão territorial, criação de novos centros e valorização de determinadas localizações. A participação do Estado na provisão de infraestrutura urbana - sistema viário, com grandes avenidas e pontes - foi essencial para a expansão da ocupação para os setores leste e sudeste a partir dos anos 1970. Em princípio, a ocupação dessas regiões se daria predominantemente pelas classes de renda média e alta.

⁷ Órgão federal criado em 1959 com objetivo de proporcionar melhorias de equipamentos, infraestrutura e serviços urbanos para a devida instalação das indústrias no Nordeste brasileiro, diminuindo a disparidade com as demais regiões do país.

Além disso, a aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo em 1979⁸ regulamentou a verticalização na área da Aldeota, consolidando a valorização da área e aumentando consideravelmente sua densidade populacional (Rufino, 2012). Enquanto isso, a porção oeste da cidade permaneceria ocupada de forma irregular pela classe de renda mais baixa e com investimentos governamentais limitados para infraestrutura e serviços urbanos.

A partir dos anos 1980, outros investimentos públicos estaduais influenciaram a valorização da área, como a construção do Centro Administrativo do Cambé, o Fórum Clóvis Beviláqua, o Centro de Convenções e a Imprensa Oficial do Ceará. É notório que as ações estatais não possuíam vinculação com as demandas sociais e com os principais problemas urbanos, mas sim seguiam expansão urbana conduzidos pelos investimentos privados da produção imobiliária.

2.2.3 A institucionalização da política urbana em Fortaleza (1986-2002)

Nos anos 1990, seguindo a mesma lógica do governo federal de favorecimento ao setor privado, o governo do Tasso Jereissati⁹ (1995-2002) implementou um projeto de desenvolvimento industrial e turístico no estado do Ceará; dentre os benefícios voltados para atrair empresas destacam-se incentivos fiscais, mão-de-obra barata e disposição de infraestrutura, inclusive de terrenos e galpões industriais. Outro incentivo dirigido para a introdução de novas zonas industriais nos municípios vizinhos foi a construção de conjuntos habitacionais nas bordas periféricas de Fortaleza, o que interferiu na expansão da metrópole, ao mesmo tempo em que foi induzido a urbanização na faixa litorânea, com um viés de aproveitamento turístico.

Rufino (2012) aponta que essas duas estratégias afirmam a Região Metropolitana como localização privilegiada para receber capital privado e contribuem para a especialização do setor terciário. Na mesma medida, esses avanços impulsionam o mercado imobiliário residencial de alto padrão, os shoppings centers e a indústria hoteleira também em bairros de alto renda e de interesse do mercado. O crescimento populacional avançava amiúde sem um ordenamento territorial

⁸ A Lei Nº5.122 de 1979 regulamentou o zoneamento da cidade, caracterizando os bairros Aldeota, Meireles, Varjota, Papicu e parte do Cocó como zona residencial de alta densidade, permitindo a construção de edifícios de até 18 pavimentos. No zoneamento anterior era permitido até 3 pavimentos.

⁹ 3 Denominado de “Governo das Mudanças” de 1987-1988, Ciro Gomes de 1989-1994, e novamente Tasso 1995-2002.

condizente e moradia a preços acessíveis, elevando, assim, o número de favelas nas regiões periféricas, mais precisamente do setor sudoeste da cidade.

Dando base para estabelecer os pólos industriais e turísticos que expandiram o limite de Fortaleza, foi necessário gerar recursos e avançar em grandes obras de interligação entre as cidades, como a ampliação e a duplicação de diversas rodovias, o projeto do MetroFor, além das obras de reforma e ampliação do aeroporto e do porto, ampliando assim o sistema de comunicação da RMF nesses modais.

Em 1992, na gestão do prefeito Juraci Magalhães (1990-1993), foi aprovado o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU-For), que apesar de ter sido pós CF 1988, não contou com um processo de revisão com participação popular. O conteúdo do plano tinha certa sintonia com os artigos da política urbana, em especial reforçando a função social da propriedade. No entanto, muitos instrumentos urbanísticos presentes não foram regulamentados e, conseqüentemente, não foram implementados. A gestão municipal do prefeito Juraci Magalhães foi marcada por uma relação forte com o setor imobiliário e o da construção civil, o que caracterizou o plano ser ambivalente (Gois, 2018).

“A concepção do PDDUFor é um projeto ambíguo em relação à política urbana propugnada pela Constituição de 1988. Por um lado, enfatiza a vertente redistributiva, que exige a realização da função social da propriedade, a função econômica e redistribuição dos benefícios da urbanização; por outro, inspirado no ideário da vertente do novo urbanismo, incentiva as parcerias público-privadas e o zoneamento flexível, abrindo a metrópole ao capital imobiliário e turístico. (Accioly apud Gois, 2018, p. 52-53)

Em consonância com o governo federal FHC (1995-2003), a segunda gestão do prefeito Juraci Magalhães (1997-2004) apresentava políticas públicas de caráter neoliberal. O governo possuía uma centralização política autoritária, ao mesmo tempo que, contraditoriamente, evidenciou uma fragmentação institucional a partir da criação das Secretarias Regionais (SERs), com a reforma administrativa de 1997 (Machado, 2010; Gois, 2018).

Essa estratégia descentralizadora absorveu as políticas setoriais, como a de educação e a de saúde, colocando um peso político e orçamentário nessas secretarias, além de contribuírem ainda mais para a inserção do setor privado como agentes nas políticas públicas de forma local. A reforma administrativa também criou secretarias de articulação e apoio técnico às SERs: Secretaria de Ação

Governamental (SAG), Secretaria de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente (SMDT) e Secretaria de Desenvolvimento Social (SMDS). No que compete à política urbana municipal, a SMDT tinha a responsabilidade de planejamento, controle das atividades e articulação intersetorial entre as secretarias regionais, em seus respectivos territórios (Machado, 2018).

Como primeira iniciativa de gestão democrática, em 1995, foi criada a Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor (CPPD). O órgão tem o objetivo de assessorar o Chefe do Poder Executivo nas questões relativas à política de desenvolvimento urbano em Fortaleza. Contudo, suas competências e atribuições, distribuição de membros e o próprio funcionamento caracterizam o conselho de forma meramente consultiva, sem incluir uma participação popular plena (Machado, 2010; Brasil, 2016; Gois, 2018). Inicialmente, em 1995, a CPPD contava com 20 membros, sendo 10 do setor público e 10 da sociedade civil. Em 1997, foram incluídos mais 4 membros do setor público, sem aumentar o quantitativo para a sociedade civil. De participação popular, só tinha um único movimento social, a Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza, que posteriormente passou a dividir o assento com a União das Comunidades da Grande Fortaleza, no sistema de rodízio (Gois, 2018).

Dessa forma, quanto ao contexto histórico do planejamento e das políticas urbanas de Fortaleza, Brasil (2016) identifica que “não há uma associação total entre os investimentos públicos e o planejamento urbano, mas um privilégio da associação entre os investimentos públicos e os privados, promovendo a valorização imobiliária.” (Brasil, 2016, p.46). No mesmo sentido, Pequeno (2015) faz uma relevante ponderação em relação à condução do planejamento urbano vinculado às políticas urbanas, em Fortaleza:

"Ainda que muitos recursos tenham sido investidos na confecção de planos diretores municipais em diferentes rodadas desde os anos 1960, esses processos de planejamento apresentaram como características comuns: a lógica da adoção do plano como estratégia para identificação dos projetos estruturantes; a implementação do controle urbano restrito aos bairros mais valorizados ou em vias de valorização; a dissociação da política urbana das demais políticas setoriais, especialmente a política habitacional" (Pequeno, 2015, p. 28).

Nos últimos anos da gestão Juraci, com a institucionalização do Estatuto da Cidade e o incentivo à elaboração de planos diretores participativos pelo MC, a expectativa para o campo do planejamento urbano em nível municipal é avançar nos

processos de revisão dos planos com a ampliação do debate democrático e a regulamentação dos instrumentos presentes no EC.

3. O Plano Diretor Participativo de Fortaleza

Neste capítulo será apresentado o primeiro e, até então, único plano diretor participativo e pós Estatuto da Cidade do município de Fortaleza. Na virada do século, recém aprovada a legislação que regulamenta a elaboração dos planos diretores e em um contexto político nacional favorável à política urbana, deu-se início ao processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, em 2002. A primeira seção trata do processo de revisão que aconteceu entre 2002 e 2009. Em seguida, é feita uma análise do conteúdo, destacando diretrizes, ações estratégicas e instrumentos que serão utilizados para a análise comparativa com a política urbana do município nos capítulos seguintes.

O longo período de revisão do plano diretor, quase 7 anos, aconteceu durante 2 gestões municipais distintas, primeiro do prefeito Juracy Magalhães (PSDB) e, depois, da prefeita Luizianne Lins (PT). Vale ressaltar que no governo estadual estava à frente Lúcio Alcântara, do PSDB, continuando e fortalecendo as iniciativas de favorecimento do capital privado iniciada pelo Tasso Jereissati (PSDB). Em contrapartida, no governo federal, a primeira gestão do governo Lula é marcada pela injeção de investimentos nas políticas sociais e, ao mesmo tempo, abertura e facilitação para as parcerias público-privadas (PPP), conforme ressaltado no capítulo anterior.

3.1. O processo de revisão (2002-2008)

Diante de pressões da sociedade civil em função dos 10 anos de vigência do plano e da aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, o PDDU começou o seu processo de revisão em 2002, antes mesmo da Campanha Plano Diretor Participativo do Ministério das Cidades em 2005. Inicialmente, a gestão do prefeito Juracy Magalhães (1997-2004) tinha o intuito de realizar uma atualização geral da legislação urbana do município com o projeto LEGFOR - plano diretor, LUOS, Código de Obras, Código Ambiental, zoneamento, METROFOR. Para isso foi contratada como consultoria a Associação Técnico-Científica Paulo de Frontin (Astef), a qual contava com uma equipe técnica de professores da Universidade Federal do Ceará, o que garantia à mesma o status de notório saber, dispensando assim a necessidade de processo licitatório.

A consultoria trabalhou em conjunto com a prefeitura municipal no processo e na elaboração da minuta da lei. Entretanto, a política urbana nesta gestão possuía um papel secundário, visto que não existia um órgão ou secretaria específica para a pasta, tendo que processo de revisão ficar a cargo da Secretaria Municipal de Infraestrutura (SEINF), agregando ainda outras secretarias como a Secretaria de Finanças (SEFIN) e a Secretaria de Meio Ambiente (SEMAM) (BRASIL, 2016). A Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza¹⁰, nomeada de HABITAFOR, responsável pela pasta da habitação, teve menor participação nesse processo.

Conforme consta no Estatuto da Cidade, todas as etapas do processo de revisão devem contar com a participação popular. No entanto, o processo conduzido pela equipe da ASTEF, durante a gestão municipal do Juraci Magalhães, não utilizou uma estratégia participativa, contendo apenas algumas reuniões de caráter informativo (BRASIL, 2016).

Machado (2010) ressalta que a experiência de revisão nessa gestão não pode ser caracterizada como participação, no sentido do exercício do direito, cidadania e gestão democrática da cidade, tendo como características apenas a presença de representações da sociedade civil em algumas instâncias. Nesse contexto, podemos também inferir que essa participação popular foi do tipo informação ou até manipulação, utilizando a classificação de *grau de abertura para com a participação popular*¹¹ de Souza (2002), assim, sem constituir em si uma participação ampla, plena e deliberativa.

O projeto de lei elaborado pela consultoria chegou a ser encaminhado para a Câmara de Vereadores para ser votado. Todavia, como o processo como um todo foi constituído por inúmeras irregularidades - participação popular, processo de contratação da ASTEF e conteúdo do plano -, houve a mobilização por parte dos movimentos sociais e assessorias, como por exemplo a rede de movimentos sociais Núcleo de Habitação e Meio Ambiente (NUHAB), que passaram a reivindicar um

¹⁰ Órgão instituído pela lei municipal n° 8.810 de 2003.

¹¹ Escala de avaliação quanto ao nível de participação popular inspirada na "escada de participação popular" de Sherry Arnstein (1969), a qual possui oito categorias: coerção, manipulação, informação, consulta, cooptação, parceria, delegação de poder e autogestão.

processo com amplo debate democrático seguindo as normas jurídicas presentes no Estatuto da Cidade.

No final de 2004, devido a articulação dos movimentos sociais locais pelo NUHAB, o processo de aprovação foi interrompido com a entrada de duas ações: uma Ação Civil Pública e uma ação de improbidade administrativa, ambas com apoio do Ministério Público Federal (MPF). De acordo com Brasil (2016), o processo ter sido barrado por “considerar o seu desenvolvimento não participativo, seu conteúdo questionável e o processo de contratação dos responsáveis irregular” (Brasil, 2016, p.160) foi um fato inédito, principalmente, por apontar a força de apropriação da legislação presente no Estatuto da Cidade pelos movimentos sociais organizados. Na época, Fortaleza passou a representar um caso a ser divulgado, tornando-se verdadeiro exemplo a não ser seguido por municípios que tinham seus processos de planejamento voltados para o plano diretor municipal em curso.

Por conta da mudança de gestão municipal com a eleição da prefeita Luizianne Lins (PT), que tinha uma maior aproximação com os movimentos sociais, o antigo processo foi retirado da Câmara e totalmente desconsiderado pelo Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Dessa forma, um novo processo de revisão foi iniciado em 2006, com uma nova consultoria e a instituição do Núcleo Gestor – órgão colegiado paritário responsável pelo acompanhamento da elaboração do plano.

Dessa vez, a coordenação do processo ficou a cargo da Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento (SEPLA), e a consultoria contratada, também por dispensa de licitação por notório saber, foi o Instituto Pólis, de São Paulo. Por conta do ano de 2006 ser o limite máximo para a elaboração dos planos diretores pelo MC, o processo teve que ocorrer de forma mais ágil possível. O processo contou com etapas de (i) capacitação comunitária, (ii) leitura da cidade, (iii) audiências públicas regionais, territoriais e temáticas, (iv) fórum de apresentação das propostas sistematizadas; (v) congresso da cidade - aprovação do PDPFOR; e (vi) entrega do plano à Câmara de Vereadores.

Durante o processo, o debate em torno do instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) foi amplamente difundido pelos movimentos sociais participantes. A inclusão das ZEIS no zoneamento da cidade, significou a possibilidade de garantir a permanência e futura posse de terrenos em

assentamentos informais. A elevada demanda de propostas de ZEIS encaminhadas pelos movimentos teve que ser equacionado as necessidades mais emergenciais pela PMF (Capasso, 2023).

As primeiras modificações estruturantes aconteceram como forma de "pactuação informal" no Congresso da Cidade, quando foi discutida a minuta de lei entre participantes do setor público e da sociedade civil. Em suma, a garantia da permanência das ZEIS na minuta do plano foi utilizada como moeda de troca pelo setor imobiliário para que os movimentos não participassem na definição do zoneamento urbano e dos parâmetros urbanísticos (Brasil 2016; Capasso, 2023). Pequeno (2015) confirma que as primeiras alterações do texto saíram da Conferência das Cidades, ainda na elaboração da minuta do projeto de lei pela Procuradoria Geral do Município (PGM), e depois, quando foi levada à Câmara de Vereadores, sofreu mais um conjunto de alterações.

A minuta do plano permaneceu por mais de dois anos na Câmara, sofrendo inúmeras alterações, até que foi aprovada em 2009. Capasso (2023) ressalta que essas alterações desconfiguraram ainda mais o plano, apresentando, por fim, princípios e objetivos contraditórios do conteúdo operacional. Segundo Rufino (2012), os ajustes nos parâmetros urbanísticos beneficiaram a produção imobiliária nas áreas de interesse do setor privado:

“A atuação da Câmara foi decisiva na descaracterização do Plano, a partir da modificação dos índices de adensamento construtivo e verticalização que privilegiaram os interesses do mercado imobiliário. Ao compararmos que as zonas que sofreram ampliação dos índices urbanísticos correspondem justamente às áreas de expansão da produção imobiliária intensiva de alto-padrão.” (Rufino, 2012, p. 283)

Quanto à participação popular, comparando os dois momentos de revisão, Machado (2010) conclui que houve uma significativa diferença entre os processos e as metodologias, as proposições e os conteúdos apresentados como projeto de lei. Na gestão de Juraci, para além das irregularidades do processo de revisão, o plano apresentava propostas mais voltadas para o mercado imobiliário e projetos urbanos isolados. Já na gestão Luizianne, apesar do tempo limitado durante o processo, possibilitou espaços participativos, o que impactou diretamente a proposta do plano, que tinha como referência as diretrizes da reforma urbana, "intencionando uma articulação entre planos, políticas públicas e projetos" (Machado, 2010, p. 413).

Capasso (2023) indica que o ineditismo da participação popular ocorreu com a constituição do núcleo gestor de revisão - instância paritária sociedade civil e poder público - para acompanhamento do processo e com os encontros nas fases de diagnóstico e elaboração do plano. Na avaliação de Machado (2010), a institucionalização da participação popular nesse momento evidencia a possibilidade de construção coletiva democrática. O maior reflexo da participação popular no conteúdo do plano foi a inclusão das Zonas Especiais de Interesse Social.

“Através das lutas desenvolvidas, no PDPFor foram inscritas bandeiras e projetos globais e de segmentos específicos, efetivando demarcações éticas e políticas. Também parece ter havido um deslocamento parcial para as conquistas concretas e mais factíveis direcionadas às bases sociais de apoio dos agentes, evidenciadas, por exemplo, através das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS” (Machado, 2010, p. 421).

Outro destaque interessante com essa abertura de participação direta foi evidenciar a conformação dos arranjos e pressão política do setor privado, ligado à construção civil. Realce ainda para um capítulo voltado para a gestão democrática da cidade, visando a implementação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano no prazo de 1 ano.

“Efetivamente, existe um campo do planejamento urbano, porém, muitas vezes não visível no cotidiano dos processos e dinâmicas sociais, a não ser para os que dele participam de forma sistemática. Nesse sentido, a revisão do PD foi um momento privilegiado de evidência desse campo, inclusive pelo fato de constituir uma situação de contestação e de luta visando à transformação das estruturas, posições, ordenamentos e mediações intersubjetivas hegemonicamente consolidadas” (Machado, 2010, p.433).

3.2 O conteúdo do PDPFOR

Em um contexto político municipal favorável, o Plano Diretor de Fortaleza foi aprovado em 2009 pela Câmara Municipal, trazendo uma agenda progressista e alinhada com o Estatuto da Cidade. O texto final da lei conta com 327 artigos, organizados em 25 capítulos e 59 seções, agrupados em 5 títulos:

- I. Dos Princípios da Política Urbana e dos Objetivos do Plano Diretor;
- II. Das Diretrizes e Ações Estratégicas das Políticas Setoriais;
- III. Do Ordenamento Territorial;
- IV. Do Sistema Municipal Integrado de Planejamento Urbano, Gestão e Participação Democrática e de Desenvolvimento Sustentável;

V. Das Disposições Finais e Transitórias.

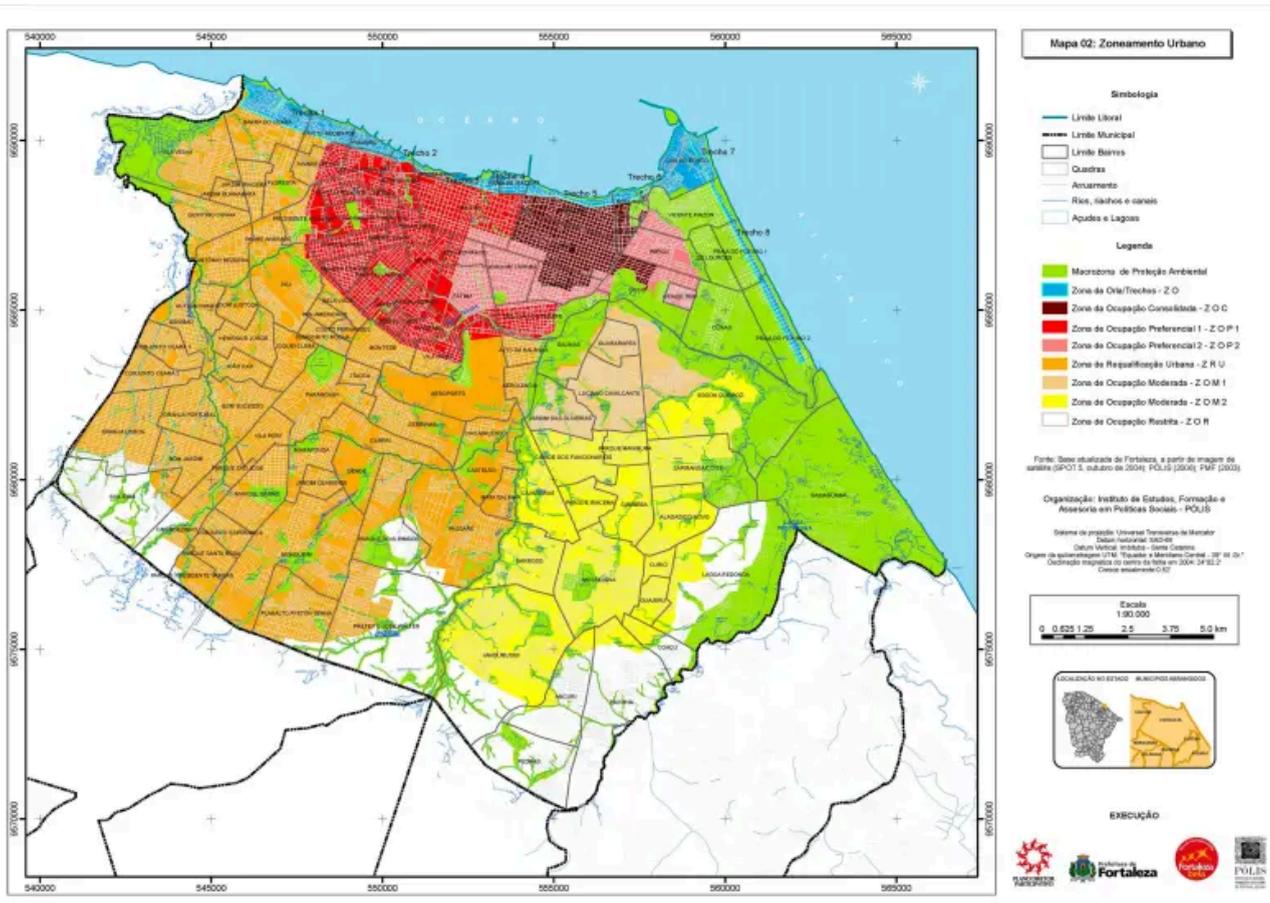
O plano traz as diretrizes e ações estratégicas das políticas setoriais dentro da política urbana, organizadas da seguinte forma:

1. Política de habitação e regularização fundiária;
2. Política de terras públicas;
3. Política de meio ambiente;
4. Política de defesa civil;
5. Política de mobilidade;
6. Política de proteção do patrimônio cultural;
7. Política de desenvolvimento econômico;
8. Política de turismo; e
9. Política de integração metropolitana.

Um dos grandes avanços do PDPFOR foi trazer o zoneamento com os seus parâmetros gerais, macrozoneamento ambiental e ocupação urbana, bem como as poligonais dos zoneamentos especiais, como o caso das ZEIS. De acordo com Capasso e Pequeno (2021), essa "antecipação" do zoneamento, que normalmente estaria presente somente na Lei de Uso e Ocupação do Solo, foi uma das "principais recomendações da Campanha Plano Diretor Participativo – Cidade de Todos, visando a coibir uma lei somente de objetivos e princípios, ou seja, um “plano-discurso”, aspecto denunciado categoricamente por Villaça (2005), ao falar da inefetividade histórica do plano diretor." (Capasso e Pequeno, 2021, p. 764)

O macrozoneamento ambiental apresenta 3 diferentes tipos de zonas ambientais que tem como objetivo preservar os recursos naturais, utilizando de parâmetros urbanos e instrumentos urbanísticos mais restritivos quanto ao uso e ocupação do solo. Já as zonas do macrozoneamento de ocupação urbana (Figura 07 e Tabela 02) foram propostas a partir de uma avaliação quanto a (i) densidade demográfica, (ii) presença de infraestrutura e serviços urbanos, (iii) estágio de consolidação da urbanização, e (iv) intensidade da ocupação do solo urbano (Pequeno, 2015). Ou seja, "o zoneamento desdobra-se em zonas orientadas ao controle diferenciado do adensamento, a partir da oposição entre áreas muito adensáveis e áreas pouco ou não adensáveis." (Capasso e Pequeno, 2021, p. 766)

Figura 07: Mapa Macrozoneamento de Ocupação Urbano do PDPFOR 2009.



Fonte: Fortaleza (2009)

Tabela 02: Quadro síntese zoneamento do Plano Diretor Participativo de Fortaleza de 2009

Macrozona	Zonas	Característica	Parâmetros urbanos			
			I.A máx	I.A bás	T.O	Gabarito
Proteção Ambiental	Zona de preservação Ambiental (ZPA)	Áreas de preservação dos ecossistemas e dos recursos naturais, são as mais restritivas à ocupação	0	0	0	0
	Zona de Interesse Ambiental (ZIA)	Áreas com atributos ambientais significativos em que a ocupação ocorreu de forma ambientalmente inadequada	Diferentes poligonais e diferentes parâmetros para cada zona: <ul style="list-style-type: none"> • ZIA Cocó • ZIA Praia do Futuro • ZIA Sabiaguaba 			
	Zona de Recuperação Ambiental (ZRA)	Áreas parcialmente ocupadas com atributos ambientais relevantes que devem assegurar a estabilidade do uso e ocupação buscando equilíbrio	0,6	0,6	33%	15m

		socioambiental, áreas de de amortecimento ambiental				
Ocupação Urbana	Zona de Ocupação Restrita (ZOR)	Ocupação esparsa, carência ou inexistência de infraestrutura e equipamentos públicos e incidência de glebas e terrenos não utilizados	1	1	45%	15m
	Zona de Orla (ZO)	área contígua à faixa de praia, que por suas características de solo, aspectos paisagísticos, potencialidade turística exige parâmetros urbanísticos específicos	A ZO é dividida em 7 trechos com diferentes parâmetros para cada uma: <ul style="list-style-type: none"> • ZO I - Barra do Ceará/Pirambu • ZO II - Jacarecanga/Moura Brasil • ZO III - Praia de Iracema • ZO IV - Meireles/Mucuripe • ZO V - Iate Clube • ZO VI - Cais do Porto • ZO VII - Praia do Futuro 			
	Zona de Ocupação Moderada 1 (ZOM-1)	Insuficiência ou inadequação da infraestrutura e dos serviços urbanos Destina-se ao ordenamento e controle do uso do solo condicionado à ampliação dos sistemas de mobilidade e infraestrutura urbana	2,5	2	50%	72m
	Zona de Ocupação Moderada 2 (ZOM-2)	Insuficiência ou ausência da infraestrutura e dos serviços urbanos Destina-se ao ordenamento e controle do uso do solo condicionado à ampliação dos sistemas de mobilidade e infraestrutura urbana	1,5	1	50%	48m
	Zona de Requalificação Urbana 1 (ZRU-1)	Insuficiência ou precariedade da infraestrutura e dos serviços urbanos e presença de assentamento precários, destina-se requalificação urbanística e ambiental, adequação de habitabilidade e dinamização do uso e ocupação do solo	2	2	60%	48m
	Zona de Requalificação Urbana 2 (ZRU-2)	Insuficiência ou precariedade da infraestrutura e dos serviços urbanos e	1,5	1,5	60%	48m

		presença de assentamento precários, destina-se requalificação urbanística e ambiental, adequação de habitabilidade, sem induzir a ocupação do solo				
	Zona de Ocupação Consolidada (ZOC)	Predominância da ocupação consolidada, com saturação de infraestrutura urbana, objetivando conter o processo de ocupação do solo	2,5	2,5	60%	72m
	Zona de Ocupação Preferencial 1 (ZOP-1)	Disponibilidade de infraestrutura, serviços urbanos e imóveis não utilizados, destinando-se à intensificação e dinamização do uso e ocupação do solo	3	3	60%	72m
	Zona de Ocupação Preferencial 2 (ZOP-2)	Disponibilidade de infraestrutura, serviços urbanos e disponibilidade limitada de áreas para adensamento, destinando-se à intensificação gradual da ocupação	3	2	60%	72m

Fonte: Elaboração própria, utilizando informações do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (FORTALEZA, 2009¹).

Ao analisar o quadro anterior, observa-se algumas incompatibilidades entre as características e objetivos da zona com os parâmetros urbanísticos, como por exemplo a ZOC ter índices altos, quando o intuito da zona era não fomentar a ocupação do solo. Capasso e Pequeno (2021) apontam que:

"Na aprovação do plano na Câmara já se revelava uma incongruência entre os princípios e os objetivos, de um lado, e os parâmetros urbanísticos, de outro. Sofreram emendas de ampliação de I.A., já durante a discussão do projeto de lei na Câmara Municipal, tanto as ZO2, ZO3, ZO4, ZO5, ZO7, ZIA Cocó, ZIA Praia do Futuro, quanto a ZOC e a ZOM1.3" (Capasso e Pequeno, 2021, p. 769).

Além disso, o PDPFOR estabelece diversos instrumentos urbanísticos obrigatórios pelo Estatuto da Cidade para cada zona apresentada. Esses instrumentos não são autoaplicáveis e remetem à necessidade de regulamentação através de legislação específica, entre eles são as Zonas Especiais - Zonas Especiais

de Interesse Social (ZEIS), Zonas Especiais Ambientais (ZEA), Zonas Especiais de Dinamização Urbana (ZEDUS), Zonas Especiais de Patrimônio Histórico (ZEPH) -, Operação Urbana Consorciada (OUC), Outorga Onerosa do Direito de Construir, Outorga Onerosa de Alteração do Uso do Solo, IPTU progressivo no tempo, entre outros.

Capasso e Pequeno (2021) destacam que não há como dizer de forma antecipada qual é o conteúdo adequado para o Plano Diretor. "Por se tratar de uma lei inicial sobre o desenvolvimento urbano, assunto a ser desmembrado e pormenorizado em outras leis, aparece sempre a questão sobre o que merece ser antecipado por ele e sobre o que é mais conveniente ficar para um segundo plano." (Gomes apud Capasso e Pequeno, p. 765, 2021)

Tanto o zoneamento especial quanto os outros instrumentos urbanísticos funcionam a partir da sobreposição com o macrozoneamento. Isso significa que os instrumentos vão, de alguma forma, alterar os parâmetros urbanísticos originais daquela zona. Ou seja, enquanto o zoneamento especial não tiver sido regulamentado, prevalecem os parâmetros dados pelo macrozoneamento urbano. É importante destacar que alguns zoneamentos especiais, como é o caso da ZEIS, já apresentam a sua delimitação no PDPFOR.

Na avaliação de Pequeno (2015), dado o conflito de interesses presentes no processo de revisão do plano, teve-se como resultado um "plano bastante ambivalente, o qual contém, por um lado um zoneamento urbano que traduz os interesses do mercado imobiliário na forma como a cidade foi compartimentada, e, por outro, um conjunto de ZEIS reconhecidas "como alternativa de zoneamento incluyente voltada para garantir a democratização do acesso à terra urbanizada, seja pela urbanização e regularização, seja pela provisão de interesse social para reassentamento ou atendimento ao déficit habitacional para as famílias de baixa renda." (Pequeno, 2015, p. 29)

"Estariamos mais uma vez diante de um "plano-discurso"? Na verdade, a questão revela uma contradição a ser explorada: o PDP funcionou sim, mas em um campo assimétrico de forças, aumentando a distância entre princípios e objetivos, de um lado, e, de outro, suas normas eminentemente técnicas. Tais normas são os parâmetros de zoneamento que regulam o uso e a ocupação do solo, que exatamente o operacionalizam enquanto plano-ação" (Capasso e Pequeno, 2021, p. 765).

E na prática, os últimos 10 anos demonstraram que mesmo com avanços, a necessidade de regulamentação posterior de praticamente todos os instrumentos deixou a implementação do PDPFOR à mercê da vontade política do gestor. “Apesar do processo de formulação do PDPFor ocorrer alinhado com os ideais reformistas e as diretrizes da carta constitucional e do Estatuto da Cidade, a morosidade na regulamentação de alguns instrumentos do plano os tornam sem eficácia na resolução dos problemas urbanos em Fortaleza.” (Gois, 2018, p.73)

3.3 Processo de revisão do Plano Diretor de Fortaleza (2019-atual)

De acordo com o Art. 30 § 3º do Estatuto da Cidade, os planos diretores devem ser revisados, pelo menos, a cada 10 anos. Portanto, em 2019, o ano previsto para a revisão do PDPFOR, vários movimentos sociais urbanos, ONGs, assessorias técnicas e grupos de pesquisa e extensão vinculados às universidades, que participaram do processo de revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo em 2017, se mobilizaram para questionar a PMF quanto o processo de revisão.

Para a surpresa do grupo, denominado de Campo Popular, que já vinha se reunindo a alguns meses, no dia 17 de julho de 2019 foi publicada uma matéria no Jornal O Povo sobre o Novo Plano Diretor de Fortaleza já contendo uma minuta de lei elaborada pela SEUMA, com mensagem endereçada ao presidente da Câmara dos Vereadores e espaço para assinatura do então prefeito Roberto Cláudio, ainda sem numeração e data.

Como o Campo Popular já estava articulado, inclusive contando com o apoio do MPCE, foi conversado com a PMF para instituir o Núcleo Gestor (NG), órgão colegiado paritário entre governo e sociedade civil, o qual iria discutir a metodologia de revisão e resguardar a devida participação popular no processo. O NG foi regulamentado pela Lei Municipal No. 10.922, de 19 de setembro de 2019, em novembro de 2019, depois de processo eleitoral para as entidades da sociedade civil, os membros tomaram posse.

Contando com 30 (trinta) membros, e seus respectivos suplentes, sendo 15 (quinze) membros representantes do Poder Público¹² e 15 (quinze) membros da

¹² 1 (um) titular e suplente da Secretaria Municipal de Governo – SEGOV; 1 (um) titular e suplente do IPLANFOR; 1 (um) titular e suplente da Procuradoria Geral do Município de Fortaleza – PGM; 2 (dois) titulares e suplentes do Gabinete do Prefeito – GABPREF; 1 (um) titular e suplente da HABITAFOR; 1

sociedade civil¹³, o Campo Popular conseguiu 4 cadeiras no NG, com o Movimento Frente de Luta por Moradia, o representante do Conselho Gestor da ZEIS Lagamar, a Associação Beneficente O Pequeno Nazareno e a ONG Instituto Verdeliz.

Com reuniões quinzenais, os membros do NG se reuniram do final de 2019 até março de 2020, aprovando o regimento interno e o plano de trabalho do processo, que previa reuniões territoriais (39 territórios) e temáticas (6 eixos temáticos), em diferentes etapas - leitura da cidade, diagnóstico e propostas -, com possibilidade de participação presencial e virtual. Para finalizar o processo, seria realizada a Conferência das Cidades, momento de compilação e pactuação da proposta final de minuta a ser encaminhada para o prefeito.

Em março de 2020, foi iniciada a primeira rodada de reuniões territoriais, mas logo em seguida foi decretado estado de emergência por conta da Pandemia da Covid-19, assim interrompendo o processo. Por algum tempo, houve um debate no NG se teria condições de realizar o processo de forma remota, sendo o Campo Popular totalmente contrário a qualquer movimentação nesse sentido, até que o processo foi finalmente suspenso, acatando a recomendação do Ministério Público do Estado do Ceará.

Em janeiro de 2023, o processo de revisão foi retomado após a contratação do Consórcio Quanta/Gênese¹⁴, contando com os devidos momentos presenciais,

(um) titular e suplente da Secretaria Municipal da Infraestrutura – SEINF; 1 (um) titular e suplente da Secretaria Municipal da Conservação e Serviços Públicos – SCSP; 1 (um) titular e suplente da Coordenadoria Especial de Articulação das Secretarias Regionais – COAREG; 1 (um) titular e suplente da SEUMA; 1 (um) titular e suplente da Secretaria Municipal da Cultura de Fortaleza – SECULTFOR; 1 (um) titular e suplente da Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPOG; 1 (um) titular e suplente da Secretaria das Cidades do Governo do Estado do Ceará; 1 (um) titular e suplente da Secretaria de Infraestrutura do Estado do Ceará – SEINFRA; 1 (um) titular e suplente da Câmara Municipal de Fortaleza

¹³ 2 (dois) titulares e suplentes de organizações representativas da classe de trabalhadores; 4 (quatro) titulares e suplentes de organizações representativas da classe patronal relacionados à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano; 5 (cinco) titulares e suplentes de entidades dos movimentos sociais e populares, sendo: a) 1 (um) titular e suplente de representante de entidade ou organização de moradia popular; b) 1 (um) titular e suplente de representante de entidade ou organização ambiental; c) 1 (um) titular e suplente de representante de entidade ou organização de assistência social; d) 1 (um) titular e suplente de representante de entidade ou organização social ligada às normas de acessibilidade e pessoas com deficiência; e) 1 (um) titular e suplente de representante de associações de moradores de bairros; 1 (um) titular e suplente de entidades e conselhos profissionais; 2 (dois) titulares e suplentes de entidades acadêmicas e de pesquisa; 1 (um) representante eleito e suplente dentre os presidentes dos conselhos gestores das Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS)

¹⁴ Em 31 de janeiro de 2022, foi aberto o processo licitatório nº 370988/2021, na modalidade Seleção Baseada na Qualidade e no Custo (SBQC), com responsabilidade orçamentária da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) para *contratação de empresa ou consórcio de empresas de consultoria para apoiar a Revisão do Plano Diretor Participativo de Fortaleza e da Lei de Parcelamento*,

classificados como territoriais e temáticos, sempre com a devida participação popular. A primeira etapa de Mobilização e Capacitação Comunitária ocorreu entre janeiro e fevereiro de 2023, contando com 46 encontros territoriais e temáticos (lançamento, 39 territoriais e 6 temáticos) e um total de 2.444 participantes. A segunda etapa de Leitura da Cidade ocorreu entre abril e maio, com 45 encontros territoriais e temáticos e uma participação de 2.331 cidadãos. Os 45 encontros da etapa 3 de Elaboração e Consolidação das Propostas aconteceram em agosto e contaram com a participação de 2.222 pessoas.

Para cada etapa é elaborado um documento compilando todas as informações técnicas discutidas nos encontros e um documento com a memória do processo participativo. Em paralelo, as reuniões do Núcleo Gestor acontecem quinzenalmente acompanhando o processo participativo e deliberando sobre os produtos, que tiveram que passar por diversos ajustes de forma a contemplar todas as inconsistências apontadas por diversas organizações que participaram do processo, em especial, das organizações do Campo Popular e do Sindicato da Indústria e da Construção Civil do Estado do Ceará (Sinduscon-CE). Até o presente momento, o processo está na fase de validação dos documentos da etapa 3 e preparação para a Conferência das Cidades.

Uso e Ocupação do Solo junto à Comissão Técnica da Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF). Em 18 de novembro de 2022, foi divulgado que o Consórcio QUANTA/GÊNESIS, formado pelas empresas Quanta Consultoria (líder) e Gênesis Consultoria e Assessoria, venceu o edital com o valor global de R\$5.831.875,37, incluindo todos os impostos. Participaram da seleção: Consórcio Fortaleza Sustentável (Urbtec Engenharia, Planejamento e Consultoria e Technum Consultoria); Diagonal Empreendimentos e Gestão de Negócios; Consórcio BMLGL (Bureau Veritas do Brasil Sociedade Classificadora e Certificadora e Miguel Saraiva + PMA Arquitetura, Levisky Arquitetos Associados, Geo Soluções Ambientais e LT Consultoria e Técnica); Consórcio Nasser Hissa/Urbem/Steer (Nasseer Hissa Arquitetos Associados, URBEM - Instituto de Urbanismo e Estudos para a Metrópole e Steer); e Consórcio TPF Consultores de Engenharia e Arquitetura (Portugal), TPF Engenharia (Brasil) e Concremat Engenharia e Tecnologia (FORTALEZA, 2023).

4. Política urbana de Fortaleza (2010-2021)

Visto o percurso de elaboração e revisão do PDPFOR e a identificação das diretrizes, ações e instrumentos norteadores para a política urbana do município, o presente capítulo tem como objetivo discorrer sobre a trajetória da política urbana de Fortaleza, exatamente durante a sua vigência de 10 anos, seguindo a periodização dos três Planos Plurianuais: PPA 2010-2013, PPA 2014-2017 e PPA 2018-2021.

Entendendo que durante esse período, a gestão municipal sofreu mudanças de conjuntura política, estrutura administrativa e prioridades na agenda, a pesquisa inclui neste recorte temporal quatro gestões: Luizianne Lins no final do seu segundo mandato (2010-2012), Roberto Cláudio no primeiro (2013-2016) e segundo mandato (2017-2020), e o primeiro ano da gestão do prefeito Sarto (2021-2024), que será analisado junto com a gestão do Roberto Cláudio, entendendo ser um governo de continuidade.

Nesse sentido, a análise se dará a partir da gestão municipal, considerando a temporalidade dos PPAs. Cabe lembrar que o PPA é elaborado no primeiro ano da gestão, a ser executado nos próximos 4 anos, correspondendo então a três anos de uma gestão, mais um ano da subsequente.

A análise de cada gestão municipal contará com as seguintes seções: (i) descrição do contexto político; (ii) estrutura administrativa; (iii) análise do PPA, análise das LOAs, balanço executado, metas e entregas; e (iv) espacialização da política urbana no período analisado. Cada sessão, por sua vez, apresentará diferentes subseções associadas às particularidades de cada gestão, tendo em vista a inclusão de novos mecanismos, ou mesmo a presença de outras fontes de recursos para investimentos, como no caso dos programas realizados com recursos de agências multilaterais.

4.1 Gestão Luizianne Lins (2005-2012)

Com influência do cenário nacional de governo do PT, a entrada de Luizianne Lins (PT) na Prefeitura Municipal de Fortaleza sinalizou uma transformação nas políticas públicas sociais, rompendo o ciclo de quatro gestões consecutivas do PMDB, que foram marcadas por uma política urbana muito centrada em obras, desconsiderando o planejamento e a participação popular (BRASIL, 2016).

Logo no início da gestão, ocorreu a primeira experiência do Orçamento Participativo (OP) em Fortaleza, como concretização do Programa de Governo de Luizianne nas eleições municipais de 2004. Capitaneadas por partidos de esquerda, a partir das experiências exitosas do OP inicialmente em Porto Alegre, a OP é um instrumento de participação direta da população na elaboração e execução do orçamento público municipal. A metodologia da OP Fortaleza contava com reuniões preparatórias, assembleias deliberativas, fóruns regionais, além do conselho que acompanhava de perto a execução do orçamento. A população participa do processo indicando as prioridades de alocação dos recursos não discricionários do município, cerca de 20% do orçamento total (Gadelha, 2010; Moreira, 2018).

De acordo com Gadelha (2010), na primeira gestão de Luizianne, o processo de participação da OP foi caracterizado de forma favorável à participação popular e ao exercício pleno da cidadania. No entanto, aponta como desafio a capacidade de execução da prefeitura, já que, no período de 2005-2008, a prefeitura executou apenas 45% das obras e serviços priorizados pela OP (Gadelha, 2010). Além disso, o trabalho também ressalta a dificuldade de identificar quanto de recursos foram aplicados e o quanto ainda estariam disponíveis. Por fim, Gadelha (2010) conclui que a dificuldade de execução das ações prioritárias da OP acarretou numa relativa queda na participação no último ano de análise, em 2007. Mesmo com as dificuldades de execução na gestão da Luizianne, de acordo com Moreira (2018), no que cabia ao percentual orçamentário destinado a OP, houve uma razoável atenção e priorização das demandas apontadas pela população.

Adiante, em 2009, mesmo com as disputas locais e o atraso para aprovação, pode-se concluir que o PDPFOR se deu em consonância com o contexto político nacional, em pleno Governo do Lula, com o apoio do Ministério das Cidades, e com a clara intenção da gestão de promover uma agenda mais progressista no planejamento urbano em Fortaleza.

Contudo, na avaliação de Pequeno (2015), desde a aprovação do PDPFOR, os avanços conquistados através do processo participativo acabaram não sendo levados adiante, visto a dificuldade e lentidão da elaboração e aprovação dos planos setoriais e das leis complementares que regulamentam as diretrizes presentes no plano diretor.

"Para tanto, contribui o anúncio de 2014 da candidatura de Fortaleza como cidade-sede da Copa de 2014, o que fez com que a implementação do plano diretor de Fortaleza, principal instrumento da política urbana local, ocorresse de maneira mais negligente, configurando-se uma ampla articulação em torno da supremacia de um conjunto de projetos urbanísticos intervencionistas sobre o processo de planejamento urbano de cunho reformista." (Pequeno, 2014, p. 19)

Nesse contexto, vários projetos passaram a ser prioridade para implantação, como a reforma da Arena Castelão, a construção do Centro de Eventos do Ceará, a construção do Terminal Marítimo de Passageiros do Porto do Mucuripe e a execução do Projeto Aldeia da Praia, que tinha o objetivo de integrar a Beira-Mar com a Praia do Futuro, financiado pelo PAC. Este projeto contou com a remoção de diversas famílias de 2 comunidades, Serviluz e o Titanzinho, que, por sua vez, foram reassentadas no Conjunto Habitacional Alto da Paz. Segundo Gois (2018), a condução e implementação desses projetos evidenciam o quanto os objetivos e instrumentos presentes no PDPFOR foram manipulados, favorecendo os interesses privados e estatais comuns em detrimento dos instrumentos de caráter popular, como o caso da ZEIS.

Carvalho e Pequeno (2019) afirmam que a maioria dos projetos financiados pelo PAC não seguiram as orientações e as diretrizes do PDPFOR, demonstrando assim "que cada vez mais os grandes projetos urbanos predominam sobre os processos de planejamento" (Carvalho e Pequeno, 2019, p. 231).

Nesse contexto, várias obras de mobilidade urbana, como trechos do BRT, VLT, viadutos e alargamentos de vias estruturantes, como a Avenida Raul Barbosa foram planejadas. No entanto, é possível perceber que essas melhorias na mobilidade urbana não estavam vinculadas com o PDPFOR, visto que o plano não trazia essa pauta com o ponto central e transferiu a questão para ser regulamentada nos planos setoriais complementares. "Assim, na ausência desse plano de mobilidade, prevaleceram os projetos previstos nos programas de intervenções previamente concebidos, os quais vêm sendo realizados de forma fragmentada." (Pequeno, 2015, p.42-43)

4.1.1 Dimensão institucional

A estrutura administrativa da gestão Luizianne Lins contava com 15 Secretarias de políticas setoriais, 7 Secretarias regionais, 13 entidades de

administração indireta, além do Gabinete da Prefeita e da Procuradoria Geral do Município. Dessas, as vinculadas às políticas urbanas são (i) Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura; (ii) Secretaria de Meio Ambiente e Controle Urbano; (iii) Fundação de desenvolvimento urbano; e (iv) Empresa municipal de Limpeza e Urbanização; e (v) Secretaria de Cultura, por conta do patrimônio histórico construído.

Atendendo à demanda da Câmara de Vereadores por um órgão na prefeitura que tivesse a atribuição de planejamento urbano, vislumbrando inclusive os projetos urbanos da Copa, a prefeita Luizianne Lins criou o Instituto de Planejamento Urbano de Fortaleza (IPLANFOR), vinculado à SEPLA, no último ano de gestão. Dentre as atribuições previstas na Lei nº 106 /2012, o IPLANFOR tem a responsabilidade de resguardar o Plano Diretor, inclusive acompanhando e monitorando o planejamento urbano proposto, em consonância com demais políticas públicas municipais. Ou seja, a instituição seria responsável pela política urbana do município.

A Comissão Permanente de Acompanhamento do Plano Diretor (CPPD), criada na gestão do prefeito Juraci Magalhães, se manteve como estrutura na gestão e assumiu o debate das questões urbanas, mesmo após o PDPFOR atribuir ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU) a responsabilidade controle social da política urbana municipal. Nos primeiros anos de vigência do novo plano diretor, entre 2009 e 2013, quando deveria acontecer a regulamentação dos instrumentos e elaboração dos planos setoriais, foram realizadas apenas seis reuniões do CPPD, sem avançar com os compromissos firmados no PDPFOR (Pequeno, 2022).

4.1.2 Dimensão normativa

Mesmo com sua aprovação recente, o PDPFOR passou por diversas alterações por meio de leis ordinárias e complementares, muitas vezes não previstas na sua redação (Tabela 03). Observa-se que as leis, planos e conselhos que tinham previsão de serem regulamentadas entre 6 meses a 2 anos, não foram encaminhadas, nem tampouco aprovadas nesta gestão.

Conforme comentado anteriormente, a discussão em torno da aprovação das ZEIS na elaboração do PDPFOR foi relevante e caracteriza-se como uma aparente

vitória dos movimentos sociais. No entanto, mesmo após a aprovação do plano em 2009, a prefeitura não priorizou a regulamentação, inviabilizando a implementação deste instrumento. A fragilização das ZEIS se aguçou com as diversas obras previstas pelo governo federal e estadual para a Copa 2014, as quais se sobrepõem à delimitação de algumas ZEIS, contando com propostas de remoção de famílias. Pode-se dizer também que a prefeitura agiu, pela sua "não ação" contra a aprovação dos empreendimentos imobiliários nessas áreas.

Tabela 03: Quadro resumo das alterações do PDPFOR na Gestão Luizianne Lins

Gestão	Ano	Tipo	Alteração
Luizianne Lins	2010	LC 79/2010	Alteração do PDPFOR - ocupação e índices das ZEIS
	2011	LO 9.857/2011	OUC Papicu
	2011	LO 9.778/2011	OUC Sítio Tunga
	2011	LC 101/2011	Alteração do PDPFOR - limites das ZPA, ZO, ZEIS e mudança de nomenclatura de CMDU para Conselho da Cidade (CONCIDADE)
	2012	LC 108/2012	Alteração do PDPFOR - uso e ocupação das ZEIS
	2012	LC 123/2012	Alteração do PDPFOR - zoneamento institucional
	2012	Plano Setorial	Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS)

Fonte: Elaborado pela autora com dados das leis fornecidas no Sistema de Apoio ao Processo Legislativo da Câmara Municipal de Fortaleza.

No que diz respeito à Lei Complementar LC101/2011, destaca-se uma alteração na redação do PDPFOR substituindo somente o nome Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU) para Conselho das Cidades (CONCIDADES). Todavia, nem CMDU, nem tampouco o CONCIDADES foi regulamentado, continuando a hegemonia do CPPD como instância de discussão sobre a questões urbanas na cidade. Pequeno (2022) atenta a

"É importante ressaltar que a CPPD tem assumido indevidamente a condição de Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU), estabelecido como instância de controle social desde que a Lei do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor) de 2009 foi aprovada. A criação desse conselho seria uma oportunidade para atualizar a composição dos membros representantes, reequilibrando os campos de força. Contudo, a não ocorrência da Conferência da Cidade desde a aprovação do PDPFor indica as condições de participação e transparência em que a política urbana se encontra." (Pequeno, p.69, 2022)

Uma das estratégias previstas no art. 6 do PDPFOR que foi executada ainda na gestão Luizianne Lins, foi o Plano de Habitação Local de Interesse Social. O prazo

previsto na lei era de 2 anos, mas o PLHIS só foi entregue no final de 2012. Apesar das limitações e desafios, Santos (2013) considera o documento um avanço na política urbana do município por oferecer um diagnóstico mais consistente sobre a realidade de Fortaleza, elaborado pela própria HABITAFOR, sem recorrer às consultorias externas. Além disso, a autora revela que o PLHIS possui alinhamento com as diretrizes do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) do MCidades e com o PDPFOR.

4.1.3 Dimensão orçamentária

Em 2009, no primeiro ano do segundo mandato da prefeita e no mesmo ano de aprovação do PDPFor, foi elaborado o Plano Plurianual para o período de 2010 a 2013, resultando na Lei N.º 9.560, de 28 de dezembro de 2009. O PPA 2010-2013 se estruturou em 13 macro objetivos, contando com 108 programas finalísticos, cada um com as suas devidas ações. Os macro-objetivos fazem referência às políticas setoriais estratégicas para enfrentar os desafios encontrados na cidade: I - Atendimento ao Idoso; II - Cultura; III - Democratização da Gestão Pública; IV - Desenvolvimento Econômico e Mercado de Trabalho; V - Direitos Humanos e Cidadania; VI - Educação; VII - Infraestrutura Urbana ; VIII - Juventude; IX - Meio Ambiente e Controle Urbano; X - Modernização Administrativa e Valorização do Servidor; XI - Política Habitacional; XII - Turismo e Esportes; XIII - Saúde.

O texto do PPA faz apenas 5 referências ao Plano Diretor Participativo, inclusive colocando-o dentro do macro objetivo voltado para a Democratização da Gestão Pública, ressaltando o seu vínculo com o orçamento público:

“1) Consolidar e aprofundar a Democratização da Gestão Pública através de participação popular, iniciada com a construção do Plano Plurianual Participativo, do Orçamento Participativo e do Plano Diretor Participativo entre outros. O Orçamento Participativo tornou-se uma referência do poder decisório do cidadão e da cidadã sobre os destinos da cidade, por meio da deliberação sobre os recursos públicos. Obtendo reconhecimento como tecnologia social, a participação popular em Fortaleza se projeta para articular e integrar múltiplos mecanismos de participação.” (Fortaleza, 2010, p. 24)

No entanto, quando se analisa a estrutura da política urbana presente no PPA, não há qualquer referência ao Plano Diretor, nem tampouco às estruturas das políticas setoriais propostas são utilizadas. Cabe destacar inclusive que as políticas de terras públicas e de integração metropolitana não apresentam qualquer aderência

com o PPA. Embora apresentem diretrizes importantes para a política urbana, a descontinuidade dessas agendas refletem a falta de perspectivas para a aquisição de terras para HIS ou equipamentos, assim como o desleixo com o desenvolvimento urbano integrado da RMF da gestão em questão (Tabela 04).

Tabela 04: Comparação políticas setoriais PDPFor 2009 e PPA 2010-2013

Plano Diretor de Fortaleza 2009	PPA 2010-2013
Política de habitação e regularização fundiária	Macro objetivo: Política Habitacional
Política de terras públicas	-
Política de meio ambiente	Macro objetivo: Meio Ambiente e Controle Urbano
Política de defesa civil	Macro Objetivo: Direitos Humanos e Cidadania
Política de mobilidade	Macro objetivo: Infraestrutura Urbana
Política de proteção do patrimônio cultural	Macro objetivo: Cultura
Política de desenvolvimento econômico	Macro objetivo: Desenvolvimento Econômico e Mercado de Trabalho
Política de turismo	Macro objetivo: Turismo e Esportes
Política de integração metropolitana	-

Fonte: elaborado pela autora com dados do PDPFOR (Fortaleza, 2009a) e PPA 2010-2013 (Fortaleza, 2009b)

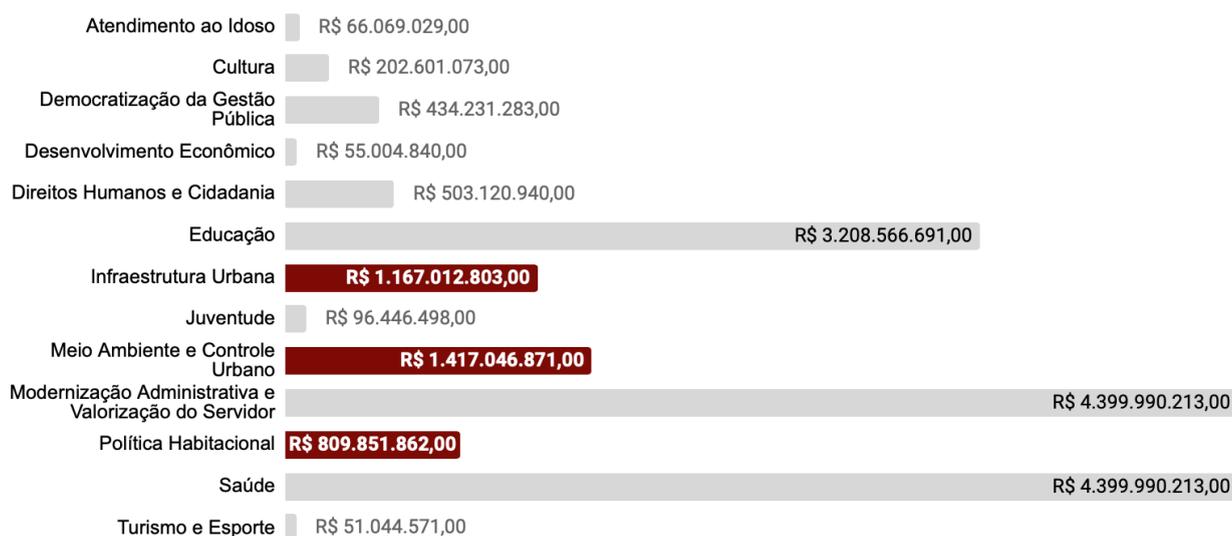
Para a finalidade desta pesquisa, que tem como objetivo analisar a política urbana do município, serão levados em consideração os programas presentes nos macro-objetivos (i) Política Habitacional; (ii) Meio Ambiente e Controle Urbano; e (iii) Infraestrutura Urbana. Apesar da pasta de meio ambiente ter ações muito específicas que por ora se sobrepõem ou se contrapõem às urbanas, como o arranjo institucional do município de Fortaleza coloca essas duas temáticas juntas, por meio da SEUMA, foi pertinente incluir o tema na análise.

Os demais macro-objetivos que poderiam fazer um paralelo com as políticas setoriais identificadas no PDPFOR não serão utilizados porque abrangem um volume expressivo de programas que não tem uma vinculação específica com a política urbana. Por exemplo, no macro objetivo da Cultura existem 6 programas, sendo apenas 1 deles associado com a política urbana - 0056 Preservação do Patrimônio

Histórico e Cultural -, o qual tem uma representatividade orçamentária de apenas 5% dentro do macro objetivo.

O orçamento total estimado para o período de 2010-2013 é de R\$17.149.900.054,00. No caso dos macro-objetivos vinculados à política urbana, os mesmos totalizaram o valor de R\$3.393.911.536,00, representando 20,19% do total. Observa-se que, os macro-objetivos Infraestrutura Urbana, Meio Ambiente e Controle Urbano e Política Habitacional, separadamente, ficam abaixo apenas de pastas como Educação (19,09%) e Saúde (26,17%) (Gráfico 01).

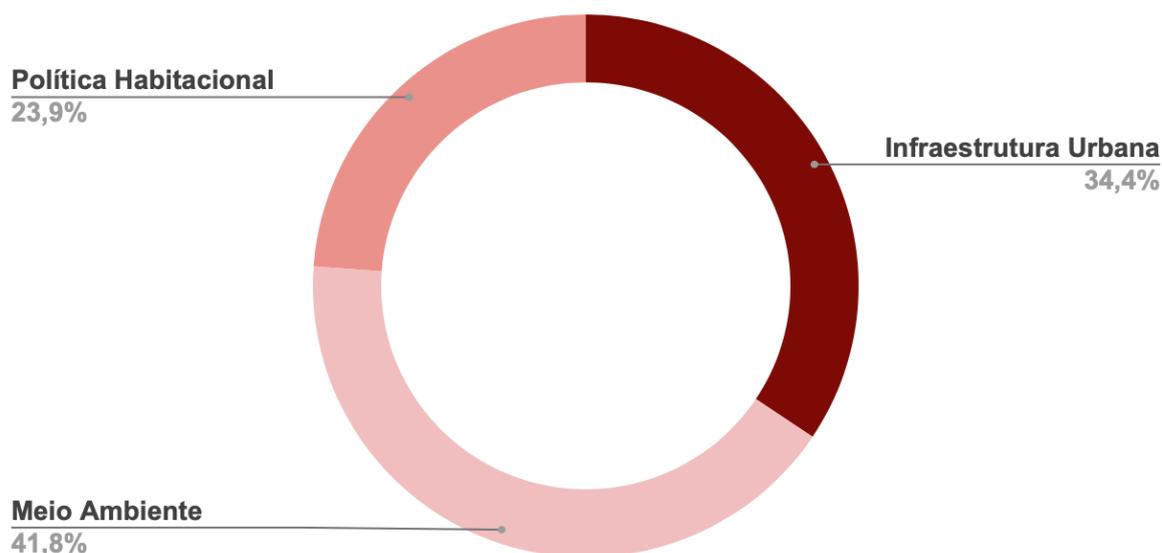
Gráfico 01 - Distribuição de recursos orçamentários por Macro Objetivo PPA 2010-2013



Fonte: elaborado pela autora com dados do PPA 2010-2013 (Fortaleza, 2009b)

A proporção dos recursos orçamentários dos Macro-objetivos vinculados à política urbana apresenta-se de certa forma equilibrada: Infraestrutura Urbana representa 34,4%, Meio Ambiente e Controle Urbano 41,8% e Política Habitacional com 23,9% (Gráfico 02).

Gráfico 02 - Distribuição dos recursos orçamentários dos Macro-objetivos vinculados à política urbana PPA 2010-13



Fonte: elaborado pela autora com dados do PPA 2010-2013 (Fortaleza, 2009b)

O PPA 2010-2013 também utiliza como referência a estrutura básica orçamentária determinada pela Portaria MPOG nº 42/1999 através da função e subfunção, vinculando-as com os programas. Conforme estabelecido na metodologia, para a análise da pesquisa serão consideradas as funções 15-Urbanismo, 16-Habitação, 17-Saneamento e 18-Gestão Ambiental. Os programas são a unidade comum de integração, podendo fazer a classificação quanto ao macro objetivo, função e subfunção. No entanto, não será realizada uma comparação entre os valores dos recursos dos macro objetivos com os das função, visto que são duas classificações distintas para agrupamento dos programas.

Nesse contexto, a classificação funcional proporciona uma melhor forma de análise e comparação entre as peças orçamentárias. Assim, em referência à política urbana de 2010 a 2013, a somatória das funções correlatas representou ao todo 20,82% - 14,9% para a função 15-Urbanismo, 4,60% para 16-Habitacional, 0,26% para 17-Saneamento e 1,87% para 18-Gestão Ambiental - se equiparando com as políticas de saúde e educação que possuem destinação orçamentária constitucional. Isso indica, o quanto a política urbana tem relevância mesmo disputando recursos com outras políticas setoriais (Tabela 05).

Tabela 05: Valores PPA 2010-2013 por função de governo

Código	Função	PPA 2010-2013	%
01	Legislativa	R\$ 421.209.090,00	2,46%
03	Essencial à Justiça	R\$ 100.989.156,00	0,59%
04	Administração	R\$ 1.778.396.945,00	10,37%
06	Segurança Pública	R\$ 319.025.258,00	1,86%
08	Assistência Social	R\$ 356.974.677,00	2,08%
09	Previdência Social	R\$ 1.014.199.521,00	5,91%
10	Saúde	R\$ 4.858.395.376,00	28,33%
11	Trabalho	R\$ 41.419.700,00	0,24%
12	Educação	R\$ 3.502.406.112,00	20,42%
13	Cultura	R\$ 252.337.865,00	1,47%
14	Direitos da Cidadania	R\$ 88.043.069,00	0,51%
15	Urbanismo¹⁵	R\$ 2.416.397.479,00	14,09%
16	Habitação	R\$ 789.281.502,00	4,60%
17	Saneamento	R\$ 44.157.595,00	0,26%
18	Gestão ambiental	R\$ 321.293.536,00	1,87%
19	Ciência e tecnologia	R\$ 28.089.300,00	0,16%
23	Comércio e serviços	R\$ 127.306.318,00	0,74%
27	Desporto e lazer	R\$ 109.557.870,00	0,64%
28	Encargos especiais	R\$ 481.002.277,00	2,80%
99	Reserva de contingência	R\$ 99.417.408,00	0,58%
	Total	R\$ 17.149.900.054,00	100%

Fonte: Elaborada pela autora com base no PPA 2010-2013 (Fortaleza, 2009b)

Ao se analisar a execução orçamentária da despesa pública por função de governo presentes nos Balanços Gerais¹⁶ do período em questão, percebe-se que as funções com despesa vinculada garantida por lei tiveram maior destinação - Saúde (31,82%) e Educação (19,29%) - e, logo em seguida, as funções Urbanismo (14,14%) e Administração (10,83%). As quatro funções citadas acima representam mais de

¹⁵ A função Urbanismo contempla ações de infraestrutura urbana, serviços urbanos e transporte público.

¹⁶ Para a análise dos Balanços Orçamentários na perspectiva de visualizar a dimensão das funções relativas à Política Urbana do município foram desconsiderados os programas 0002 Apoio Administrativo, 0005 Capacitação de Servidores Públicos e 0008 Valorização do Servidor Público, entendendo que esses programas fazem parte da parte administrativa e de recursos humanos, os quais são essenciais para a execução das políticas, mas não serão analisados nesta pesquisa.

75% dos gastos governamentais ocorridos no período, evidenciando o foco das ações executadas (Tabela 06).

Tabela 06: Valores Balanço 2010-2013 por função de governo

Código	Função	Balanço 2010-2013	%
01	Legislativa	R\$ 407.781.144,60	2,52%
03	Essencial à Justiça	R\$ 121.817.217,36	0,75%
04	Administração	R\$ 1.755.309.120,17	10,83%
06	Segurança Pública	R\$ 368.369.337,06	2,27%
08	Assistência Social	R\$ 296.668.467,09	1,83%
09	Previdência Social	R\$ 1.166.690.686,26	7,20%
10	Saúde	R\$ 5.155.802.722,49	31,82%
11	Trabalho	R\$ 36.843.161,99	0,23%
12	Educação	R\$ 3.125.216.525,51	19,29%
13	Cultura	R\$ 159.373.874,16	0,98%
14	Direitos da Cidadania	R\$ 70.578.529,57	0,44%
15	Urbanismo	R\$ 2.291.785.825,80	14,14%
16	Habitação	R\$ 246.735.641,06	1,52%
17	Saneamento	R\$ 347.803,52	0,00%
18	Gestão ambiental	R\$ 275.393.744,19	1,70%
19	Ciência e tecnologia	R\$ 3.863.964,00	0,02%
23	Comércio e serviços	R\$ 117.087.315,28	0,72%
27	Desporto e lazer	R\$ 105.795.714,13	0,65%
28	Encargos especiais	R\$ 498.314.174,19	3,08%
Total		R\$ 16.203.774.968,43	100%

Fonte: Elaborada pela autora com base nos relatórios técnicos sobre a prestação de contas do governo (Fortaleza 2010b; 2011b; 2012b; 2013c)

Quanto à execução orçamentária da política urbana, comparando o valor orçado no PPA, a função 15-Urbanismo e 18-Gestão Ambiental tiveram uma boa execução atingindo 94,84% e 85,71%, respectivamente (Tabela 07). Em contrapartida, as funções 16-Habitação e 17-Saneamento tiveram uma baixa execução, com 31,26% e 0,79%, respectivamente. A função 15-Urbanismo destaca-se com maior orçamento e quantidade de programas vinculados (12 programas), em seguida de 16-Habitação (10 programas), 18-Gestão Ambiental (4 programas) e 17-Saneamento (1 programa).

Tabela 07: Despesa estimada x despesa executada política urbana em Fortaleza (2010-2013)

Código	Função	Valor Estimado PPA	Valor Executado Balanço	Percentual
15	Urbanismo	R\$ 2.416.397.479,00	R\$ 2.291.785.825,80	94,84%
16	Habitação	R\$ 789.281.502,00	R\$ 246.735.641,06	31,26%
17	Saneamento	R\$ 44.157.595,00	R\$ 347.803,52	0,79%
18	Gestão ambiental	R\$ 321.293.536,00	R\$ 275.393.744,19	85,71%

Fonte: Elaborada pela autora com base no PPA 2010-2013 (Fortaleza, 2009b) e nos relatórios técnicos sobre a prestação de contas do governo (Fortaleza, 2010b; 2011b; 2012b; 2013c).

Dentre os programas com maiores recursos, o 0066 Programa Fortaleza Limpa e Bela, 0063 Programa de Infraestrutura Viária, 0067 Desenvolvimento de Serviços Públicos, correspondem a mais de 72% do valor orçado para a função 15-Urbanismo. Já os programas 0080 Programa Morar Melhor, 0105 Programa de Urbanização de Assentamentos Subnormais/PAC, e 0095 Programa de Requalificação Urbana com Inclusão Social – PREURBIS/PAC¹⁷ correspondem a mais de 80% do valor orçado para a função 16-Habitação (Anexo I).

Quanto à análise do orçamento previsto no PPA e a execução dos Balanços Orçamentários¹⁸, 7 programas ultrapassaram o valor orçado, sendo eles: 0118 Programa Municipal de Drenagem Urbana de Fortaleza - DRENURB Fortaleza (109,3%); 0025 Programa Gestão da Política de Habitação (125,9%); 0066 Fortaleza Limpa e Bela (130,6%); 0125 Programa de Melhoria da Qualidade das Obras Públicas da Prefeitura de Fortaleza – QUALIFOR (142,5%); 0078 Revitalização de Arborização (152,1%); 0024 Programa Gestão do Transporte Urbano (158,1%) e 0132 Meio Ambiente e Controle Urbano (655,6%).

Dos programas previstos, 6 programas não foram executados: 0102 Programa Casa e Renda, 0085 Desenvolvimento de Equipamentos Sociais, 0018 Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano, 0041 Áreas de Interesse Ecológico, 0027

¹⁷ A pesquisa realizada por Pequeno e Carvalho (2019) sobre as obras de habitação com financiamento do PAC em Fortaleza aponta que as intervenções tinham como proposta solucionar situações de risco ambiental de inundação com a abertura de avenidas litorâneas e vias paisagísticas às margens dos grandes rios urbanos. "Acredita-se que tais obras tendam a promover valorização imobiliária, especialmente considerando os deslocamentos residenciais via remoções forçadas das comunidades das áreas alagáveis para as franjas periféricas" (2019, p. 231)

¹⁸ Os dados coletados para o detalhamento das funções são referentes à Consolidação do Programa de Trabalho no Demonstrativo das Despesas por Função, Subfunção, Programa, Projetos e Atividades nos balanços gerais anuais.

Programa Qualidade Ambiental e 0101 Programa de Arrendamento Residencial. Destes, 3 programas pertenciam a função 16-Habitação. Cabe destacar que o lançamento do PMCMV logo em seguida pode ter contribuído para esvaziar alguns programas relacionados à habitação. Pode-se afirmar que os programas da função 16-Habitação possuem uma baixa execução orçamentária¹⁹, com exceção dos programas 0084 Programa de Habitação de Fortaleza/ PAC que teve 54,20% executado e 0025 Programa Gestão da Política de Habitação, com 125,9% executado²⁰.

Ainda sobre os programas vinculados à pasta habitação, a ausência de um programa específico para a regularização das ZEIS se contrapõe às expectativas em torno de uma gestão progressista com a recente aprovação do PDPFOR, a qual teve uma intensa pressão para a aprovação das ZEIS.

“Ainda que seja possível alegar que as zonas especiais seriam beneficiadas de forma transversal por diversos programas, tais como o Programa de Habitação e o PREURBIS, ambos associados ao PAC, a não elaboração de um programa específico para as ZEIS deixa de explorar todo o potencial desse instrumento urbanístico, que envolve não apenas a prestação do poder público, mas também a gestão participativa e o controle social.” (Braga et al, 2021, p. 1604-1605)

É importante ressaltar também a presença dos recursos do PAC que incentivaram a execução de obras de infraestrutura e habitação, visando também melhorias para a Copa do Mundo de 2014 (Pequeno, 2015). O alinhamento político entre governo federal e municipal no período, ambos do Partido dos Trabalhadores, também favoreceu os repasses para o município. Nos programas analisados, 6 possuem repasses dos PAC: 0131 PAC da Mobilidade Urbana que teve execução de 89,9%; 0095 Programa de Requalificação Urbana com Inclusão Social – PREURBIS/PAC com execução orçamentária de 34,9%; 0084 Programa de Habitação de Fortaleza/ PAC foi 54,20% executado; 0103 Programa de Regularização Fundiária de Assentamentos Populares/PAC com execução de 7,4%; 0105 Programa de Urbanização de Assentamentos Subnormais/PAC com execução de 15,7%; e 0081 Saneamento Básico / PAC que teve uma execução de apenas 0,8%.

¹⁹ É considerado uma baixa execução orçamentária abaixo de 50% na relação entre o valor total do balanço dos anos referentes pelo valor total orçado no PPA.

²⁰ Todos os dados do PPA, LOAs e Balanços no período de 2010 a 2013, referentes à Política Urbana do município de Fortaleza, estão esquematizadas Anexo I

Nesse sentido, de forma a ter uma leitura mais detalhada do que significa a implantação dos programas, tanto no sentido orçamentário, quanto nas metas previstas, chegando à um reatamento territorial, foram escolhidos 4 programas com orçamento acima de 100 milhões de reais, que tenham como característica a execução no espaço urbano, preferencialmente vinculados a habitação e mobilidade, e possam fazer uma síntese da gestão em questão. Para os anos de 2010 a 2013, foram escolhidos os programas 0063 Programa Infraestrutura Viária; 0080 Morar Melhor; 0084 Programa de Habitação de Fortaleza/ PAC; e 0131 PAC da Mobilidade Urbana.

Como forma de visualizar a necessidade e a priorização da gestão, é importante destacar as alterações nos valores estimados no PPA com os valores nas LOAs²¹. Para os programas analisados, os dois programas do PAC tiveram um aumento no orçamento, enquanto os programas de Infraestrutura Viária e Morar Melhor que contavam com recursos não-discrecionários da prefeitura sofreram diminuições no orçamento. Inclusive, no caso do programa Morar Melhor, com a análise mais detalhada a ser apresentada, uma das suas ações foi transferida para o Programa de Habitação de Fortaleza/PAC (Tabela 08).

Tabela 08: Despesa estimada PPA e LOAs Programas no período de 2010-2013

Programa	Objetivo	Despesa estimada PPA (2010-2013)	Despesa estimada LOAs ²² (2010-2013)	%
0063 Programa Infraestrutura Viária	Garantir a melhoria da malha viária do Município e condições adequadas de tráfego.	R\$ 656.278.967,00	R\$ 545.497.399,00	82,38%
0080 Morar Melhor	Universalizar os serviços de saneamento básico, reduzir o déficit habitacional e melhorar a infra-estrutura urbana para a população em áreas de risco	R\$ 321.959.018,00	R\$ 191.706.416,00	59,54%

²¹ A somatória das metas anuais estabelecidas nas muitas vezes divergem das metas estabelecidas nos PPAs. Isso acontece porque tanto o valor orçado, quanto a meta podem ser alterados na elaboração da LOA a depender da demanda. Essas casualidades acontecem de forma frequente.

²² Os valores coletados nas LOAs são referentes ao “Demonstrativo da Despesa por Programa Segundo Esfera de Governo”. Portanto, é informado o valor total do programa para o ano em exercício. Para fazer a comparação com o PPA, foram somados esses valores das LOAs dos respectivos anos de análise.

0084 Programa de Habitação de Fortaleza/ PAC	Contribuir para a melhoria das condições de habitabilidade e de meio ambiente das populações e assentamentos espontâneos	R\$ 102.486.858,00	R\$ 165.300.970,00	161,29%
0131 PAC da Mobilidade Urbana	O programa tem como ações principais a dinamização dos Corredores de transportes e implantação de vias, com vistas a garantir a mobilidade urbana prevista na matriz de responsabilidade da Copa 2014.	R\$ 120.799.910,00	R\$ 322.929.084,00	167,33%

Fonte: Elaborada pela autora com base no PPA 2010-2013 (Fortaleza, 2009b) e nas LOAs (Fortaleza, 2010a; 2011a; 2012a; 2013b)

4.1.3.1 Programa Infraestrutura Viária

O programa 0063 Programa Infraestrutura Viária tem como objetivo garantir a melhoria da malha viária e melhores condições adequadas de tráfego para o município de Fortaleza. Os órgãos responsáveis pela execução do programa eram a Secretaria de Infraestrutura (SEINF), no que compete a operacionalização da usina de asfalto, e as demais secretarias regionais (SER) para a implantação e recuperação da malha viária e de drenagem urbana. O programa teve uma taxa de 82,38% de execução, sendo o primeiro e o último ano analisado com um percentual mais baixo (Tabela 09).

Tabela 09: Despesa estimada x executada Programa Infraestrutura Viária

Ano	Despesa Estimada LOA	Despesa Executada Balanço	Percentual
2010	R\$ 158.347.545,00	R\$ 101.794.161,15	64,29%
2011	R\$ 96.841.178,00	R\$ 117.783.540,83	121,63%
2012	R\$ 143.163.717,00	R\$ 149.926.622,00	104,72%
2013	R\$ 147.144.959,00	R\$ 79.888.625,00	54,29%
Total	R\$ 545.497.399,00	R\$ 449.392.948,98	82,38%

Fonte: Elaborada pela autora com base nas LOAs (Fortaleza, 2010a; 2011a; 2012a; 2013b) e nos relatórios técnicos sobre a prestação de contas do governo (Fortaleza, 2009c; 2010b; 2011b; 2012b).

É importante levar em consideração para a execução anual, a periodização da gestão, já que nos anos 2011 e 2012 são os dois últimos anos da gestão Luizianne Lins, tendendo a serem priorizados para a execução, e no ano 2013, sendo o primeiro ano da gestão Roberto Cláudio, mais provável para contenção de gastos e descontinuidade da ação. Analisando o detalhamento das ações, pode-se perceber a execução acima do valor orçado devido à priorização da operacionalização da usina de asfalto, fornecendo material para a manutenção da malha viária existente e construção de novas vias.

No PPA, o programa contemplava 8 ações, mas duas ações (1405 Implantação do Projeto Corredor Turístico e 1487 Projeto Vila do Mar) não tiveram andamento, e não chegaram a aparecer nas respectivas leis orçamentárias. As principais ações implementadas foram a Atualização e Recuperação no Sistema Viário e o Programa de Transporte Urbano - TRANSFOR. De acordo com o relatório de avaliação do PPA 2010-2013, as principais entregas foram a implantação de 05 corredores viários (Av. Tristão Gonçalves, Av. Imperador, Av. Antônio Sales, Rua Tibúrcio Cavalcante, Rua Antônio Augusto) e a execução de 17.459 m² de calçadas padronizadas.

No que se refere a entrega dos produtos, será apresentada somente para o exercício dos anos 2012 e 2013 por serem os únicos relatórios disponibilizados pela PMF no site oficial. Pode-se averiguar que a execução orçamentária e as metas executadas possuem certa equivalência, com exceção da ação de drenagem, a qual possui uma baixa execução para uma alta despesa (Tabela 10).

Tabela 10: Desempenho físico-orçamentário ações do Programa Infraestrutura Viária 2012-2013

Ação	Despesa Estimada LOA 2012-2013	Despesa Executada 2012-2013	%	Meta LOA	Meta Executada	%
Atualização e Complementação da Legislação Urbana	R\$ 300.000,00	R\$ 0,00	0,00%	-	-	-
Ampliação e Recuperação do Sistema Viário	R\$ 33.381.867,00	R\$ 9.930.109,85	29,75%	2.521.178m ² de via urbana implantada e recuperada	715.044m ² de via urbana implantada e recuperada	28,36%
Ampliação e Recuperação do Sistema de	R\$ 36.102.450,00	R\$ 20.971.206,22	58,09%	1.300.500m ² de drenagem implantada e	113.086m ² de drenagem implantada e	8,70%

Drenagem				recuperada	recuperada	
Programa de Transporte Urbano TRANSFOR	R\$ 68.204.878,00	R\$ 44.264.742,91	64,90%	345.500m ² de via urbana implantada e recuperada	195.862m ² de via urbana implantada e recuperada	56,69%
Operacionalização da usina de asfalto/Operação Tapa Buraco	R\$ 150.921.900,00	R\$ 125.419.343,18	83,10%	510.000 toneladas de asfalto produzido	649.660 toneladas de asfalto produzido	127,38%
	R\$ 100.700,00	R\$ 29.229.845,68	29026,66%			
Programa Mobilidade Urbana - PROMOB FORTALEZA	R\$ 1.296.881,00	R\$ 0,00	0,00%	360 abrigos ²³ implantados	nenhum	0%

Fonte: Elaborada pela autora com base nas LOAs (Fortaleza, 2011a; 2012b), nos relatórios técnicos sobre a prestação de contas do governo (Fortaleza 2012b; 2013c) e nos relatórios de avaliação do PPA (Fortaleza, 2013d; 2014c).

4.1.3.2 Programa Morar Melhor

Sob a responsabilidade da Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR), o programa 0080 Morar Melhor foi desenvolvido para “universalizar os serviços de saneamento básico, reduzir o déficit habitacional e melhorar a infraestrutura urbana para a população em áreas de risco”. A execução do programa variou bastante durante os anos de análise, destacando principalmente a melhor execução no ano de 2012, último ano de gestão Luizianne, com 71,61%, e a mais baixa no primeiro ano da gestão Roberto Cláudio, em 2013 (Tabela 11).

Tabela 11: Despesa estimada x executada anual Programa Morar Melhor

Ano	Despesa Estimada LOA	Despesa Executada Balanço	Percentual
2010	R\$ 72.048.155,00	R\$ 33.084.764,97	45,92%
2011	R\$ 51.739.681,00	R\$ 9.529.388,65	18,42%
2012	R\$ 27.581.136,00	R\$ 19.751.695,94	71,61%
2013	R\$ 40.337.444,00	R\$ 2.340.198,00	5,80%
Total	R\$ 191.706.416,00	R\$ 64.706.047,56	33,75%

Fonte: Elaborada pela autora com base nas LOAs (Fortaleza, 2010a; 2011a; 2012a; 2013b) e nos relatórios técnicos sobre a prestação de contas do governo (Fortaleza, 2009c; 2010b; 2011b; 2012b).

²³ O produto abrigo se refere a pontos de parada acessíveis do Programa PROMOB que tinha como objetivo melhorar a acessibilidade nos terminais integrados do sistema de transporte de Fortaleza.

Quanto ao cumprimento das metas previstas na LOA para o exercício dos anos 2012 e 2013, o programa só executou a ação construção de habitação popular que tinha como meta entregar mais de 5.000 casas. Nos relatórios da prefeitura, foram apontados a execução de 133 casas no ano de 2012 e 44 casas no ano de 2013, totalizando 177 casas, equivalente a 3,09% da meta estabelecida (Tabela 12).

Tabela 12: Desempenho físico-orçamentário ações do Programa Morar Melhor 2012-2013

Ação	Despesa estimada LOA 2012-2013	Despesa executada 2012-2013	%	Meta LOA	Meta executada	%
Construção de Habitação Popular	R\$ 64.658.582,00	R\$ 55.617.269,45	86,02%	5.731 casas construídas	177 casas construídas	3,09%
Melhoria da Habitação Popular	R\$ 2.749.998,00	R\$ 0,00	0,00%	2.111 casas melhoradas	-	-
Programa de Subsídio Habitacional	R\$ 354.588,00	R\$ 0,00	0,00%	600 aluguéis	-	-
6 Regularização Fundiária em Assentamentos Populares	R\$ 510.000,00	R\$ 0,00	0,00%	-	-	-

Fonte: Elaborada pela autora com base nas LOAs (Fortaleza, 2011a; 2012b), nos relatórios técnicos sobre a prestação de contas do governo (Fortaleza, 2012b; 2013c) e nos relatórios de avaliação do PPA (Fortaleza, 2013d; 2014c).

4.1.3.3 Programa Habitação de Fortaleza PAC

Também executado pela HABITAFOR, o programa 0084 Programa de Habitação de Fortaleza/ PAC tinha como objetivo “contribuir para a melhoria das condições de habitabilidade e de meio ambiente das populações e assentamentos espontâneos, através do financiamento habitacional para baixa renda via operações coletivas como crédito solidário, Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) e outros provenientes de programas do Ministério das Cidades.” Semelhante aos programas apresentados anteriormente, a execução do programa teve destaque no último ano da gestão Luizianne, quando teve a maior despesa e a melhor execução comparada à estimativa da LOA. Entretanto, em 2013, no primeiro ano da gestão RC, teve o seu orçamento reduzido e baixa execução (Tabela 13).

Tabela 13: Despesa estimada x executada Programa de Habitação de Fortaleza/ PAC

Ano	Despesa Estimada LOA	Despesa Executada Balanço	Percentual
2010	R\$ 31.199.773,00	R\$ 7.136.737,72	22,87%
2011	R\$ 70.154.469,00	R\$ 18.074.472,39	25,76%
2012	R\$ 34.876.314,00	R\$ 25.617.447,80	73,45%
2013	R\$ 29.070.414,00	R\$ 4.721.296,40	16,24%
Total	R\$ 165.300.970,00	R\$ 55.549.954,31	33,61%

Fonte: Elaborada pela autora com base nas LOAs (Fortaleza, 2009c; 2010b; 2011b; 2012b) e nos relatórios técnicos sobre a prestação de contas do governo (Fortaleza, 2010b; 2011b; 2012b; 2013c).

Para o ano de 2010, o programa contava com orçamento para um total de 14 ações, contudo, somente 3 ações tiveram execução direta, e 8 ações foram descontinuadas para os anos seguintes, entre elas: regularização fundiária em assentamentos populares, capacitação profissional e geração de emprego e renda, indenizações em áreas de intervenção, implantação de unidades de assistência social e recuperação ambiental em áreas de risco.

Quanto à execução das metas previstas nas LOAs referentes aos anos 2012 e 2013, o relatório de avaliação apresentou algumas inconsistências quando comparado ao balanço orçamentário. Primeiro, a ação de apoio ao desenvolvimento institucional apresenta uma despesa elevada, comparada ao orçamento previsto na LOA e não consta nenhuma informação sobre a entrega no relatório. Para a ação de construção de unidades habitacionais populares, a despesa no período em questão foi acima do previsto, enquanto a meta só foram entregues 45 habitações, alcançando apenas 2,34% do total (Tabela 14).

Tabela 14: Desempenho físico-orçamentário ações do Programa Habitação Fortaleza/PAC 2012-2013

Ação	Despesa Estimada LOA 2012-2013	Despesa Executada 2012-2013	%	Meta LOA	Meta Executada	%
Estudos e Projetos	R\$ 3.753.049,00	R\$ 2.058.705,35	54,85%	4 estudos	1 estudo	25%
Construção de Unidades Habitacionais Populares	R\$ 10.754.000,00	R\$ 11.588.534,45	107,76%	1.924 habitações populares construídas	45 habitações construídas	2,34%

Apoio ao Desenvolvimento Institucional	R\$ 464.374,00	R\$ 2.855.610,25	614,94%	1 desenvolvimento institucional apoiado	-	-
Regularização Fundiária - Projeto Vila do Mar	R\$ 10.042.955,00	R\$ 87.396,22	0,87%	16.0000 habitações regularizadas	250 habitações regularizadas	1,56%
Melhoria da Habitação Popular	R\$ 6.006.350,00	R\$ 670.566,18	11,16%	1.150 habitações	163 casas melhoradas	14,17%
Construção de Habitação Popular - Projeto Vila do Mar - SER I	R\$ 22.225.409,00	R\$ 15.933.542,00	71,69%	1.870 habitações populares construídas	-	

Fonte: Elaborada pela autora com base nas LOAs (Fortaleza, 2011a; 2012b), nos relatórios técnicos sobre a prestação de contas do governo (Fortaleza, 2012b; 2013c) e nos relatórios de avaliação do PPA (Fortaleza, 2013d; 2014c).

A ação que teve maior orçamento e maior despesa está vinculada ao Projeto Vila do Mar, com intervenções na região entre os bairros Barra do Ceará e Pirambu, contemplando exatamente o litoral oeste de Fortaleza. Dando continuidade ao Projeto Costa Oeste, iniciado nos anos 90, sob o comando do ex-Governador Tasso Jereissati, o Projeto Vila do Mar avança com um novo modelo de urbanização de favelas (Carvalho e Pequeno, 2019).

"Nesse sentido, além de assumir as obras, a gestão municipal modificou positivamente o escopo do projeto, redesenhando-o urbanisticamente, respeitando os padrões informais do miolo, reduzindo as remoções e definindo novas alternativas de reassentamento nas proximidades" (Carvalho e Pequeno, 2019, p.229)

Braga et al (2021) chama atenção para a baixa execução dos programas da função habitação, tanto com recursos oriundos do PAC quanto com receitas municipais. O estudo ainda aponta que o cenário é ainda mais grave quando verificado que houve um aumento considerável na arrecadação municipal no período, questionando, por fim, os motivos pelos quais não houve repercussão nas despesas para a habitação.

4.1.3.4 Programa PAC da Mobilidade Urbana

Executado em parceria com o Governo Federal, o programa PAC da Mobilidade Urbana tem como objetivo garantir a mobilidade urbana prevista na matriz de responsabilidade da Copa 2014, a partir da dinamização dos corredores de transportes com linhas de ônibus de transporte rápidos (BRT Alberto Craveiro, BRT

Paulino Rocha, BRT Dedé Brasil, BRT Via Expressa/Raul Barbosa) e implantação de vias públicas. A matriz colocava como responsabilidade da PMF a execução das obras de mobilidade relacionadas ao BRT, enquanto o Governo Estadual do Ceará ficaria com a implantação de uma linha de veículo leve sobre trilhos (VLT Parangaba/Mucuripe), 2 estações do metrô, além da reforma do estádio Castelão, e o Governo Federal ficou com a ampliação do Aeroporto Pinto Martins e a construção Terminal Marítimo de Fortaleza (Tabela 15).

Tabela 15: Obras da matriz de responsabilidade da Copa do Mundo em Fortaleza

Obra	Investimento	Execução
Eixo Via Expressa/Raul Barbosa	Gov. Municipal: R\$ 9,9 mi (6,5%) Gov. Federal (financ. CAIXA): R\$141,7 mi (93,5%) Total: R\$ 151,6 milhões	Governo Municipal
BRT Av. Dedé Brasil	Gov. Municipal: R\$ 20,0 mi (48,1%) Gov. Federal (financ. CAIXA): R\$ 21,6 mi (51,9%) Total: R\$ 41,6 milhões	Governo Municipal
BRT Av. Alberto Craveiro	Gov. Municipal: R\$ 10,0 mi (29,7%) Gov. Federal (financ. CAIXA): R\$ 23,7 mi (70,3%) Total: R\$ 33,7 milhões	Governo Municipal
BRT Av. Paulino Rocha	Gov. Municipal: R\$ 15,0 mi (43,4%) Gov. Federal (financ. CAIXA): R\$ 19,6 mi (56,6%) Total: R\$ 34,6 milhões	Governo Municipal
VLT Parangaba/Mucuripe	Gov. Estadual: R\$ 103,8 mi (38%) Gov. Federal (financ. CAIXA): R\$ 170,0 mi (62%) Total: R\$ 273,8 milhões	Governo Estadual
Estações do metro (METROFOR)	Gov. Estadual: R\$ 1,8 mi (5,1%) Gov. Federal (financ. CAIXA): R\$ 33,2 mi (94,9%) Total: R\$ 35 milhões	Governo Estadual
Reforma estádio Castelão	Gov. Estadual: R\$ 167,1 mi (32,2%) Gov. Federal (financ. BNDES): R\$ 351,5 mi (62%) Total: R\$ 518,6 milhões	Governo Estadual
Aeroporto Pinto Martins	Total: R\$195,8 milhões	Governo Federal
Terminal Marítimo de Fortaleza (Mucuripe)	Total: R\$149,0 milhões	Governo Federal

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados de Brasil (2011).

É interessante notar a diferença entre os valores dos orçamentos previstos na matriz de responsabilidades, no PPA 2010-2013 e nas LOAs do período analisado. O valor total da matriz se assemelha ao valor previsto no PPA, levando em consideração inclusive que poderia ter despesas em 2014. No entanto, o valor atualizado nas LOAs equivale a quase o triplo do valor do PPA, resultado dos diversos impasses na execução das obras durante o período (Tabela 16).

Tabela 16: Obras da matriz de responsabilidade da Copa do Mundo em Fortaleza

Valor total matriz	Valor PPA 2010-2013	Valor LOAs 2010-2013	LOA/PPA %
R\$ 144.900.000,00	R\$ 120.799.910,00	R\$ 322.929.084,00	267,33%

Fonte: Elaborada pela autora com base no PPA 2010-2013 (Fortaleza, 2009b), nas LOAs (Fortaleza, 2009c; 2010b; 2011b; 2012b) e na matriz de responsabilidade (Brasil, 2011).

Nos três primeiros anos, durante a gestão Luizianne, o programa teve um desempenho baixo, enquanto em 2013, no primeiro ano de gestão RC, um ano antes da Copa, a execução se aproximou de 100% (Tabela 17). No relatório de avaliação do PPA no exercício de 2012, foram apontadas algumas dificuldades enfrentadas que levaram ao baixo desempenho do programa até então, tais como: (i) indefinições de projetos; (ii) morosidade nos procedimentos de desapropriações; (iii) interferências com as concessionárias de serviços públicos; (iv) dificuldade de pagamentos às contratadas por falta de disponibilidade de recursos financeiros de responsabilidade da Prefeitura Municipal de Fortaleza; e (v) ritmo lento na execução das obras, decorrentes da não liberação de recursos pela Caixa Econômica Federal. Com a desistência da empresa contratada, nenhuma das obras tinha sido concluída até dezembro de 2012.

Tabela 17: Despesa estimada x executada anual do Programa 0131 PAC da Mobilidade Urbana

Ano	Despesa estimada LOA	Despesa executada	Percentual
2010	R\$ 24.813.801,00	R\$ 22.940,00	0,09%
2011	R\$ 83.174.000,00	R\$ 1.973.569,27	2,37%
2012	R\$ 110.003.583,00	R\$ 4.407.267,00	4,01%
2013	R\$ 104.937.700,00	R\$ 102.222.240,00	97,41%
Total	R\$ 322.929.084,00	R\$ 108.626.016,27	33,64%

Fonte: Elaborada pela autora com base nas LOAs (Fortaleza, 2009c; 2010b; 2011b; 2012b) e nos relatórios técnicos sobre a prestação de contas do governo (Fortaleza, 2010b; 2011b; 2012b; 2013c).

O programa é dividido em duas ações: 1504 Dinamização dos Corredores de Transporte, com orçamento de R\$ 111.874.000,00 de responsabilidade de execução das Secretarias Regionais, e 2279 Gerenciamento do Programa, com orçamento R\$ 8.925.910,00, sob responsabilidade da SEINF (Tabela 18).

Tabela 18: Desempenho orçamentário ações do Programa PAC da Mobilidade Urbana

Ação	Despesa estimada LOA 2010-2013	Despesa executada 2010-2013	%
Dinamização dos corredores de transporte	R\$ 307.939.379,00	R\$ 97.715.167,61	31,73%
Gerenciamento das ações de dinamização dos corredores	R\$ 14.989.705,00	R\$ 10.910.848,77	72,79%
Total	R\$ 322.929.084,00	R\$ 108.626.016,38	33,64%

Fonte: Elaborada pela autora com base nas LOAs (Fortaleza, 2009c; 2010b; 2011b; 2012b) e nos relatórios técnicos sobre a prestação de contas do governo (Fortaleza, 2010b; 2011b; 2012b; 2013c).

Diferentemente dos outros programas apresentados, o Programa PAC Mobilidade Urbana não possui metas definidas no PPA e nas respectivas LOAs. Contudo, o relatório de avaliação do PPA apresenta informações referentes à execução das obras até 2013. Ao todo, foram executados 128.000m² de pavimentação das 4 obras dos corredores de transporte, correspondente a 45,22% (Tabela 19). Além disso, o documento ainda apresenta a execução das calçadas, ciclovias, desapropriações realizadas e outras obras de melhoramento realizadas.

Tabela 19: Obras executadas Programa PAC da Mobilidade Urbana

Obra	Previsão pavimentação de via (m²)	Executado pavimentação (m²)	%	Previsão calçadas (m)	Executado calçadas (m)	%	Desapropriação realizadas	Outras obras concluídas
BRT Alberto Craveiro	90.000	72.900	81%	12.000	1.840	16%	90,28%	-1 ponte -280m ciclovias
BRT Paulino Rocha	50.526	9.600	19%	1.580	620	40%	95,24%	02 viadutos
BRT Dedé Brasil	58.906	18.850	32%	4.540	1.140	26%	-	-
Via expressa/Rui Barbosa	8.4500	27.040	32%	5.400	1.400	26%	29,10%	-
Total	283.932	128.390	45%	23.520	5.000	21%		

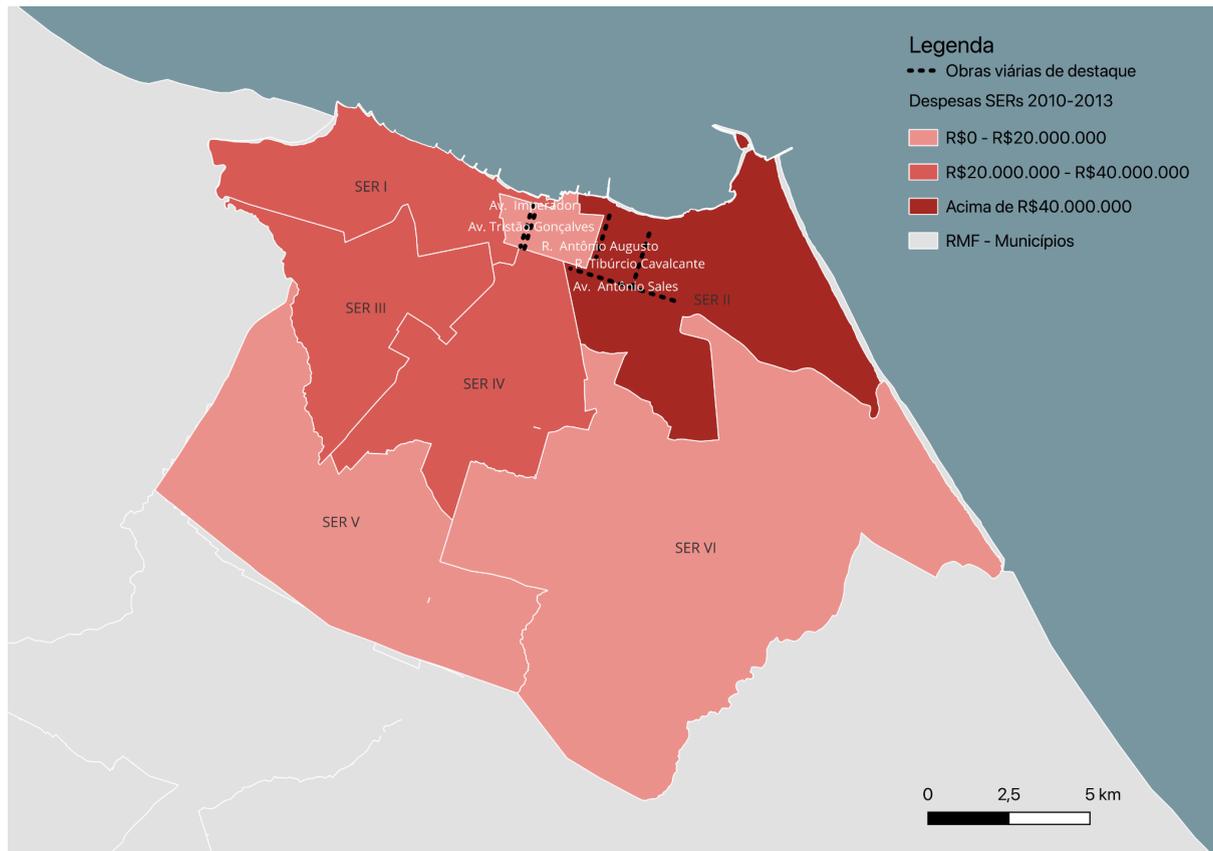
Fonte: Elaborada pela autora com base nos relatórios de avaliação do PPA (Fortaleza, 2013d; 2014c).

4.1.4 Dimensão territorial

Para a visualização da distribuição espacial dos programas foram utilizados como referências os valores das despesas direcionados para as secretarias regionais. Para o período em análise, de 2010 a 2013, o funcionamento das regionais refletia a forma descentralizada com que as ações de infraestrutura e de habitação eram geridas e executadas, facilitando a leitura da distribuição dos recursos. Como comentado anteriormente, os relatórios técnicos de avaliação do PPA não fazem associação das entregas com os valores gastos, e muitas vezes não delimitam a localização da ação. Chamo atenção também para os balanços gerais anuais que não discriminam a localização das ações, dificultando uma espacialização mais precisa entre investimento e território.

O Programa 0063 Infraestrutura Viária teve maior investimento na SER II, onde teve uma despesa acima de 40 milhões de reais para o período em questão. Na regional II se concentram exatamente os bairros mais ricos do município de Fortaleza. Os investimentos vão diminuindo para as regionais mais periféricas e, também, na regional do Centro. No relatório de avaliação do PPA, são apontadas as melhorias viárias nos corredores da Av. Imperador, Av. Tristão Gonçalves, Avenida Antônio Sales, Rua Tibúrcio Cavalcante e Rua Antônio Augusto (Mapa 05).

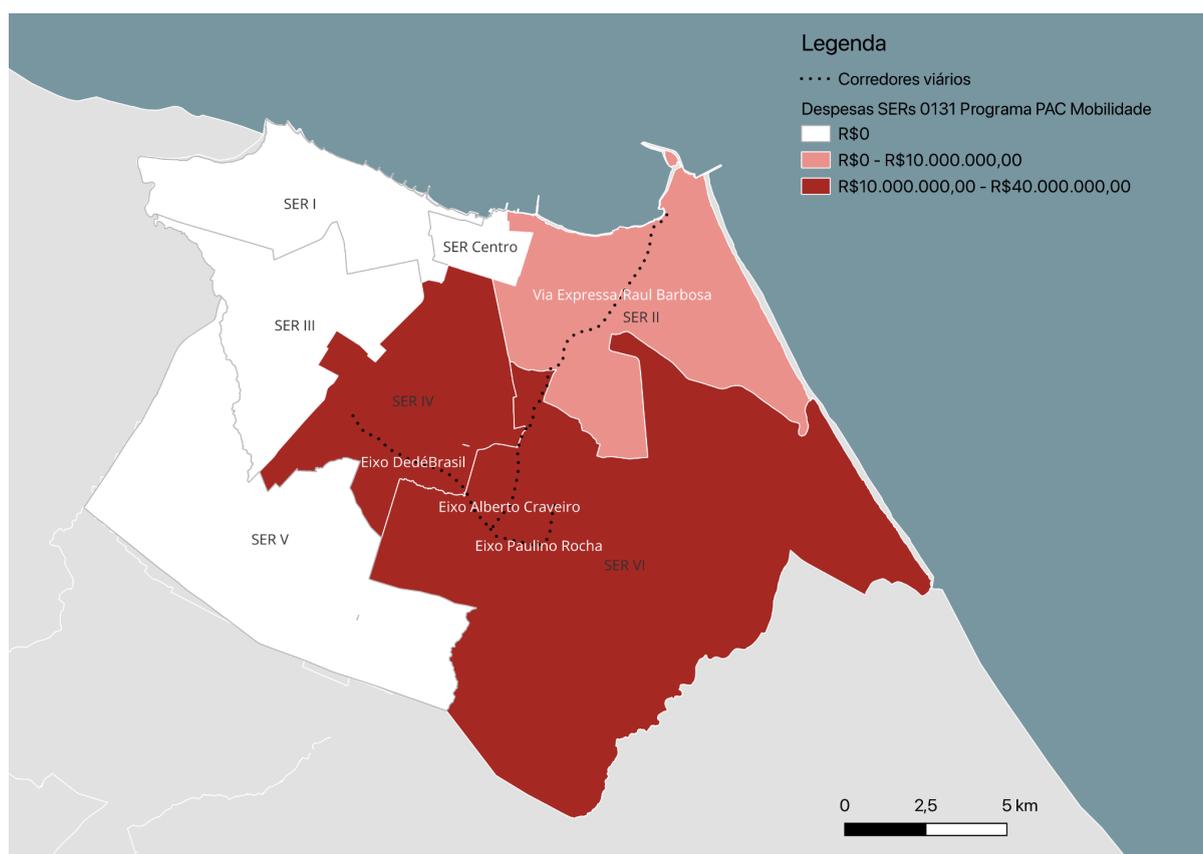
Mapa 05: Distribuição espacial despesas Programa Infraestrutura Urbana



Fonte: Elaborada pela autora com base nos relatórios técnicos sobre a prestação de contas do governo (Fortaleza, 2009c; 2010b; 2011b; 2012b) e nos relatórios de avaliação do PPA (Fortaleza, 2013d; 2014c).

Já os investimentos do programa PAC Mobilidade Copa 2014 foram direcionados para implantação dos corredores viários que ligavam a área mais nobre da cidade com o estádio Castelão e o aeroporto. Nesse contexto, as regionais do Centro, SER I, SER III e SER V não tiveram nenhum repasse desse programa. Os maiores gastos ficaram justamente em torno do estádio, totalizando um valor acima de 75 milhões de reais, cerca de 73% de todo o valor gasto no programa durante os 4 anos de análise (Mapa 06).

Mapa 06: Distribuição espacial despesas Programa PAC Mobilidade



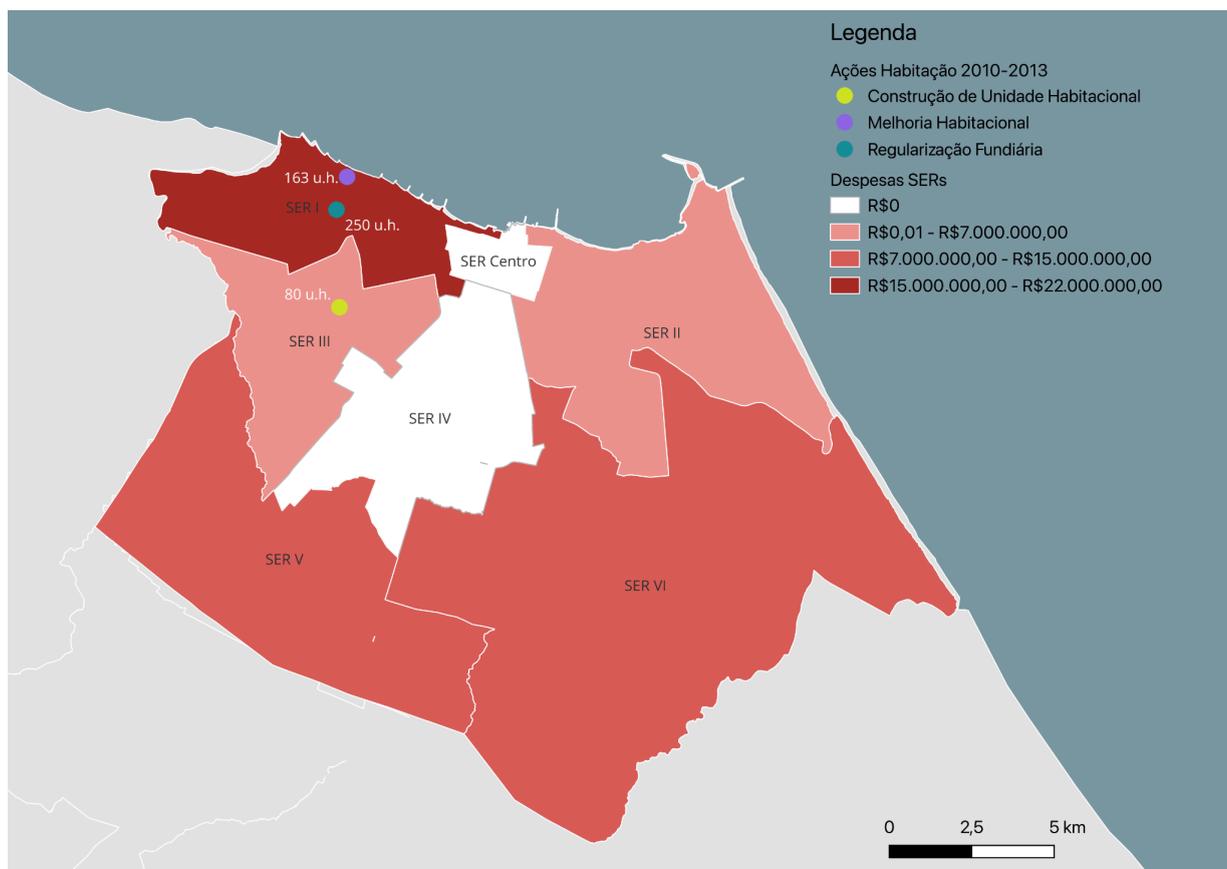
Fonte: Elaborada pela autora com base nos relatórios técnicos sobre a prestação de contas do governo (Fortaleza, 2009c; 2010b; 2011b; 2012b) e nos relatórios de avaliação do PPA (Fortaleza, 2013d; 2014c).

O programa de habitação 0080 Morar Melhor teve a maior parte dos investimentos direcionados para a SER I (aprox. 22 milhões de reais), vinculando com o principal projeto habitacional do governo da Luizanne, o Projeto Vila do Mar. Também foram direcionados esforços para as regionais SER V (13 milhões de reais), SER VI (13 milhões de reais), SER II (6,5 milhões de reais) e SER III (300 mil reais).

As secretarias do centro e regional IV não tiveram nenhum valor repassado no período, de acordo com as informações obtidas nos balanços gerais. Cabe apontar algumas entregas destacadas nos relatórios de avaliação do PPA: 80 unidades habitacionais entregues no Planalto Pici, 163 casas reformas e 250 casas regularizadas no Projeto Vila do Mar (Mapa 07). Os relatórios ainda destacam outras entregas mas sem a informação de localização. Por fim, o programa 0084 PAC

Habitação Fortaleza²⁴ direcionou 86% dos seus gastos, cerca de 28,5 milhões de reais, para o Projeto Vila do Mar, localizado no SER I. Ou seja, a SER I concentrou pelo menos com os dois programas analisados 50,5 milhões de reais para o Projeto Vila do Mar de 2010 a 2013. O direcionamento para um projeto específico localizado em uma determinada área se sobrepõe ao processo de planejamento da política urbana e habitacional. Vale destacar que, mesmo que Regional I tenha sido priorizada, ainda assim é possível perceber uma maior seletividade territorial.

Mapa 07: Distribuição espacial despesas Programa Morar Melhor e Habitação Fortaleza PAC



Fonte: Elaborada pela autora com base nos relatórios técnicos sobre a prestação de contas do governo (Fortaleza, 2009c; 2010b; 2011b; 2012b) e nos relatórios de avaliação do PPA (Fortaleza, 2013d; 2014c).

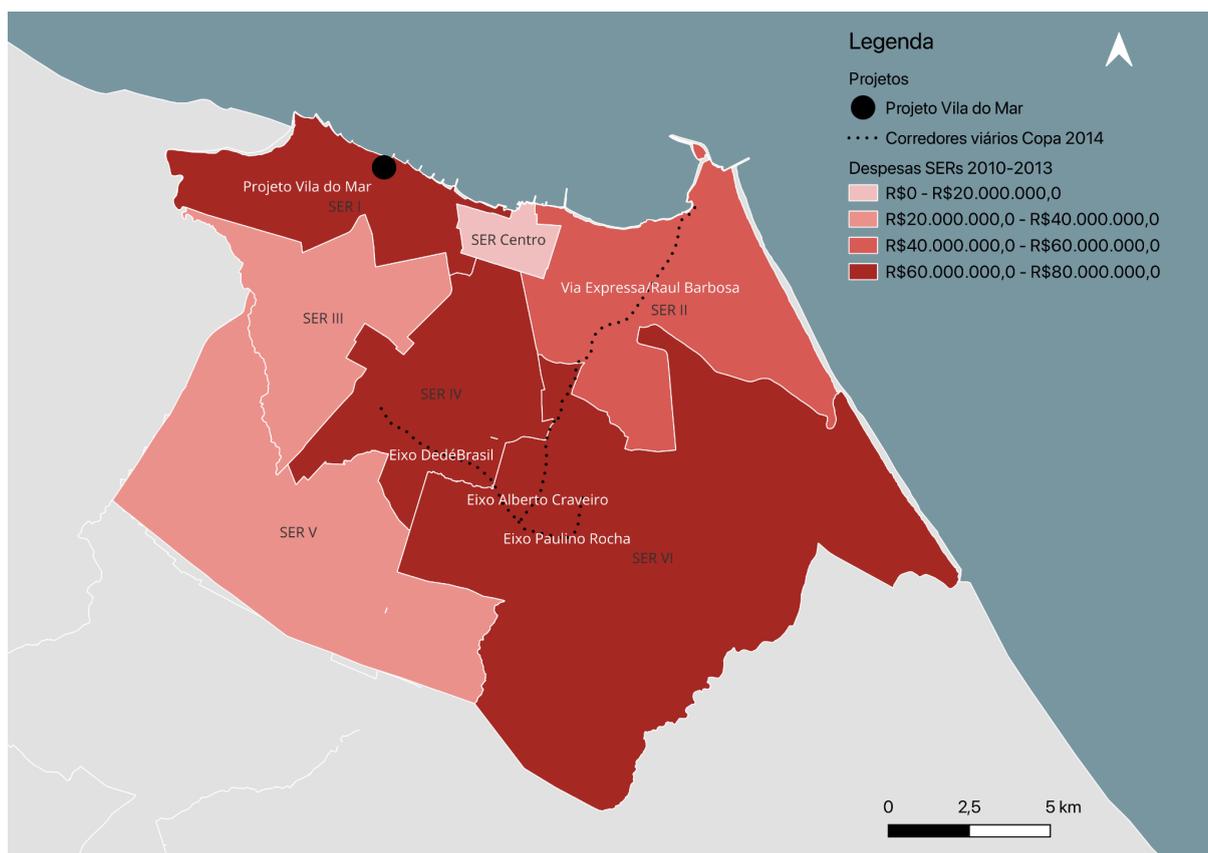
Ao se analisar a espacialização dos quatro programas juntos, destacam-se as secretarias regionais que tinham os projetos específicos, como foi o caso da SER I com o Projeto Vila do Mar e as SER V e SER VI com os corredores viários. Em seguida, a SER II se apresenta com um valor destinado ainda elevado para os

²⁴ Apesar de não constar no objetivo do programa e não está descrito em algumas ações, pelo volume de investimentos, muito provavelmente, o Programa PAC Habitação tinha competência de alocação de recursos para o Projeto Vila do Mar.

programas analisados, considerando inclusive a sua localização estratégica para obras de infraestrutura. As demais regionais tiveram despesas menores, em especial a Regional do Centro, que só teve destinação de recursos do programa de infraestrutura viária (Mapa 08).

Apesar de não ser o foco da pesquisa, é válido destacar o processo de degradação, abandono e, ao mesmo tempo, aumento expressivo da população em situação de rua no Centro de Fortaleza, onde ainda se localiza boa parte do patrimônio histórico edificado da cidade. Dessa forma, se faz necessário pensar em políticas públicas nessa área com foco para função social da propriedade, diversificação na ocupação do solo, preservação do patrimônio histórico e valorização cultural.

Mapa 08 : Distribuição espacial despesas SERs 2010-2013



Fonte: Elaborada pela autora com base nos relatórios técnicos sobre a prestação de contas do governo (Fortaleza, 2009c; 2010b; 2011b; 2012b) e nos relatórios de avaliação do PPA (Fortaleza, 2013d; 2014c).

A partir da análise das peças orçamentárias, relatórios, tabelas esquemáticas apresentadas na dimensão orçamentária e dos mapas de distribuição espacial dos

programas podemos inferir algumas considerações sobre a gestão Luizianne Lins. A organização da gestão acontece de forma descentralizada a partir das secretarias regionais. Os recursos dos programas de mobilidade eram direcionados para as regionais, mesmo sendo projetos específicos como os corredores viários com financiamento PAC para a Copa 2014.

Além disso, a organização das informações nos balanços gerais, mesmo quando o recurso não era direcionado para a regional, como o caso dos programas de habitação Morar Melhor e PAC Habitação, apresentava a descrição na rubrica da ação o direcionamento para qual regional a ação estava destinada. Essa organização facilitou a leitura dos documentos possibilitando a elaboração dos mapas esquemáticos de distribuição de investimentos no território do município. Em suma, a descentralização que acontecia na gestão de Luizianne Lins possibilitou maior proximidade das ações no território e, conseqüentemente, maior transparência das informações. Ainda com limitações, essa proximidade também é revelada com a experiência de implementação do Orçamento Participativo, contando com mecanismos de participação descentralizados nos territórios.

4.2 Gestão Roberto Cláudio (2013-2020)

Depois de duas gestões petistas, Roberto Cláudio, candidato do Partido Democrático Trabalhista (PDT), apoiado pelo então governador também pdtista, Cid Gomes, tornou-se chefe do executivo, em 2013. Com um viés político de centro-direita, a gestão municipal foi marcada pela valorização da imagem e pela concepção mercadológica da cidade de Fortaleza como um grande negócio, com planejamento estratégico e com ajuda de programas e incentivos de agências multilaterais.

A forte absorção do espírito empresarial dentro da prefeitura fica a cargo da Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente, com o discurso de inserir Fortaleza no mundo global, a partir de transformações urbanas que supervalorizam parcerias público-privadas, tecnologias e marketing urbano, de modo a configurar a cidade sob “parâmetros da cidade competitiva, da cidade-empresa, da cidade-mercadoria e da cidade-pátria, desconsiderando a complexidade socioespacial e a multiplicidade de projetos políticos em cada território urbano.” (Sanchez, 2001, pg. 47).

Quanto à gestão democrática da cidade, esta se deu por meio das secretarias responsáveis pela política urbana de Fortaleza, e foi ocasionalmente desestimulando ou manipulando os meios de participação popular, bem como optando por uma implementação seletiva de instrumentos que favorecem o setor imobiliário, recuperando assim o caráter neoliberal via planejamento estratégico com a elaboração do plano de governo Fortaleza 2040, em 2016.

Também como exemplo de como foi conduzida a participação popular e a gestão como um todo, o Orçamento Participativo, instrumento de grande importância para a democracia participativa, foi aos poucos sendo descontinuado. Apesar de ainda estar incluso na Lei Orgânica do Município, na prática:

"o OP Fortaleza, de fato, não mais existe: o nome mudou para "Planejamento Participativo" nos documentos advindos do Executivo; nenhum dos técnicos das gestões anteriores continua; os dados do OP Fortaleza foram retirados do sítio eletrônico desde a mudança da gestão; o Regimento Interno do OP caducou; o ciclo mudou mais uma vez; o atual desenho não contempla nem o OP Criança e Adolescente, nem o de Segmentos; o conselho foi desfeito e a Lei do Conselho do Planejamento Participativo inaugurou um novo desenho institucional para a consulta popular sobre o orçamento municipal. Por fim, em relação aos três elementos que marcaram o OP Fortaleza, nem a tentativa de discussão de todo o montante do orçamento público passível de deliberação deverá permanecer" (Moreira, 2018, p.162).

É nesse contexto de descontinuidade de diversos avanços iniciados na gestão passada e de abertura da cidade de Fortaleza para projetos vinculados ao turismo e ao mercado imobiliário, que acontece a maior parte da vigência do PDPFor e, conseqüentemente, a sua desconfiguração e desmanche frente aos interesses privados.

4.2.1 Dimensão institucional

A Lei Complementar nº 176/2014 delibera sobre a nova reforma administrativa da gestão que possui 27 secretarias e 15 entidades de administração indireta. Para o estudo das políticas urbanas, as secretarias e órgãos são (i) Secretaria de Infraestrutura (SEINF); (ii) Secretaria de Conservação e Serviços Públicos (SCSP); (iii) Secretaria de Meio Ambiente e Urbanismo (SEUMA); (iv) Secretaria de Desenvolvimento Habitacional (HABITAFOR); e (vi) Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR).

No entanto, diferente do que tinha sido o principal objetivo para constituição do IPLANFOR, com a reforma, a instituição passou a ser chamada de Instituto de

Planejamento de Fortaleza, suprimindo a palavra "urbano", e assim partindo para uma função de planejamento mais abrangente, com atribuição de integrar todas as políticas setoriais (Gois, 2018). Por conta disso, a Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano (COURB), célula responsável pelo planejamento urbano que estava prevista para ser vinculada ao IPLANFOR, foi alocada na SEUMA. Essa desconfiguração do IPLANFOR acarretou num menor respaldo institucional quanto às questões relativas às políticas urbanas, passando a serem conduzidas pela SEUMA, como por exemplo a regulamentação das leis complementares do PDPFOR.

A SEUMA, por sua vez, teve como objetivo juntar as pastas urbanísticas e ambientais, antes dispersas. Com sua ampliação no escopo de trabalho, a secretaria ficou à frente das aprovações de construção, aplicação dos instrumentos de outorgas onerosas e Operação Urbana Consorciada, conselhos municipais vinculados às pastas correspondentes, áreas de preservação, educação ambiental, além dos processos de revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo, aprovada em 2017²⁵ e do Código da Cidade²⁶, que foram marcados por irregularidades quanto à participação popular (Gois, 2018; Braga et al, 2021).

Dessa forma, enquanto planejamento da cidade, o IPLANFOR ficou responsável pela elaboração e monitoramento do Plano Fortaleza 2040, e em 2015, passou a tocar o processo de regulamentação e implementação das ZEIS em Fortaleza. Portanto:

"Observa-se que naquele momento a Secretaria à frente da política urbana revelava o seu propósito, visto que as questões da cidade informal e precária foram totalmente desconsideradas. Por outro lado, o Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR) mostrou-se permeável às demandas sociais, assumindo pautas intersetoriais e promovendo a articulação interinstitucional. Todavia, manteve-se fiel aos interesses do setor imobiliário e ao lado da SEUMA." (Pequeno, 2021, p. 75)

No que tange à habitação, a HABITAFOR passou por mudanças estruturantes nessa reforma administrativa. O órgão que nas gestões passadas era Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza passou a fazer parte da administração direta enquanto secretaria, mantendo ainda a sigla HABITAFOR (Braga et al, 2021). Os fundos e a maioria dos recursos e dos programas vinculados à habitação ficam sob a gerência da secretaria.

²⁵ Lei Complementar Municipal n° 236/2017

²⁶ Lei Complementar Municipal n° 270/2019

Além dessas, dada a visibilidade dos projetos da Copa da Mundo de 2014, logo no início da gestão, o prefeito Roberto Cláudio criou uma secretaria específica para tratar dos assuntos relativos ao mundial na cidade, a Secretaria Extraordinária da Copa (SECOPA), que teve como orçamento total R\$51.728.507,00. Apesar do encerramento do mundial, a pasta de comercialização da cidade foi passada para a Coordenadoria Especial de Relações Internacionais e Federativas (CERIF) com a reforma administrativa de 2014. De acordo com Gois (2018), esse órgão também aponta a focalização da gestão Roberto Cláudio para venda e imagem da cidade, atraindo possíveis parceiros do exterior, sendo, uma forma autônoma de política externa. No ano de 2014, esse órgão teve prioridade quanto à destinação de recursos.

Antes mesmo da reforma administrativa, o prefeito Roberto Cláudio, ao invés de constituir o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU) previsto do PDPFOR, reativou a Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor de Fortaleza (CPPD), que se mantém até hoje como o instrumento oficial de controle social e acompanhamento da política de desenvolvimento urbano. Conforme comentado anteriormente, a CPPD não se caracteriza como um conselho de gestão democrática de caráter deliberativo de acordo com o EC, nem possui distribuição paritária de membros. Para dificultar ainda mais os debates internos, a maioria dos representantes da sociedade civil pertencem ou apoiam os interesses do setor imobiliário local.

Seguindo a orientação política dos interesses privados, o Decreto 13.262, de 02 de Dezembro de 2013, atualiza a composição dos membros natos²⁷ da prefeitura, retirando por exemplo SECULTFOR, e centraliza o poder decisório na SEUMA com a presidência, corroborando assim para a importância e visibilidade da secretaria frente à política urbana durante a gestão. Segundo Capasso (2023), o conselho foi peça chave para a intermediação da lógica empresarialista na política urbana, a partir da aprovação dos frequentes "projetos especiais" que se configuram fora do padrão do PDPFOR, durante a gestão RC. A partir da análise das atas das reuniões a partir de 2014, Pequeno (2022) constata que:

²⁷ O Art. 1 do Decreto 13.262, de 02 de Dezembro de 2013, apresenta a nova composição dos membros natos da CPPD, sendo eles: I-SEUMA, II-IPLANFOR, III-SEINF, IV-SDE, V-PGM, VI-SEFIN, VII- Secretarias Regionais I, II, III, IV, V, VI; e VIII-AMC.

"Quase a totalidade das questões abordadas nas reuniões mostrou-se vinculada ao atendimento de interesses privados, cabendo ao poder local a sua desregulamentação e/ou a proposta de uma nova regulação, de modo a garantir maiores lucros e facilidades. Desse apanhado geral constatou-se não ter havido dificuldades na aprovação de quase todos os pontos apresentados junto à CPPD. Afinal, boa parte da sua composição na condição de membros natos tinha sido definida pelo poder local; outros, em função de interesses específicos conforme as entidades que representavam, também foram favoráveis." (Pequeno, 2022, p. 73)

4.2.2 Dimensão normativa

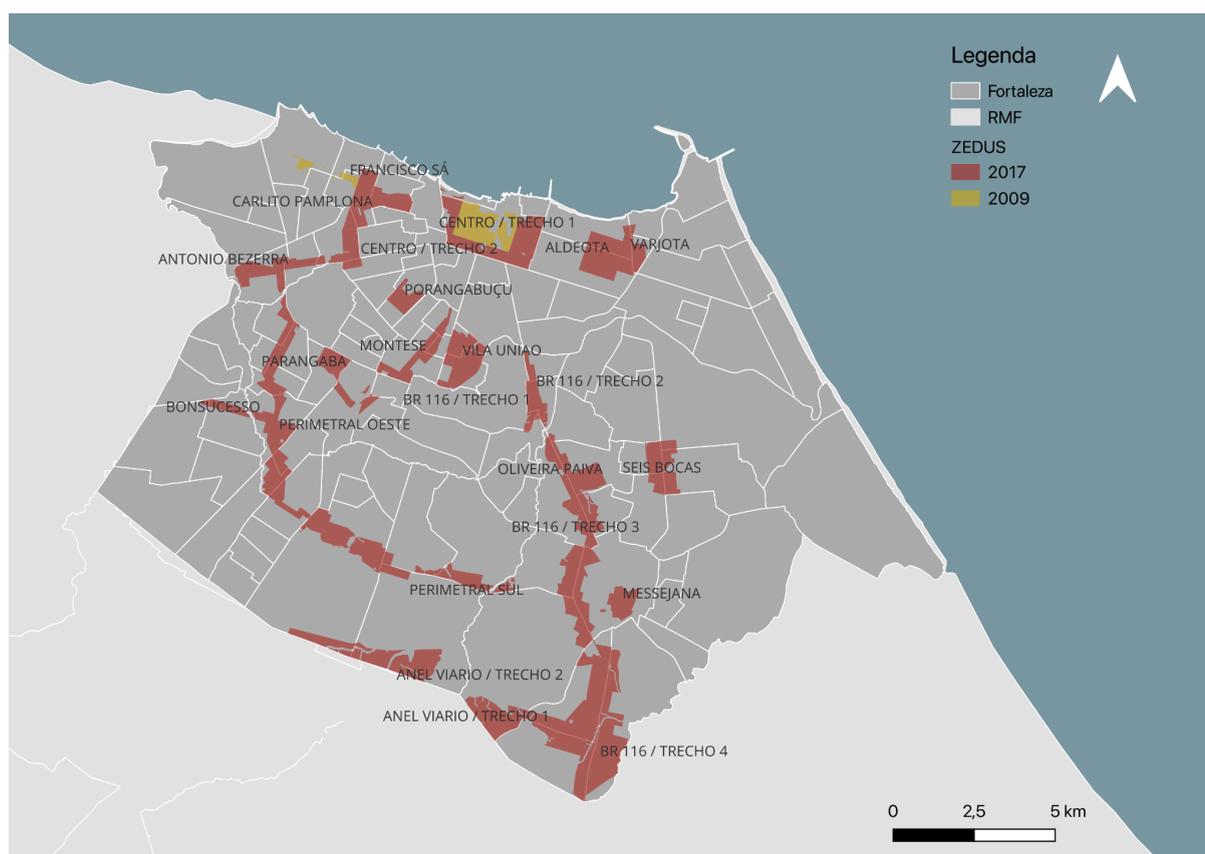
Além das aprovações dos "projetos especiais" via CPPD, a gestão RC foi marcada por diversas alterações, regulamentações, planos e projetos que continuamente desconfiguraram e inviabilizam o plano diretor. Essas alterações que acontecem sob forte influência do mercado privado são exemplos de "regulação da desregulamentação", em um processo que, a partir de novas normativas jurídicas, o Estado regulamenta e destrava a atuação dos agentes econômicos (Morado et al, 2018). Esse fenômeno global reforça ainda mais a imbricação entre Estado e iniciativa privada, especialmente verificada na política urbana:

"Em todos os casos, as atividades do setor da propriedade avançavam com ajuda do Estado. Mudanças de zoneamento, variâncias, construção de rodovias e outros melhoramentos de infraestruturas e subsídios públicos de todas as espécies são apenas alguns dos meios pelos quais se manifesta a articulação Estado-setor da propriedade" (Gottdiener apud Rufino, 2012, p. 278).

Por exemplo, a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LC nº236/2017), que não coincidentemente teve uma metodologia de elaboração com participação popular questionável, reconfigurou o macrozoneamento do PDPFOR a partir da regulamentação de diversas Zona Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS) (Mapa 09). Esse zoneamento especial de mercado, chama atenção por ocupar cerca de 12% do território municipal, liberando para a construção e a verticalização em diversas áreas estratégicas da cidade, como afirma Capasso (2023):

"Visto que a legislação urbanística não é a causa, mas o meio para a captura de mais-valias, a proposição das ZEDUS poderia ser, em uma primeira consideração, inócua à grande parte do território municipal, especialmente a periferia ao sul e ao sudoeste. Afinal, as rendas de monopólio dependem ainda da convergência entre investimentos públicos e privados na otimização das localizações. Mas mudanças no zoneamento nunca são obras do acaso e demandam tempo de observação dos processos socioespaciais para terem sua explicação econômica evidenciada" (Capasso, 2023, p. 280).

Mapa 09: ZEDUS em Fortaleza



Fonte: Elaborada pela autora com base na LUOS 2017.

Além das ZEDUS, a LUOS 2017 também desconfigurou o zoneamento proposto do plano diretor com a criação da ZOM2 no Cambeba, aumentando os parâmetros urbanísticos para a verticalização, e com a redução de diversas zonas ambientais (ZIA, ZPA e ZRA). No mesmo intuito, foram aprovadas diversas leis ordinárias e leis complementares que, de alguma forma, faziam alterações no zoneamento proposto do PDPFOR ou regulamentavam algum instrumento que também proporciona flexibilidade nos índices urbanísticos, em especial o índice de aproveitamento (Tabela 20).

Tabela 20: Quadro resumo das alterações do PDPFOR na Gestão Roberto Cláudio

Gestão	Ano	Tipo	Alteração
RC1 2013-2016	2013	LC 142/2013	Alteração do PDPFOR - limites da zona de ocupação moderada 1
	2015	LO 10.333	Lei da Transferência do Direito de Construir
	2015	LO 10.335	Lei da Outorga Onerosa de Alteração do Uso do Solo
	2015	LO 10.431	Regulamenta o uso da OOAUS na ZPA e ZIA

	2015	LO 10.403	OUC Osório de Paiva
	2015	LO 10.404	OUC Lagoa da Sapiranga
	2015	LC 202/2015	Alteração do PDPFOR - limites da macrozona de proteção ambiental
	2015	LC 208/2015	Lei do Licenciamento Ambiental
	2015	LC 211/2015	Regulamentação do FUNDURB
	2015	Plano setorial	Plano de Mobilidade de Fortaleza - PlanMob
RC2 2017-2021	2017	LC 229/2017	Alteração do PDPFOR - uso e ocupação das ZEIS
	2017	LC 235/2017	Alterações da lei de licenciamento ambiental
	2017	LC 236/2017	Lei de parcelamento, uso e ocupação do solo (LUOS)
	2017	LC 243/2017	Alteração do PDPFOR - extinção da fração do lote na ZOC, ZOP1 e ZOP2
	2018	LC 250/2018	Alteração do PDPFOR - limites da macrozona de proteção ambiental
	2019	LC 265/2019	Índice de aproveitamento máx das OUCs
	2019	LC 277/2019	Alteração do PDPFOR - limites da macrozona de proteção ambiental
	2019	LC 281/2019	Alteração do PDPFOR - limites da ZPA3 Sabiaguaba
	2019	LC 282/2019	Alteração limites da ZEDUS Centro
	2019	LC 285/2019	Alteração do PDPFOR - limites da macrozona de proteção ambiental
	2020	LC 287/2020	Alteração limites da ZEDUS Aldeota
	2020	LC 288/2020	Alteração do I.A.max e gabarito das ZOM1

Fonte: Elaborado pela autora com dados das leis fornecidas no Sistema de Apoio ao Processo Legislativo da Câmara Municipal de Fortaleza.

Em contrapartida, instrumentos presentes no PDPFOR que faziam vinculação direta com a função social da propriedade, como Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e IPTU progressivo no tempo, não foram regulamentados. Das 45 ZEIS 1-Ocupação mapeadas no PDPFor, apenas 10 iniciaram o seu processo de regulamentação, e das 34 ZEIS 3-Vazio nenhuma foi regulamentada. Muito pelo contrário, não sendo instituídas, o próprio PDPFor prevê a liberação da área das ZEIS3 progressivamente no tempo (Fortaleza, 2009x). Observa-se, portanto, uma preferência pela regulamentação dos instrumentos vinculados ao desenvolvimento urbano e à valorização imobiliária em detrimento dos instrumentos mais voltados para luta por moradia digna e direito à cidade.

Marques (2017) atenta que o desempenho da política do urbano tem ligação direta com a capacidade estatal, que por sua vez, é composta não somente do orçamento, mas dos elementos técnicos operacionais, como os zoneamentos especiais, e das instituições que operam a política urbana. A importância de destacar todas essas alterações na legislação é justamente identificar esses instrumentos que:

"estruturam estratégias de produção de políticas, mas não o fazem de forma neutra, e sim informados por visões, teorias e técnicas de intervenção. Ao fazê-lo, definem elegibilidades, beneficiam ou desmobilizam atores e, sobretudo, influenciam resultados. Esses instrumentos são especialmente importantes no urbano pela proximidade com a entrega das políticas, com desenhos ou efeitos espacializados." (Marques, 2017, p. 9)

Finalizado somente em 2015, depois do prazo estipulado pelo PDPFOR, o Plano de Mobilidade Urbana (PlanMob) prevê uma integração tanto com as diretrizes do plano diretor, como as do Fortaleza 2040, que ainda estava em desenvolvimento pelo IPLANFOR. Como princípios, o PlanMob visava a acessibilidade do tecido urbano, a equidade na aplicação dos recursos públicos e redução de impactos referentes às intervenções urbanas com relação às pessoas, ao meio ambiente e às atividades econômicas.

As ações para melhoramento do transporte público e da circulação viária são organizadas da seguinte forma: médio/longo prazo, curto prazo e em andamento. Destaca-se a previsão de obras de diversos corredores viários e de iniciativas de transporte não-motorizado, como a expansão da malha viária (Fortaleza, 2015x). Com 116 páginas, sendo 100 de diagnóstico, 14 descrevendo os princípios e as ações e 2 mapas como anexo, o plano é sucinto e direcionado para projetos sem articulação com outras políticas setoriais.

Dentre as alterações apresentadas no Tabela 20, serão detalhadas a aplicação e funcionamento da Transferência do Direito de Construir (LC nº333/2015), da Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo (LC nº335/2015) e do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (LC nº211/2015), exemplificando o direcionamento normativo da gestão RC. De forma complementar, serão apresentados também alguns planos e programas que tiveram parceria com agências multilaterais.

4.2.2.1 Outorgas Onerosas e FUNDURB

O caso da aplicação das Outorgas Onerosas e regulamentação do FUNDURB explícita como a gestão RC favoreceu os interesses do mercado imobiliário. A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e a Outorga Onerosa de Alteração do Uso do Solo (OOAU) são instrumentos considerados de recuperação de

mais-valia²⁸, os quais visariam "recuperar" o incremento da valorização da terra para o Estado, e assim, retornar à cidade na forma de melhorias sociais e urbanas. Ou seja, os ganhos "sem justa causa" que investidores e especuladores levariam pela simples retenção da terra e sua especulação com o passar do tempo, enquanto ações externas influenciam para a valorização daquela localização, seriam previamente retornados ao poder público, na forma das outorgas, com o intuito de compartilhar os ganhos da valorização com a comunidade.

Leite (2019) destaca que esses instrumentos possuem uma relação dialética e indissociável entre a dimensão urbanística e a dimensão arrecadatória, e que, dependendo da sua dimensão priorizada, têm impactos inversamente proporcionais.

"Por exemplo, o rebatimento da função arrecadatória do instrumento no solo urbano, tende a flexibilizar cada vez mais os parâmetros urbanísticos, induzindo ao adensamento em determinadas localizações e, conseqüentemente, o aumento do preço dos imóveis. Caso a função de ordenamento urbano prevaleça, é possível que aconteça uma diminuição na arrecadação à medida que o adensamento construtivo é inibido e o controle sobre atuação do mercado imobiliário é maior." (Cabral, 2022, p. 03)

Segundo Cabral (2022), o controle urbano e a arrecadação deveriam ser equacionadas na aplicação das outorgas, já que essas dimensões são não só indissociáveis, mas também complementares para viabilizar melhorias no espaço urbano. Entretanto, nos municípios brasileiros, e conseqüentemente em Fortaleza, a aplicação vem se apresentando quase que exclusivamente com o viés arrecadatório. Com o argumento de melhorar a receita municipal, no final das contas, o instrumento está sendo aplicado de forma que reproduz desigualdades e serve aos interesses do mercado imobiliário.

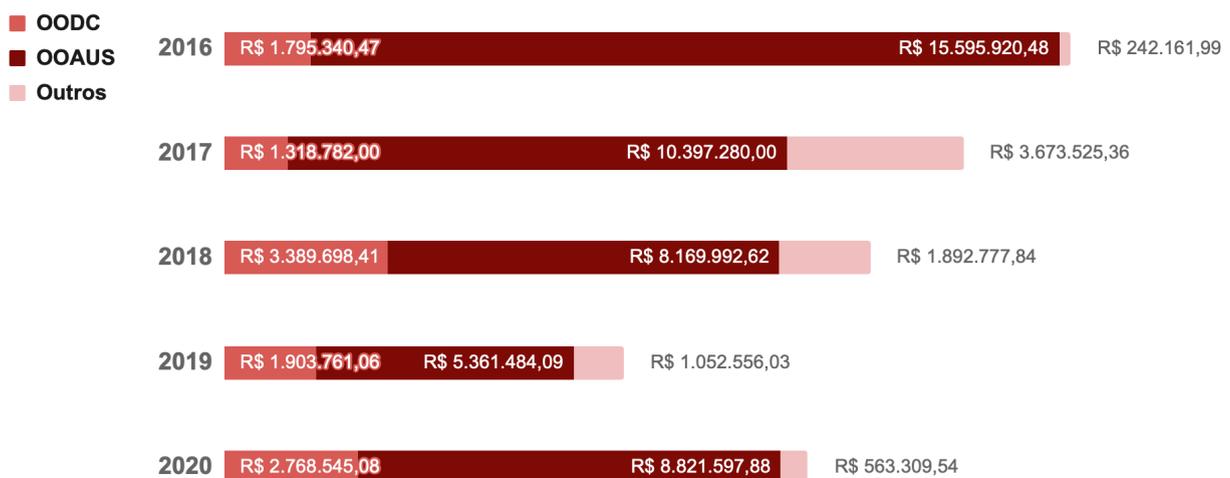
No caso de Fortaleza, a OODC foi regulamentada no PDPFOR e, como os índices de aproveitamento básico e máximo estabelecidos são iguais ou muito próximos para todas as zonas da cidade, o potencial de arrecadação da OODC foi inexpressivo até 2015. De forma a reverter essa situação, a PMF regulamentou a OOAUS (Lei n° 10.335/2015), possibilitando o pagamento de projetos especiais²⁹ que precisem alterar o uso e os seus parâmetros urbanísticos, ultrapassando o índice de

²⁸ Recuperação de mais-valia é um termo utilizado por Martim Smolka para explicar a valorização provocada por ações públicas, sendo ela do Estado ou das próprias relações intersociais que acontecem na cidade, para viabilizar o financiamento de obras e melhorias urbanas.

²⁹ Os mesmos que são levados para aprovação na CPPD

aproveitamento máximo estabelecido no PDPFOR. Essa "regulamentação da desregulamentação" (Aalbers, 2016; Rosa et al, 2018) impactou diretamente nos cofres do FUNDURB, também regulamentado em 2015, como pode ser percebido na análise realizada por Cabral (2022), a qual constata que a OOAUS teve uma participação expressiva no montante do fundo depois da sua regulamentação. (Gráfico 03)

Gráfico 03 - Arrecadação instrumentos FUNDURB (2016-2020)



Fonte: Cabral (2022)

O FUNDURB tem o objetivo de arrecadar recursos provenientes de OODC, OOAUS, venda de certificados de potencial adicional de construção (CEPACs) oriundos de OUC e multas decorrentes de infrações à legislação urbanística, para financiar projetos de desenvolvimento urbano. De acordo com EC e PDPFOR, o fundo deve ser gerido por um conselho gestor paritário, entre poder público e sociedade civil. Contudo, a lei que regulamenta o fundo em Fortaleza designa membros apenas da PMF³⁰ e determina a presidência para a SEUMA, secretaria com maior destaque político na gestão RC. Até 2020, só foram aprovados dois projetos no conselho: um projeto de melhorias do sistema viário da SCSP, e um projeto de construção de pequenos campos de futebol, chamado Areninhas.

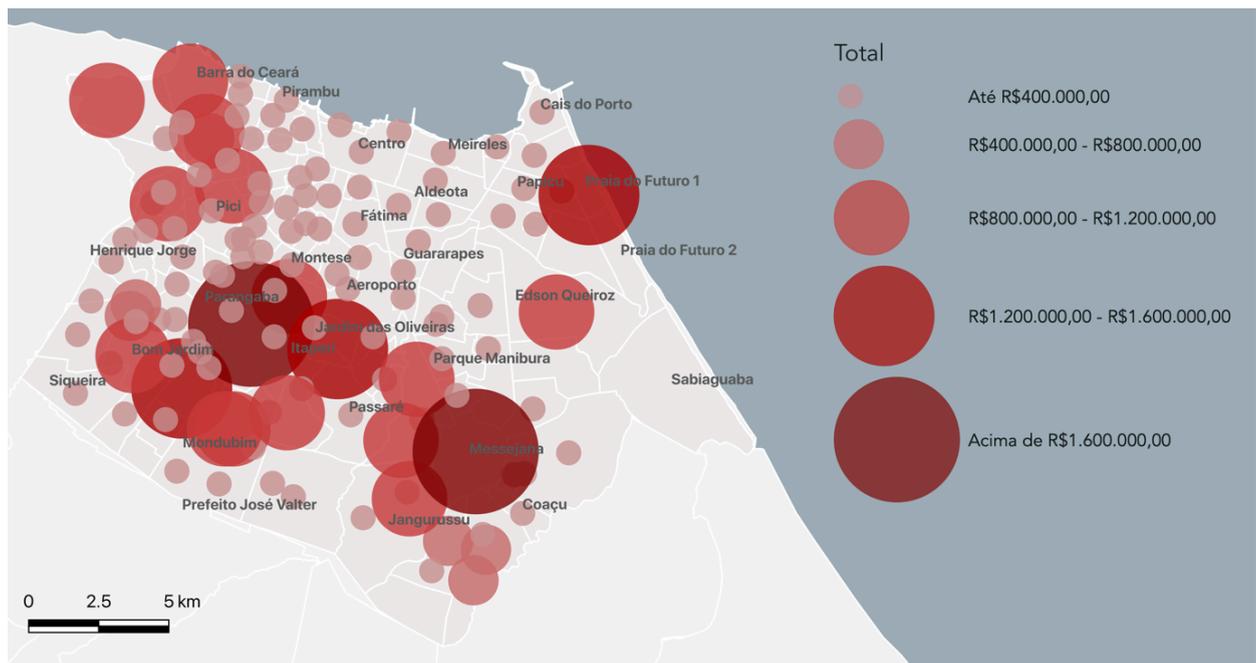
De acordo com Cabral (2022), a distribuição espacial dos recursos do fundo para os dois projetos foi bem distribuída na cidade, inclusive sem priorizar os bairros

³⁰ Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA); Secretaria Municipal da Conservação e Serviços Públicos (SCSP); Secretaria Municipal de Infraestrutura (SEINF); Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR); Secretaria Municipal das Finanças (SEFIN); Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG).

com uma dinâmica imobiliária mais ativa, de onde saem exatamente os pagamentos das OODC e OOAUS (Figura 07). Entretanto, a autora ressalta que os projetos financiados pelo FUNDURB são demandas pontuais e não fazem parte de uma estratégia de política pública urbana que procura atingir os objetivos do plano diretor vigente. À título de comparação, por fim, Cabral (2022) chama atenção para a relevância e destinação dos recursos:

"As duas secretarias (SEFIN e SCSP) que solicitaram os recursos são secretarias responsáveis pela maioria dos projetos da prefeitura, inclusive tendo os maiores valores orçamentários. O valor repassado pelo FUNDURB para as secretarias corresponde a aproximadamente 4% das despesas da secretaria no ano relativo a cada projeto. No entanto, é interessante notar que se o mesmo valor fosse transferido para secretarias que têm menos recursos, como a Secretaria de Habitação, esse percentual seria mais expressivo." (Cabral, 2022, p. 13)

Figura 08 - Distribuição dos recursos relativos ao programa de melhorias no sistema viário espacializada e à construção das Areninhas



Fonte: Cabral (2022)

4.2.2.2 Plano e programas com financiamentos internacionais

Além das regulamentações, a gestão do prefeito Roberto Cláudio também contou com planos e programas, que tiveram financiamento internacional, seja para a concepção por meio de consultorias, seja para a execução das obras de construção civil. Em 2014, o IPLANFOR tocou as atividades relativas ao Plano Fortaleza 2040,

um *planejamento estratégico* que tinha como objetivo integrar especialmente os eixos de urbanismo e economia. A Fundação Cearense de Apoio a Pesquisa (FCPC) foi contratada como consultoria, por meio de dispensa de licitação³¹, no valor de R\$10.572.205,92. A fundação, por sua vez, terceirizou os serviços referente ao Plano Mestre Urbanístico e Mobilidade para o escritório do arquiteto urbanista local Fausto Nilo (Gois, 2018).

Segundo Gois (2018), o Fortaleza 2040 é um plano de Estado que tem como intuito orientar as políticas públicas urbanas municipais por meio de portfólio de projetos e produtos, que, muitas vezes, são desconectados das leis urbanísticas, inclusive, por serem preconcebidos e anteriores à atual legislação. No que diz respeito ao objetivo central do Fortaleza 2040, fica evidente o direcionamento do viés da competitividade e marketing urbano de um planejamento estratégico.

A metodologia de elaboração desse plano foi encabeçada pelos técnicos da PMF, sem considerar uma metodologia de fato participativa, o que acarretou em um processo descontextualizado da realidade da população e desmobilizador:

“A espacialização da participação revelou que o número de bairros envolvidos com o Fortaleza 2040 foi caindo durante as três fases do plano: na primeira fase, 66 áreas da cidade, totalizando 1795 pessoas; na segunda fase apenas participaram 39 bairros, somando 1198 cidadãos, e na última fase, 27 bairros com 300 participantes.” (Gois, 2018, p. 230)

Tentando garantir continuidade, o plano traz o ano de 2040 como horizonte temporal para amarrar todas as ações propostas. Essa tentativa sinaliza a dificuldade de prosseguimento das políticas públicas com as alternâncias de partidos políticos na gestão. Entretanto, os inúmeros estudos e apresentações do plano mostram certa incoerência e dificuldade de realização, além de criar um conflito ideológico com a validade do plano diretor vigente.

Mesmo assim, o Plano Fortaleza 2040 passou a ter caráter norteador na política urbana desde 2017, em especial no PPA 2018-2021, como será apresentado adiante. Diferentemente do alinhamento que existia entre a política urbana do

³¹ Conhecida também como Compra Direta, é a modalidade de contratação na qual o poder público fica dispensado de realizar o processo licitatório em casos específicos previstos na Lei n. 8.666/1993, artigos 24 e 25.

Ministério das Cidades e o plano diretor, o Fortaleza 2040 segue uma organização por eixos estratégicos e planos setoriais (Tabela 21).

Tabela 21: Estrutura do Plano Fortaleza 2040

Eixo	Plano
0 - Equidade Territorial, Social e Econômica	Plano de Cultura de Paz e Segurança Cidadã
	Plano de habitação de interesse social
	Plano de regularização fundiária
	Plano de inclusão produtiva
1 - Cidade conectada, acessível e justa	Plano de mobilidade e acessibilidade urbana
	Plano mestre urbanístico
2 - Vida comunitária, acolhimento e bem estar	Plano de assistência social,
	Plano da criança e adolescente
	Plano de esporte e lazer
	Plano da mulher
	Plano da pessoa idosa
	Plano da igualdade racial
	Plano da pessoa com deficiência
	Plano da saúde
	Plano da juventude
	Plano LGBTQIA+
3 - Desenvolvimento da cultura e do conhecimento	Plano de Ciência, tecnologia e informação
	Plano de cultura e patrimônio
	Plano da educação
4 - Qualidade do meio ambiente e dos recursos naturais	Plano de energias renováveis e eficiência energética
	Plano de meio ambiente
	Plano de saneamento
	Plano de segurança hídrica
5 - Dinamização econômica e	Plano de agricultura familiar urbana

inclusão produtiva	Plano da construção civil
	Plano das confecções
	Plano da economia criativa
	Plano da economia do mar
	Plano da nova indústria e serviços avançados
	Plano da tecnologia da informação e comunicação
	Plano do turismo
6 - Governança municipal	Plano de desenvolvimento da gestão pública municipal
	Plano da participação e controle social na gestão municipal

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Fortaleza 2040 (Fortaleza, 2019d).

O que podemos perceber pela estrutura do Plano Fortaleza 2040, além da diferença estrutural com a política pública apresentada no plano diretor, até mesmo pela terminologia utilizada, é a inclusão de diversas temáticas que se diferem da política urbana, o que pode acabar esvaziando a importância da pasta.

As principais ações são orientadas pelos corredores de urbanização associados ao transporte público, já sinalizados no PlanMob de 2015. Segundo Pequeno (2022), essa estratégia resultaria em dezenas de milhares de remoções. O autor ainda ressalta que "inúmeros projetos urbanos foram compilados sem qualquer estratégia de implementação, muito menos estudos de viabilidade econômica e ambiental. Se executados, corresponderiam a um verdadeiro programa de desterritorialização de comunidades " (Pequeno, 2022, p. 86).

A partir de uma visão externa trazida pela consultoria, o Fortaleza 2040 tem uma visão bastante particular da política pública urbana, se constituindo como verdadeira cortina de fumaça para que os instrumentos da financeirização do desenvolvimento urbano sejam regulamentados, sem qualquer participação da sociedade, ou na verdade restrito à anuência da CPPD. Cabe ainda ressaltar o conceito de política pública urbana que se difere de políticas públicas setoriais que se espacializam na cidade, como evidencia Marques:

"Evidentemente, muitas outras políticas influem nas cidades, como as políticas de emprego e renda, as políticas econômicas, as políticas

migratórias etc. Interessa-me aqui, contudo, entender os processos que cercam a política e as políticas *da* cidade, em vez de incluir todas aquelas que ocorrem *na* cidade." (MARQUES, 2017, pg. 3)

Com o intuito de captar recursos para viabilizar a execução do extenso planejamento multisetorial previsto no Fortaleza 2040, o prefeito Roberto Cláudio realizou diversas apresentações do plano em eventos e viagens internacionais. Destacam-se as reuniões com *New Development Bank* (NDB), em abril de 2017, na Índia, e em agosto de 2017, na China, quando foi analisada a Carta Consulta para um empréstimo no valor de US\$644 milhões (Gois, 2018). Desse modo, a partir do discurso do planejamento estratégico, Fortaleza é colocada à venda como mercadoria em meio a outras cidades por prefeitos "que mais parecem vendedores ambulantes que dirigentes políticos" (Vainer, 2012, p. 78).

Além do Fortaleza 2040, dois programas com financiamento internacional tiveram interferência direta na condução de projetos em resposta ao que seria a "política pública urbana na gestão RC", o Fortaleza Cidade Sustentável e o Fortaleza Cidade com Futuro, em parceria com o Banco Mundial (BIRD) e Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), respectivamente. Ambos os programas iniciaram suas tratativas entre 2014 e 2015, e só tiveram a assinatura do contrato e início da execução em 2018-2019, já no segundo mandato de Roberto Cláudio.

O programa Fortaleza Cidade Sustentável, sob responsabilidade da SEUMA, promove ações de melhoria da infraestrutura urbana, envolvendo recuperação de áreas ambientalmente frágeis e gestão democrática. O valor total do programa é de US\$146,6 milhões, sendo US\$73,3 milhões de empréstimo do BIRD. O programa se estrutura em três componentes: i) recuperação do ambiente social urbano e ambiental; ii) governança, planejamento e gestão urbana e ambiental; e iii) gestão do programa. As áreas escolhidas para receberem ações de saneamento e reabilitação de espaços públicos foram a Bacia da Vertente Marítima e o Parque Raquel de Queiroz. Além do viés "ambiental" proposto, o programa inclui como ação a identificação de 15 novas OUCs com perímetros extensos, distribuídas em diversos bairros (Pequeno, 2022).

Em junho de 2018 foi assinado contrato de empréstimo no valor de US\$ entre Corporação Andina de Fomento (CAF), conhecida como Banco de Desenvolvimento da América Latina, e PMF para a execução do programa Fortaleza Cidade com

Futuro. Com o intuito de impulsionar o potencial turístico e competitividade da cidade, o programa busca desenvolver ações em nos seguintes eixos: i) uma política de gestão e requalificação urbana de longo prazo que inclui acesso aos serviços básicos e ao espaço público; ii) a integração social do litoral da cidade; iii) a promoção de investimento produtivo e do emprego; iv) a melhoria ambiental e a preservação de recursos naturais; e v) a segurança dos cidadãos (Fortaleza, 2021x).

Programas como esses supracitados demonstram como a gestão durante o governo do RC priorizou a implantação de projetos sem considerar a política pública urbana proposta pelo PDPFOR. O financiamento de planos e programas a partir da parceria com agências multilaterais demonstra o intento do chefe do executivo municipal de colocar a política urbana à mercê de ideologias, políticas e práticas externas, por vezes, descontextualizadas da realidade local, como reitera Gois:

"Sánchez (2010) fala que cada vez mais organismos financeiros internacionais – as agências multilaterais – vêm operando para além das suas habituais escalas, nacional e supranacional, explorando agora investimentos em nível regional e local. Isso se deve ao fato de que as cidades vêm se comportando cada vez mais como atores políticos devido à diminuição da representatividade dos Estados nacionais nas políticas de desenvolvimento econômico de suas cidades" (Gois, 2018, p.79).

Dessa forma, com o exemplo da implementação das outorgas onerosas e com a elaboração de planos e programas de financiamento internacional, pode-se afirmar que na gestão RC houve "o predomínio do grande projeto sobre o processo de planejamento, revelando a terceirização da concepção da política urbana e a antecipação de processos decisórios que tomariam parte do Plano Diretor, cuja revisão estava prevista para 2019" (Pequeno, 2022, p. 86).

4.2.3 Dimensão orçamentária

Nesta seção será apresentada a avaliação orçamentária do PPA 2014-2017 e do PPA 2018-2021, compreendendo exatamente os dois mandatos do prefeito Roberto Cláudio. Cada PPA será detalhado, visando identificar o direcionamento de investimentos para o urbano, e assim, o que foi executado enquanto política urbana no município durante o período. Em seguida, a pesquisa avança destrinchando ainda mais alguns programas de forma a compreender melhor a execução, os arranjos

políticos da gestão, os desafios de implementação e a distribuição dos recursos no território.

Quanto às metas e a execução das ações, as peças orçamentárias não fazem vinculação dessas informações de uma forma clara, ou por falta de informação ou por divergência de informações entre os documentos. O relatório técnico do balanço do município não traz informações das entregas, apenas o valor da despesa da ação, sem informação da localização. O relatório de avaliação do PPA é um documento frágil, onde as metas, muitas vezes, não coincidem com as descritas no PPA ou nas LOAs, e a informação do que foi executado se apresenta sem informação de qual ação específica, enfim, são informações imprecisas³². Peres e Santos (2020) afirmam que, apesar das peças orçamentárias possibilitarem acesso às informações, a complexidade das normas fiscais e o distanciamento da população na discussão da receita e gasto público dificultam a compreensão da alocação dos recursos.

No entanto, foi feito um esforço de extrair o máximo de dados e esquematizá-los, assim como foi feito na análise da gestão anterior.

4.2.3.1 Avaliação Gestão 2013-2016

O PPA de 2014-2017, Lei N.º 10.095, de 27 de Setembro de 2013, foi elaborado no primeiro ano do mandato do prefeito Roberto Cláudio³³. O PPA faz 9 menções ao PDPFOR, sendo elas duas propostas de ações nos Encontros Temáticos Regionais: “Compatibilizar os programas e ações das com o orçamento, os anseios da sociedade, as prioridades do Plano de Governo, com base no Plano Diretor do Município” e “Realizar reforma administrativa, definindo claramente uma unidade articulada com os governos federal e estadual para a regularização fundiária urbana, compatibilizando com o plano diretor” (Fortaleza, 2013a). No entanto, essas ações não entraram como prioridade, frente às demais ações setoriais.

³² Essa dificuldade de acesso às informações caracteriza a gestão RC. Disponibilizar os documentos na internet não significa ter acesso às informações de forma transparente. Quando as informações não são organizadas, não são padronizadas, não são preenchidas demonstra falta de transparência da gestão.

³³ A Coordenadoria Especial de Participação Social ligada a SEPLA, ficou responsável pelo processo de participação popular na elaboração do PPA 2014-2017. Chamado de PPA Digital, o processo contava com um site e 5 totens que circulavam em lugares com grande movimentação de pessoas como terminais e shoppings centers, onde a população poderia contribuir com as ações prioritárias no planejamento orçamentário dos próximos quatro anos (Moreira, 2018).

O PPA 2014-2017 utilizou como estrutura 3 eixos prioritários, contando com áreas temáticas específicas:

- Eixo I - Melhoria da Qualidade de Vida e Justiça Social
 1. Juventude
 2. Cultura
 3. Educação, conhecimento e inovação
 4. Esporte e lazer
 5. Saúde
 6. Cidadania e Direitos Humanos
 7. Desenvolvimento Social e Trabalho
 8. Segurança Cidadã
- Eixo II - Crescimento Sustentável
 1. Mobilidade, acessibilidade e obras públicas
 2. Desenvolvimento econômico
 3. Urbanismo e meio ambiente
- Eixo III - Gestão transparente, participativa e transformadora
 1. Governo e sociedade
 2. Planejamento e Gestão

Quanto às áreas temáticas vinculadas à política urbana, podemos destacar (i) Mobilidade, acessibilidade e obras públicas e (ii) Urbanismo e meio ambiente. Os programas vinculados à pasta da habitação ficaram na área temática Cidadania e Direitos Humanos, junto com programas voltados para o tema dos direitos humanos. Essa invisibilização da política habitacional indica como a gestão vai seguir com os programas relacionados à pasta no período.

O orçamento total previsto no PPA é de R\$18.062.312.300,00 para as despesas de todas as áreas temáticas. Desse valor, R\$4.020.830.522,00, representando 22,26%, é destinado para as áreas temáticas voltadas para a política urbana - Cidadania e Direitos Humanos; Mobilidade e Urbanismo e Meio Ambiente. Dentre as áreas temáticas, Mobilidade e Urbanismo e Meio Ambiente aparecem como as políticas com maiores recursos orçamentários, excluindo educação e saúde (Gráfico 04). Das áreas vinculadas à política urbana, Mobilidade representa mais de 50% dos recursos orçamentários (Gráfico 05). Vale destacar que a área temática

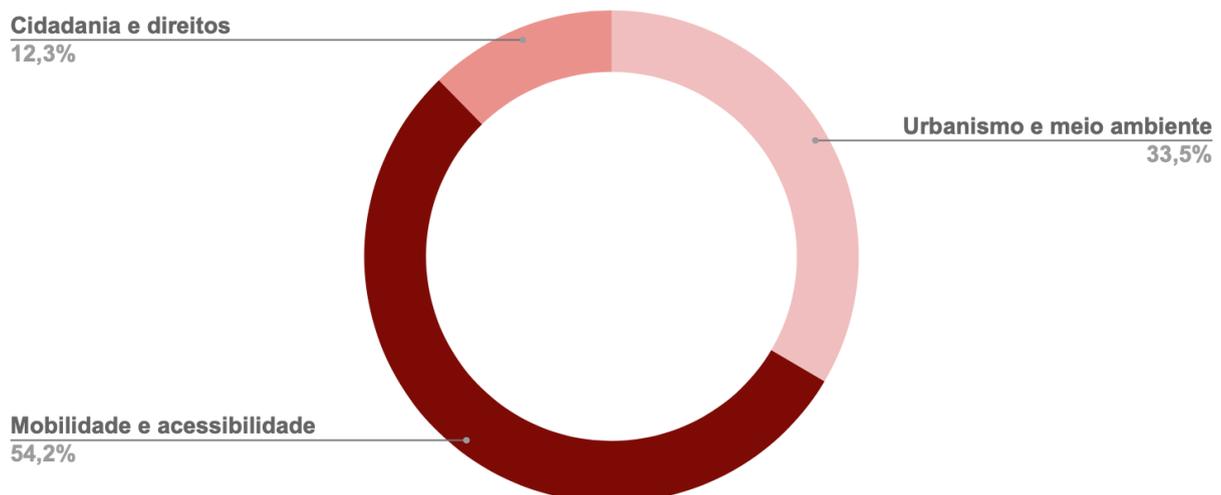
Cidadania e Direitos Humanos também possui programas para além da política habitacional e, mesmo assim, apresenta menor expressividade.

Gráfico 04 - Distribuição de recursos orçamentários por Área Temática PPA 2014-2017



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do PPA 2014-2017 (Fortaleza, 2013a).

Gráfico 05 - Distribuição dos recursos orçamentários das Áreas Temáticas vinculados à política urbana PPA 2014-2017



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do PPA 2014-2017 (Fortaleza, 2013a).

Quanto à caracterização pela função de governo, 12 programas são classificados na função 15-Urbanismo, 2 programas na 16-Habituação, 2 programas na função 18-Gestão Ambiental, nenhum na função 17-Saneamento. 3 programas

aparecem em mais de função, sendo eles: o programa 0017 Habitar Bem na função 15-Urbanismo e 16-Habitação e os programas 0088 Planejamento do Ambiente Natural e do Ambiente Construído e 0087 Sustentabilidade do Ambiente Natural nas funções 15-Urbanismo e 18-Gestão Ambiental (Tabela 22).

Tabela 22: Funções vinculadas à política urbana PPA 2014-2017

Função	Quantidade de programas vinculados	Valor Total
15 - Urbanismo	12	R\$3.612.623.668,00
16 - Habitação	2	R\$167.998.779,00
17 - Saneamento	0	R\$0,00
18 - Gestão Ambiental	2	R\$14.045.935,00
15-Urbanismo e 16-Habitação	1	R\$111.162.847,00
15 - Urbanismo e 17-Gestão Ambiental	2	R\$ 88.625.180,00
Total	19	R\$3.994.456.409,00

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do PPA 2014-2017 (Fortaleza, 2013a).

Os programas que tiveram maior destinação orçamentária, ultrapassando o valor de 300 milhões foram: 0102 Transporte Urbano – TRANSFOR; 0006 Obras Públicas de Infraestrutura, 0132 Fortaleza Iluminada³⁴ e 0014 Fortaleza Limpa, este último chegando a ultrapassar 1 bilhão de reais³⁵ (Anexo II).

Quanto à análise dos Balanços Orçamentários do período de 2014 a 2017³⁶, somente o programa 0085 Controle Integrado de Transporte de Fortaleza - CITIFOR ultrapassou o valor orçado do PPA. Ademais, apenas o programa 0037 Gentileza Urbana não foi executado. Os programas da função 16-Habitação tiveram execução abaixo de 50%: 0017-Habitar Bem com 12,6%, 0022-Regularização Fundiária de Assentamentos Precários com 21,6%, e 0018-Habitação de Fortaleza com 51,2%.

³⁴ Com o objetivo de ampliar e conservar a iluminação pública, o 0132 Programa Fortaleza Iluminada é um programa proposto na gestão RC, sem ter correspondência com algum programa na gestão passada. Chama atenção, inclusive, o alto valor orçado de 570 milhões de reais e sua boa execução.

³⁵ Valor orçado para o programa 0014 Fortaleza Limpa no período de 2014 a 2017 foi de R\$1.184.717.282,00

³⁶ Na análise dos Balanços Orçamentários foram desconsiderados os valores referentes ao programa 0001-Gestão e Manutenção presente nas funções 16-Habitação e 18-Gestão Ambiental, entendendo que esses valores são referentes aos recursos humanos, o qual não será o foco desta pesquisa.

Os programas com melhores execuções orçamentárias foram: 0014-Fortaleza Limpa com 82,2%; 0089-Controle do Ambiente Natural e do Ambiente Construído com 96%; 0100-Drenagem Urbana de Fortaleza com 98,7%; e 0132-Fortaleza Iluminada com 99,4%.

Destaca-se a presença do programa 0162-Mobilidade Urbana Copa 2014, sob responsabilidade da SECOPA, com previsão orçamentária apenas para o ano de 2014. Tanto no PPA, quanto na LOA, estava previsto o valor de R\$174.361.695,00. Do valor destinado para a função 15-Urbanismo, foram gastos R\$44.097.876,97, referente à 25,3% do valor total. Ainda foram gastos mais R\$9.429.378,82 na função 27-Desporto e Lazer.

De forma a compreender melhor a priorização da gestão em relação à política urbana, foram escolhidos para detalhar a execução dos programas ligados à política habitacional classificados na função 16-Habitação - 0018 Habitação Fortaleza, 0022 Regularização Fundiária - e à política de mobilidade - 0101 Transporte Urbano e 0162 Mobilidade Copa 2014 -, ambos da função 15-Urbanismo, fazendo também certa correspondência com os programas escolhidos na gestão passada.

4.2.3.1.1 Programa de Habitação de Fortaleza

O programa 0018 Habitação de Fortaleza se insere na estratégia de produção de habitações de interesse social e melhoria habitacional da HABITAFOR para reduzir o déficit habitacional no município de Fortaleza. No PPA 2014-2017, o orçamento previsto para o programa foi de R\$155.403.872,00, e durante a execução nos anos seguintes, houve um acréscimo considerável pelas as LOAs, equivalente a 179,41% (Tabela 23).

Tabela 23: Despesa estimada PPA x LOAs Programa Habitação de Fortaleza

Ano	Orçamento PPA	Orçamento LOAs	%
2014-2017	R\$ 155.403.872,00	R\$ 278.805.573,00	179,41%

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do PPA 2014-2017 (Fortaleza, 2013a) e nas LOAs (Fortaleza, 2013b; 2014a; 2015a; 2016a).

Para o período analisado, a execução orçamentária do programa foi de apenas 28,52% (Tabela 24). É importante lembrar que, de 2014 até meados de 2015, no início da gestão Roberto Cláudio, a HABITAFOR, que era uma fundação pública, ficou

ligada ao Gabinete do Prefeito, até ser transformada em secretaria municipal. Nos primeiros anos, a execução orçamentária teve menor orçamento e um desempenho mais baixo. Em 2016, ano das eleições municipais, das quais Roberto Cláudio ganhou a reeleição, houve um significativo aumento no orçamento e o melhor desempenho do período.

Tabela 24: Despesa estimada x executada Programa Habitação de Fortaleza

Ano	Despesa Estimada LOA	Despesa Executada Balanço	%
2014	R\$ 35.927.070,00	R\$ 5.302.907,27	14,76%
2015	R\$ 63.983.083,00	R\$ 7.183.784,44	11,23%
2016	R\$ 84.649.978,00	R\$ 52.956.660,47	62,56%
2017	R\$ 94.245.442,00	R\$ 14.084.059,55	14,94%
Total	R\$ 278.805.573,00	R\$ 79.527.411,73	28,52%

Fonte: Elaborada pela autora com base nas LOAs (Fortaleza, 2013b; 2014a; 2015a; 2016a) e nos relatórios técnicos sobre a prestação de contas do governo (Fortaleza, 2014b; 2015b; 2016b; 2017c).

Braga et al (2021) destaca a importância da ação relacionada ao apoio a implementação do PMCMV no município e sua influência nas eleições municipais:

"Em 27 de junho de 2016, o município promoveu o sorteio de mais de quatro mil unidades habitacionais do PMCMV (FORTALEZA, 2016), o que, certamente, influenciou na reeleição do chefe do executivo. Com efeito, a utilização do PMCMV como ativo eleitoral poderoso esteve presente até na própria concepção do projeto (ROLNIK, 2015, p. 301). Na perspectiva do interesse individual de um gestor público, de fato, o PMCMV permite que se destinem menos recursos às políticas municipais para habitação, ao passo que o gestor municipal colhe todo o capital político, quando, por exemplo, entrega milhares de unidades habitacionais de uma vez à população que não tem acesso ao mercado imobiliário formal sem auxílio do Estado" (Braga et al, 2021, p. 1617).

Sobre a relação entre eleições e políticas urbanas, Marques (2017) ressalta que o acesso ao poder executivo imprime a lógica de maximizar as chances de reeleição, e os votos acontecem de maneira espacializada. O "onde" dita "quem", e o "quem" é um "voto", portanto, " a espacialização dos votos só aumenta a identificação de beneficiários de cada política, gerando ainda mais incentivos para estratégias espacializadas de *credit claiming*" (Marques, 2017, p. 10).

Passando as eleições, em 2017, o programa voltou a ter um desempenho mais baixo (14,94%). Essa diminuição reforça a hipótese de prioridade na execução da

política habitacional no ano eleitoral (Braga et al, 2021). Além disso, a implementação do PMCMV, durante as gestões RC, pode ter corroborado no esvaziamento da política pública habitacional, impactando diretamente na destinação de recursos para essa pasta.

"O fato de um fator como as eleições municipais ter tanta influência na execução das despesas previstas para a área de habitação é indício de que um dos maiores impedimentos para uma maior execução dos recursos previstos para a função habitação não é de ordem técnico-orçamentária. É possível que exista influência de questões político-ideológicas que acarretem tratamentos diferentes no que diz respeito à habitação, já que o período estudado compreendeu gestões localizadas de maneira diferente no espectro político. Contudo, a causa mais provável para a progressiva perda de prioridade da habitação, no orçamento municipal, é a implementação, em Fortaleza, do PMCMV" (Braga et al, 2021, p. 1623).

O programa é composto de 12 ações, das quais apenas 5 foram executadas. Destacam-se as ações com maiores gastos: Produção de Unidades Habitacionais e de Urbanização de Interesse Social para o projeto Vila do Mar, sendo continuação do projeto iniciado na gestão Luizianne, e Aporte de Recursos Técnicos e Financeiros para Implementação do Programa Minha Casa Minha Vida.

Conforme destacado anteriormente, o PMCMV foi responsável pela construção conjuntos habitacionais no município, em especial em 2016, quando atingiu uma despesa de R\$47.104.707,21, equivalente a quase 60% da despesa do Programa Habitação Fortaleza para todo o período analisado. A somatória das metas físicas entre 2014 e 2017 estabelece a expectativa de entregas para cada ação do programa Habitação Fortaleza (Tabela 25).

Tabela 25: Desempenho físico-orçamentário ações do Programa Habitação Fortaleza 2014-2017

Ação	Despesa Estimada LOA	Despesa Executada	%	Meta LOAs 2014-2017
Melhoria da Habitação de Interesse Popular	R\$ 3.084.100,00	R\$ 0,00	0,00%	1.570 casas construídas
Melhoria da Habitacional - Vila do Mar	R\$ 14.518.397,00	R\$ 933.095,15	6,43%	1.280 casas construídas
Produção de Unidade Habitacional	R\$ 35.408.000,00	R\$ 1.342.208,40	3,79%	1.642 unidades habitacionais construídas
Produção de Habitação de Interesse Social - Pop de rua	R\$ 2.937.000,00	R\$ 0,00	0,00%	400 unidades habitacionais construídas
Produção e Melhoria	R\$	R\$ 0,00	0,00%	398 casas melhoradas

Habitacional - Serviluz	1.300.730,00			
Estudos e Projetos para fins habitacionais ³⁷	R\$ 1.055.000,00	R\$ 1.528.219,96	144,85%	8 estudos realizados
Produção de unidades habitacionais e urbanização de interesse social - Vila do Mar	R\$ 33.419.500,00	R\$ 14.219.026,01	42,55%	1.938 unidades habitacionais construídas
Realização de Trabalho Técnico Social junto às Famílias de Baixa Renda	R\$ 6.436.680,00	R\$ 1.464.078,89	22,75%	2.966 famílias atendidas
Implantação de Infraestrutura Urbana	R\$ 19.553.000,00	R\$ 0,00	0,00%	504 infraestruturas urbanas implantadas
Apoio ao Desenvolvimento Institucional	R\$ 56.628.978,00	R\$ 0,00	0,00%	12 ações apoiadas
Aporte de recursos técnico e financeiro para o PMCMV	R\$ 99.370.688,00	R\$ 48.865.000,00	49,17%	9.600 casas construídas
Locação Social para famílias de baixa renda - casos emergenciais	R\$ 5.093.500,00	R\$ 10.594.044,48	207,99%	1.900 famílias atendidas
TOTAL	R\$ 278.805.573,00	R\$ 78.945.672,89	28,32%	

Fonte: Elaborada pela autora com base nas LOAs (Fortaleza, 2013b; 2014a; 2015a; 2016a), nos relatórios técnicos sobre a prestação de contas do governo (Fortaleza, 2014b; 2015b; 2016b; 2017c) e nos relatórios de avaliação do PPA (Fortaleza 2016c; 2018c)

As informações pertinentes ao que foi executado no período foram extraídas dos relatórios de avaliação do PPA. No relatório do biênio 2014-2015, foram entregues 84 unidades habitacionais em 2014 e 458 em 2015, totalizando 542 unidades entregues. Em 2015, foram sorteadas 3.304 unidades habitacionais, sendo 2.800 no Conjunto Alameda Palmeiras e 504 unidades no Complexo dos Escritores na Messejana (Figura 09). Já no relatório do biênio 2016-2017, não é feita nenhuma referência ao número de unidades entregues, inclusive apresenta um padrão de tabela bem diferente. É possível perceber também a incompatibilidade dos números descritos no texto corrido e as informações da tabela (Figura 10). Por essa razão não foi possível relacionar e verificar o cumprimento das metas³⁸ das ações do programa Habitação Fortaleza entre 2014-2017.

³⁷ Apesar da ação Estudos e Projetos para fins habitacionais ter apresentado despesas nos balanços, o relatório de avaliação não mencionou nenhum estudo ou projeto elaborado e não vinculou ao cumprimento da meta.

³⁸ Nem mesmo as tabelas de ambos os relatórios fazem referência às metas estabelecidas no PPA ou nas LOAs.

Figura 09: Página 57 do Relatório de avaliação do PPA biênio 2014-2015

INDICADORES	Resultados					
	2013		2014		2015	
	Previsto	Executado	Previsto	Executado	Previsto	Executado
Taxa de Conflitos Mediados (%)	31	-	51	48,50	61	41
Taxa de vítimas fatais de afogamento (número de vítimas por ano) (%)	8	0,01	7	0	7	0,89
Nº de ocorrências de desastre (Unidade)	2.208	1.047	1.987	1.420	1.789	1.822
Nº de Habitações Entregues ¹⁴	-	144	-	84	-	458
Regularização Fundiária Quantidade de unidades habitacionais regularizadas (Unidade) ¹⁵	-	-	-	-	-	400
Percentual de inscritos com acesso ao alimento saudável de baixo custo (%)	0,30	0,09	0,50	15,85	1,50	34,41

Fonte: Relatório de avaliação do PPA biênio 2014-2015 manuseado pela autora

Figura 10: Página 60 do Relatório de avaliação do PPA biênio 2016-2017

HABITAÇÃO

Com atuações focadas nos temas de Locação Social, Regularização Fundiária, Melhorias Habitacionais, Produção de Moradia e Urbanização de Favelas, os programas de habitação municipal têm como objetivo promover ações de combate aos déficits habitacional e de habitabilidade em Fortaleza, com ações focadas em garantir condições de moradia digna para as faixas de mais baixa renda da população.

Avaliação do Programa

Entre 2014 e 2017, foram entregues **7.153 unidades habitacionais**, e 2.644 habitações de interesse social foram registradas em cartório. Em 2017, o maior conjunto habitacional popular de Fortaleza, a Alameda das Palmeiras, teve sua segunda etapa concluída, beneficiando 2.960 famílias. Outras 1.786 famílias também foram be-

neficiadas com outros empreendimentos, como Riacho Verde I (144) e II (128), Vila dos Pescadores (26) e José Euclides (1.488).

Visando à garantia de moradia digna, entre os anos 2014-2017 e em parceria com o Governo Estadual, **6.686 famílias** foram reassentadas, e **56.623 unidades habitacionais** haviam sido construídas. O quantitativo de famílias beneficiadas com moradias por meio de sorteio e pelo programa Minha Casa Minha Vida, no mesmo período, foi de 25.136. No âmbito da Regularização Fundiária de interesse social, entre **03** anos 2014-2017, foram beneficiadas **2.940 famílias**. Ainda como resultado bastante positivo tem-se a cessão, por parte da Superintendência do Patrimônio da União- SPU/CE, de terreno de 1,5 milhão de metros quadrados destinado à Regularização Fundiária da área do Projeto Vila do Mar (Regional D), o que abre caminho para um incremento significativo na promoção das regularizações nos anos seguintes.

Desempenho Físico das Ações Finalísticas - 2014-2017				Total
Ações Produto / Unidade	META	EXECUTADO		
	2014/ 2017	2014/ 2015	2016/ 2017	
Famílias reassentadas em parceria com o Governo do Estado (nº)	-	2.240	2.660	4.900
Unidades habitacionais executadas em parceria com o Governo do Estado (nº)	-	22.306	18.242	40.548 ²
Famílias beneficiadas com unidades habitacionais através de sorteio (nº)	-	3.304	4.460	7.764
Vagas de aluguel social disponibilizadas (nº)	-	1.250	1.250	2.500
Famílias do aluguel social beneficiadas com moradias do programa Minha Casa Minha Vida (nº)	-	468	278	746
Famílias beneficiadas com moradias do Programa Minha Casa Minha Vida (nº)	-	2.240	4.692	6.932 ¹
Famílias beneficiadas com melhorias habitacionais (nº)	24	24	108	156
Famílias beneficiadas com regularização fundiária (nº)	-	400	1.440	1.840 ³

Fonte: PPA - 2014/2017/SMS/ Mensagens de governo - Elaboração SEPOG/ COPLAM

Fonte: Relatório de avaliação do PPA biênio 2014-2017 manuseado pela autora

4.2.3.1.2 Programa de Regularização Fundiária

O programa de Regularização Fundiária durante a primeira gestão do prefeito Roberto Cláudio tinha o objetivo de democratizar o acesso da população de baixa renda à terra urbana regularizada. Também sob responsabilidade da HABITAFOR, o programa teve um orçamento previsto no PPA de R\$12.594.907,00, e teve pouco acréscimo previsto nos orçamentos das LOAs dos respectivos anos (Tabela 26).

Tabela 26: Orçamento PPA x LOAs Programa Regularização Fundiária

Ano	Orçamento PPA	Orçamento LOAs	%
-----	---------------	----------------	---

2014-2017	R\$ 12.594.907,00	R\$ 13.766.942,00	109,31%
-----------	-------------------	-------------------	---------

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do PPA 2014-2017 (Fortaleza, 2013a) e nas LOAs (Fortaleza, 2013b; 2014a; 2015a; 2016a).

Quanto à execução total do programa, foi de apenas 19,73%. Os anos 2016 e 2017 tiveram o melhor orçamento estimado, mas não tiveram um bom desempenho ficando com execução de 21,25% e 12,91%, respectivamente. O ano com melhor execução orçamentária foi em 2015, quando o programa teve o menor orçamento para o período (Tabela 27).

Tabela 27: Despesa estimada x executada Programa Regularização Fundiária

Ano	Despesa Estimada LOA	Despesa Executada	%
2014	R\$ 2.899.306,00	R\$ 0,00	0%
2015	R\$ 1.664.600,00	R\$ 1.152.826,74	69,26%
2016	R\$ 4.500.036,00	R\$ 956.219,32	21,25%
2017	R\$ 4.703.000,00	R\$ 607.201,08	12,91%
Total	R\$ 13.766.942,00	R\$ 2.716.247,14	19,73%

Fonte: Elaborada pela autora com base nas LOAs (Fortaleza, 2013b; 2014a; 2015a; 2016a) e nos relatórios técnicos sobre a prestação de contas do governo (Fortaleza, 2014b; 2015b; 2016b; 2017c).

Em comparação com o Programa Habitação Fortaleza, os valores são bem discrepantes, apontando para uma desvalorização da política de regularização fundiária. Enquanto o Programa Habitação Fortaleza teve um gasto total de 79,5 milhões de reais, o Programa de Regularização Fundiária chegou apenas a 2,7 milhões de reais gastos no período analisado.

O programa contava com 5 ações, das quais apenas 3 foram executadas: Regularização fundiária de melhorias habitacionais e urbanização (23,85%); Regularização fundiária em ocupações consolidadas (6,12%); e Regularização fundiária em conjuntos habitacionais (27,14%) (Tabela 28). O relatório de avaliação do PPA biênio 2014-2015 informa que foram entregues 400 casas regularizadas no Conjunto Planalto Universo, em 2015. No relatório do biênio 2016-2017, outras 1.440 foram entregues sem especificar a localização. Chama atenção também que as 1.440 casas regularizadas não foram discriminadas de qual ação, dificultando saber o lastro entre despesa e entrega.

Tabela 28: Desempenho físico-orçamentário ações do Programa Regularização Fundiária

Ação	Despesa Estimada LOA	Despesa Executada	%	Meta LOA	Executado	%
Regularização fundiária de melhorias habitacionais e urbanização	R\$ 7.342.768,00	R\$ 1.752.086,12	23,86%	9.536 terreno ou casa regularizados	-	-
Regularização fundiária em ocupações consolidadas	R\$ 3.284.275,00	R\$ 201.027,53	6,12%	3.050 terreno ou casa regularizados	-	-
Regularização fundiária em conjuntos habitacionais	R\$ 2.811.503,00	R\$ 763.133,49	27,14%	5.592 terreno ou casa regularizados	-	-
Regularização fundiária Serviluz - SERII	R\$ 246.100,00	R\$ 0,00	0,00%	590 terreno ou casa regularizados	-	-
Regularização fundiária em conjuntos habitacionais PREURBIS	R\$ 82.296,00	R\$ 0,00	0,00%	816 terreno ou casa regularizados	-	-
TOTAL	R\$ 13.766.942,00	R\$ 2.716.247,14	19,73%	19.584 terreno ou casa regularizados	1.840 terreno ou casa regularizados	9,40%

Fonte: Elaborada pela autora com base nas LOAs (Fortaleza, 2013b; 2014a; 2015a; 2016a), nos relatórios técnicos sobre a prestação de contas do governo (Fortaleza, 2014b; 2015b; 2016b; 2017c) e nos relatórios de avaliação do PPA (Fortaleza 2016c; 2018c)

Novamente, como exemplo da imprecisão dos relatórios de avaliação do PPA, na Figura 10, o texto escrito apresenta o número de 2.940 famílias beneficiadas com regularização fundiária entre 2014-2017. Logo em seguida, na tabela é apresentado o números de 400 famílias em 2014-2015 e 1.440 famílias em 2016-2017, totalizando 1.840 famílias atendidas. Existe assim uma diferença de 1.100 famílias atendidas que não foram especificadas.

4.2.3.1.2 Programa de Transporte Urbano

O programa 0102 de Transporte Urbano - TRANSFOR visa implantar, ampliar e recuperar vias urbanas de Fortaleza, garantindo a coletividade e mobilidade urbana sustentável, além da acessibilidade universal. O órgão responsável pela execução do programa é a Secretaria de Infraestrutura (SEINF). Como a pasta de mobilidade é prioridade para a gestão, o programa teve um orçamento previsto de PPA de quase 500 milhões de reais, equivalente a 16,66% do valor total da função Urbanismo. Quando comparado ao orçamento previsto nas LOAs, o valor estimado chega a

ultrapassar 700 milhões, equivalente a 142,11% do valor inicial estimado pelo PPA (Tabela 29).

Tabela 29: Despesa estimada PPA x LOAs Programa Transporte Urbano

Ano	Orçamento PPA	Orçamento LOAs	%
2014-2017	R\$ 493.353.628,00	R\$ 701.126.580,00	142,11%

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do PPA 2014-2017 (Fortaleza, 2013a) e nas LOAs (Fortaleza, 2013b; 2014a; 2015a; 2016a).

Quanto à execução orçamentária, o programa teve um desempenho de quase 50% do valor orçado na LOAs, chegando a mais de 342 milhões de reais. Durante os anos, não houve um padrão, variando bastante o orçamento e execução. 2015 e 2016 foram os anos com maiores orçamentos, acima de 200 milhões, e a execução foi de 46,54% e 28,33% respectivamente. O melhor desempenho foi no ano de 2017, quando o orçamento foi o mais baixo (Tabela 30).

Tabela 30: Despesa estimada x executada Programa Transporte Urbano

Ano	Despesa Estimada LOA	Despesa Executada Balanço	%
2014	R\$ 132.786.000,00	R\$ 70.495.140,11	53,09%
2015	R\$ 240.178.128,00	R\$ 111.776.164,62	46,54%
2016	R\$ 214.535.704,00	R\$ 60.774.015,64	28,33%
2017	R\$ 113.626.748,00	R\$ 99.422.680,00	87,50%
Total	R\$ 701.126.580,00	R\$ 342.468.000,37	48,85%

Fonte: Elaborada pela autora com base nas LOAs (Fortaleza, 2013b; 2014a; 2015a; 2016a) e nos relatórios técnicos sobre a prestação de contas do governo (Fortaleza, 2014b; 2015b; 2016b; 2017c).

O programa contempla ao todo 4 ações, das quais destaca-se a ação Implantação, Restauração e Alargamento de Vias, que se caracteriza com atuação no urbano e teve o maior orçamento (Tabela 31). Além disso, é previsto uma ação específica para Desapropriações, Indenizações e Licenças, muitas vezes necessária para a realização de obras de infraestrutura urbana. É importante destacar que o valor orçado e o valor gasto para essa ação é superior ao valor total destinado para o programa Regularização Fundiária, apresentado na seção anterior.

Diferentemente dos programas de habitação analisados, o programa TRANSFOR possui algumas informações sobre a execução das ações nos relatórios

de avaliação do PPA. De acordo com o relatório, foram executadas 77% das desapropriações previstas, enquanto apenas 25,5% do valor orçado foi gasto. No entanto, a principal ação a ser analisada neste programa, é a única que não possui o dado da execução no relatório do biênio 2016-2017. Ainda assim, foi colocada a informação referente aos anos 2014-2015, com a ressalva que o número está subestimado.

Tabela 31: Desempenho físico-orçamentário ações do Programa Transporte Urbano TRANSFOR

Ação	Despesa Estimada LOA	Despesa Executada	%	Meta LOA	Executado	%
Desapropriação, indenização, licenças e despesas afins	R\$ 65.791.047,00	R\$ 16.786.407,46	25,51%	100% desapropriação ou indenização realizados	77%	77,00%
Implantação, restauração e alargamento de vias urbanas	R\$ 559.818.002,00	R\$ 276.362.237,11	49,37%	339.743m2 de via urbana restaurada ou implantada	68.000 ³⁹	<20,02%
Gestão do transporte urbano	R\$ 73.901.197,00	R\$ 48.459.656,65	65,57%	100% gerenciamento e supervisão realizados	83%	83%
Aquisição de máquinas, equipamentos e veículos	R\$ 1.616.334,00	R\$ 859.699,15	53,19%	308 equipamentos adquiridos	154	50,0%
TOTAL	R\$ 701.126.580,00	R\$ 342.468.000,37	48,85%			

Fonte: Elaborada pela autora com base nas LOAs (Fortaleza, 2013b; 2014a; 2015a; 2016a), nos relatórios técnicos sobre a prestação de contas do governo (Fortaleza, 2014b; 2015b; 2016b; 2017c) e nos relatórios de avaliação do PPA (Fortaleza 2016c; 2018c)

4.2.3.1.2 Programa de Mobilidade Copa 2014

Dando continuidade às ações previstas no Programa PAC Mobilidade Urbana 2010-2013 da gestão passada, o programa 0164 de Mobilidade para a Copa 2014 finaliza as ações de infraestrutura urbana pactuadas para sediar os jogos em 2014. Além disso, o programa amplia seu escopo, contemplando também para a implementação de eventos e capacitação de profissionais. As verbas do programa foram distribuídas entre a SEINF, para as obras de mobilidade, e a SECOPA para gestão e demais ações. Ainda assim, o programa que tinha o orçamento de 174 milhões de reais, chegou a ser apenas 30% executado (Tabela 32).

³⁹ O relatório de avaliação do PPA biênio 2014-2015 apresenta o dado de 68 mil m2 de requalificação de vias executadas na ação do programa Transporte Urbano.

Tabela 32: Despesa estimada x executada Programa Mobilidade Copa 2014

Órgão	LOA	BALANÇO	Percentual
SEINF	R\$ 126.251.595,00	R\$ 40.958.939,57	32,44%
SECOPA	48.130.000	12.568.316,22	26,11%
TOTAL	R\$ 174.381.595,00	R\$ 53.527.255,79	30,70%

Fonte: Elaborada pela autora com base nas LOAs (Fortaleza, 2013b; 2014a; 2015a; 2016a) e nos relatórios técnicos sobre a prestação de contas do governo (Fortaleza, 2014b; 2015b; 2016b; 2017c).

Ao todo o programa era constituído de 12 ações, mas só teve execução em 3 ações: Implantação de Obras de Dinamização de Corredores de Transporte BRT; Promoção e Realização de Eventos (FanFest, Public View e outros); e Gerenciamento e Supervisão de Obras voltadas para a Copa (Tabela 33). As ações Reforma de praças, canteiros e terminais; Ampliação e recuperação de ruas e avenidas; Capacitação de pequeno e microempreendedores; Caravana pelo pacto da Copa 2014; Implantação de Centro de Atendimento aos Turistas CATs; Ampliação e instalação de sinalização turística; Participação em eventos nacionais; Elaboração de projetos voltados à realização da Copa e Gerenciamento administrativo não foram executadas.

Tabela 33: Desempenho físico-orçamentário ações do Programa Mobilidade Copa 2014

Ação	Órgão	Despesa Estimada LOA	Despesa Executada	%	Meta LOA 2014
Implantação de obras de dinamização de corredores de transporte BRT	SEINF	R\$ 126.251.595,00	R\$ 40.958.939,57	32,44%	250.000m2 de via urbana implantada
Promoção e realização de eventos (FanFest, Public View e outros)	SECOPA	R\$ 100.000,00	R\$ 9.429.378,82	9429,38%	20 eventos realizados
Gerenciamento e supervisão de obras voltadas para a Copa	SECOPA	4.800.000	3.138.937,40	65,39%	4 gerenciamento realizados
TOTAL		R\$ 174.381.595,00	R\$ 53.527.255,79	30,70%	

Fonte: Elaborada pela autora com base na LOA (Fortaleza, 2013b) e no relatório técnico sobre a prestação de contas do governo (Fortaleza, 2014b).

No relatório de avaliação do PPA não consta informações sobre as entregas das ações deste programa. Apenas faz referência as 4 obras iniciadas dos corredores de transporte, sem informar qual o status da obra. Também não é comentado sobre a execução da ação referente a realização de eventos, ação esta que teve um gasto

considerável, bem acima do que foi orçado na LOA, chegando a quase 10% da despesa total do programa.

Como justificativa do baixo desempenho do programa, a PMF coloca no relatório que "as ações referentes a este programa, especialmente as que dizem respeito às obras de infraestrutura de mobilidade, apresentaram problemas de execução em função dos repasses de recursos financeiros oriundos do Governo Federal." (Fortaleza, 2016c, p.135). Por fim, de acordo com a gestão, "o maior legado foi social, gerando emprego, renda e maior qualidade de vida para a população. Houve um forte impacto no turismo com a ocupação de 95% da rede hoteleira recebendo 363 mil turistas adicionando ao PIB do Ceará R\$: 1,6 bilhões." (Fortaleza, 2016c, p.134).

4.2.3.2 Avaliação Gestão 2017-2020

Apesar de ser um governo de continuidade, com a reeleição de Roberto Cláudio, o Plano Plurianual do quadriênio 2018-2021 (Lei N.º 010.645, de 23 de novembro de 2017) passa por mudanças significativas em relação ao PPA passado, principalmente no quesito estruturação. Isso acontece porque o PPA passa a utilizar exatamente os mesmos 7 eixos estratégicos do plano de governo Fortaleza 2040, elaborado em 2016. Nesse contexto, o plano diretor perde cada vez mais espaço na gestão. No texto, só são feitas duas menções ao PDPFOR, para se referir como documento importante, enquanto o Fortaleza 2040 é mencionado 36 vezes, de forma estruturante para o planejamento das ações.

Cada eixo estratégico define resultados, denominados de "Fortalezas". Em seguida, cada resultado possui áreas temáticas e seus devidos programas finalísticos. Os eixos estratégicos agrupam diversas políticas setoriais, que por ora podem ser entendidas de forma transversal e complementares, mas também podem acabar dificultando a leitura e invisibilizando algumas pastas. Por exemplo, vincular a política habitacional com a política de segurança pública ou inserir a política de cultura junto com a política de educação (Tabela 34).

Tabela 34: Estrutura do PPA 2018-2021

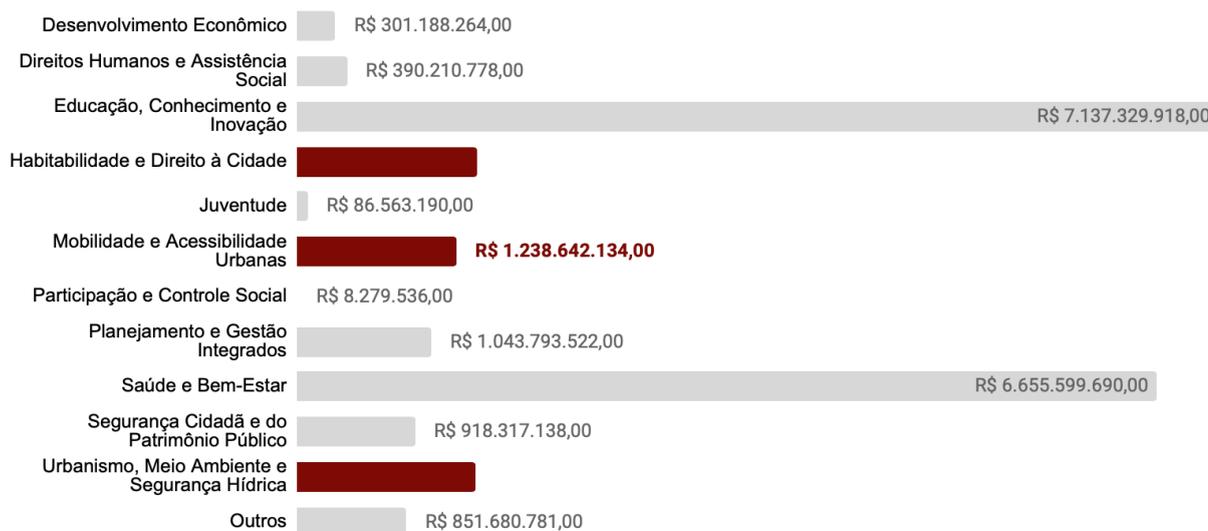
Eixo estratégico	Resultado estratégico	Área temática
-------------------------	------------------------------	----------------------

Eixo I - Equidade Territorial e Social	Fortaleza Segura, Inclusiva e Justa - Territórios com redução das desigualdades sociais e integrados à sociabilidade urbana	Habitabilidade e Direito à Cidade
		Segurança Pública e do Patrimônio Público
Eixo II - Cidade Integrada, Acessível e Justa	Fortaleza da Mobilidade - Melhoria da forma e acessibilidade urbana	Mobilidade e Acessibilidade Urbanas
Eixo III - Vida Comunitária, Acolhimento e Bem-Estar	Fortaleza da Juventude - Promover atenção integral à juventude com ênfase na inserção produtiva e social	Juventude
	Fortaleza Saudável - Melhoria da saúde da população	Saúde e Bem-Estar
	Fortaleza Segura Inclusiva e Justa - Comunidade acolhedora, inclusiva, com valorização e respeito à diversidade	Direitos Humanos e Assistência Social
Eixo IV - Desenvolvimento da Cultura e do Conhecimento	Fortaleza do Conhecimento - População com acesso à educação de qualidade, ao conhecimento e aos bens culturais	Educação, Conhecimento e Inovação
Eixo V - Qualidade do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais	Fortaleza Sustentável - Recursos naturais protegidos e qualidade do meio ambiente assegurada	Urbanismo, Meio Ambiente e Segurança Hídrica
Eixo VI - Dinamização Econômica e Inclusão Produtiva	Fortaleza Produtiva e Inovadora - Desenvolvimento econômico sustentável, solidário, competitivo e dinamizado	Desenvolvimento Econômico
Eixo VII - Governança Municipal	Fortaleza Planejada e Participativa - Gestão planejada e participativa dos serviços públicos, com foco no acolhimento, equilíbrio fiscal e transparência	Participação e Controle Social
		Planejamento e Gestão Integrados

Fonte: Elaborado pela autora com dados do PPA 2018-2021 (Fortaleza, 2017a).

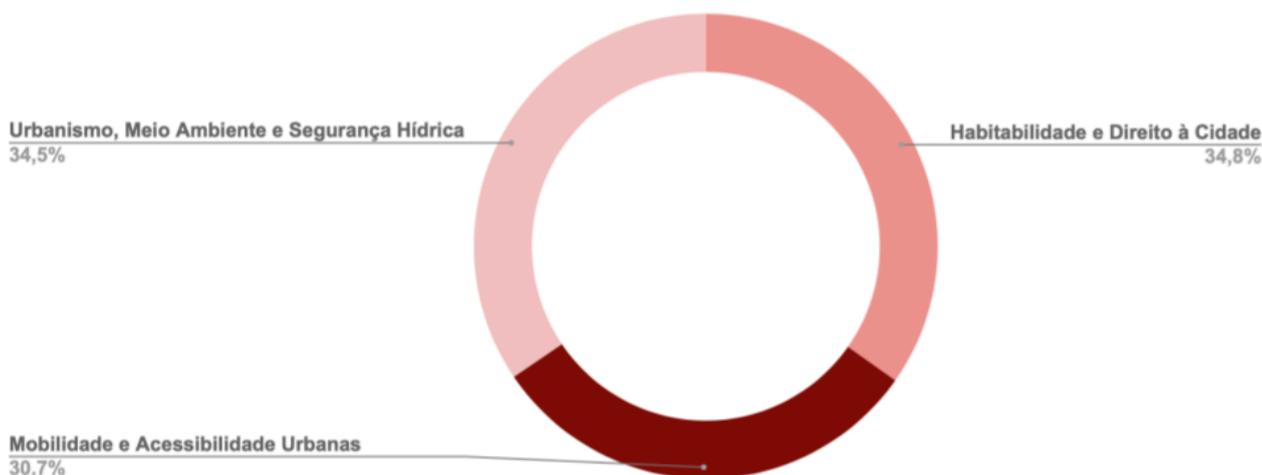
Para uma primeira avaliação dos valores estipulados no PPA, foram utilizadas as áreas temáticas, entendendo serem mais apropriadas para fazer o reconhecimento das políticas setoriais. As três áreas vinculadas à política urbana apresentam valores bem semelhantes, mas, surpreendentemente, a área temática Habitabilidade e Direito à Cidade teve um orçamento maior que Urbanismo, Meio Ambiente e Segurança Hídrica e Mobilidade e Acessibilidade Urbanas, respectivamente. (Gráfico 06 e 07)

Gráfico 06 - Distribuição de recursos orçamentários por Área Temática PPA 2018-2021



Fonte: elaborado pela autora com dados do PPA 2018-2021 (Fortaleza, 2017a).

Gráfico 07 - Distribuição dos recursos orçamentários dos Áreas Temáticas vinculados à política urbana PPA 2018-2021



Fonte: elaborado pela autora com dados do PPA 2018-2021 (Fortaleza, 2017a).

Avançando para a classificação por função de governo, estabelecida pelo nacionalmente pela Portaria MPOG nº 42/1999, as políticas urbanas se concentram nas funções 15- Urbanismo (9,61%), 16-Habitação (1,17%), 17-Saneamento (0,08%) e 18-Gestão Ambiental (1,44%), totalizando 12,3% do valor orçado para o PPA de 2018 a 2021 (Tabela 35). Em comparação com as áreas temáticas do PPA, a proporção do valor total diverge consideravelmente, pois as áreas não contemplam os

valores das funções 01-Legislativa, 02-Judiciária e 04-Administração, que interferem expressivamente no valor. Considerando este aspecto e a padronização em todas as peças orçamentárias, a pesquisa utiliza na análise a classificação funcional.

Tabela 35: Valores PPA 2018-2021 e Balanço Geral por função

Código	Função	PPA 2018-2021	%	Balanço	%	PPA /BALANÇO
01	Legislativa	R\$ 851.680.781,00	2,50%	R\$ 703.989.743,02	2,63%	82,66%
02	Judiciária	R\$ 197.135.562,00	0,58%	R\$ 186.321.477,87	0,70%	94,51%
03	Essencial à Justiça	R\$ 2.950.857,00	0,01%	R\$ 878.599,73	0,00%	29,77%
04	Administração	R\$ 3.438.743.783,00	10,10%	R\$ 2.984.214.202,95	11,16%	86,78%
06	Segurança Pública	R\$ 1.123.922.086,00	3,30%	R\$ 1.158.738.216,82	4,33%	103,10%
08	Assistência Social	R\$ 505.336.094,00	1,48%	R\$ 296.561.667,94	1,11%	58,69%
09	Previdência Social	R\$ 3.354.944.697,00	9,86%	R\$ 2.096.166.287,82	7,84%	62,48%
10	Saúde	R\$ 9.974.812.254,00	29,30%	R\$ 5.665.980.178,32	21,18%	56,80%
11	Trabalho	R\$ 26.308.972,00	0,08%	R\$ 16.964.850,42	0,06%	64,48%
12	Educação	R\$ 7.472.009.868,00	21,95%	R\$ 6.993.954.581,04	26,15%	93,60%
13	Cultura	R\$ 402.555.545,00	1,18%	R\$ 351.700.296,93	1,31%	87,37%
14	Direitos da Cidadania	R\$ 368.889.987,00	1,08%	R\$ 180.029.933,66	0,67%	48,80%
15	Urbanismo	R\$ 3.271.575.345,00	9,61%	R\$ 3.783.638.778,28	14,15%	115,65%
16	Habitação	R\$ 397.088.854,00	1,17%	R\$ 94.569.649,81	0,35%	23,82%
17	Saneamento	R\$ 28.746.520,00	0,08%	R\$ 233.684.149,47	0,87%	812,91%
18	Gestão ambiental	R\$ 489.616.882,00	1,44%	R\$ 281.597.907,11	1,05%	57,51%
19	Ciência e tecnologia	R\$ 40.890.563,00	0,12%	R\$ 21.397.146,10	0,08%	52,33%
20	Agricultura	R\$ 2.992.565,00	0,01%	R\$ 0,00	0,00%	0,00%
23	Comércio e serviços	R\$ 142.623.972,00	0,42%	R\$ 21.373.072,33	0,08%	14,99%
24	Comunicações	R\$ 33.669.799,00	0,10%	R\$ 40.276.955,57	0,15%	119,62%
25	Energia	R\$ 493.224.355,00	1,45%	R\$ 251.650.320,44	0,94%	51,02%
27	Desporto e lazer	R\$ 72.539.304,00	0,21%	R\$ 80.171.372,79	0,30%	110,52%
28	Encargos especiais	R\$ 1.202.125.936,00	3,53%	R\$ 1.303.474.615,98	4,87%	108,43%
99	Reserva de contingência	R\$ 146.359.097,00	0,43%	-		
	Total	R\$ 34.040.743.678,00	100%	R\$ 26.747.334.004,40	100%	78,57%

Fonte: elaborado pela autora com base no PPA 2018-2021 (Fortaleza, 2017a) e nos relatórios técnicos sobre a prestação de contas do governo (Fortaleza, 2018b; 2019b; 2020b; 2021a).

Quando comparado aos Balanços Gerais do período em questão, percebe-se que a função 15-Urbanismo ultrapassou o valor orçado inicialmente em 115,65%. A função 17-Saneamento aparece com um valor bem acima do que foi orçado, 8 vezes

maior, saindo de quase 30 milhões para mais de 200 milhões⁴⁰. Já as duas outras funções aparecem com uma execução abaixo do valor estipulado pelo PPA: 18-Gestão Ambiental com 57,51% e 16-Habitação com 23,82%.

No que se refere aos programas finalísticos das funções relacionadas às políticas urbanas, 14 programas são classificados na função 15-Urbanismo, 2 programas na 16-Habitação, 1 programa na função 17-Saneamento, 4 programas na função 18-Gestão Ambiental, e 2 programas aparecem em mais de função, sendo eles: o programa 0017 Habitar Bem na função 15-Urbanismo e 16-Habitação e os programas 0088 Planejamento do Ambiente Natural e do Ambiente Construído e 0087 Sustentabilidade do Ambiente Natural nas funções 15-Urbanismo e 18-Gestão Ambiental (Tabela 36).

Tabela 36: Análise função e programas finalísticos PPA 2018-2021

Função	Quantidade de programas vinculados	Valor Total
15 - Urbanismo	14	R\$ 3.792.019.237,00
16 - Habitação	2	R\$ 381.091.064,00
17 - Saneamento	1	R\$ 341.383.369,00
18 - Gestão Ambiental	4	R\$ 109.439.711,00
15 - Urbanismo e 17-Gestão Ambiental	2	R\$ 78.922.696,00
Total	23	R\$ 4.702.856.077,00

Fonte: elaborado pela autora com dados do PPA 2018-2021 (Fortaleza, 2017a).

No contexto das políticas urbanas, destacam-se 7 programas que ultrapassaram o valor de 300 milhões de reais, sendo eles: 0209 Infraestrutura e Equipamentos e Prédio Públicos; 0208 Programa de Infraestrutura em Educação e Saneamento - PROINFRA; 0018 Habitar Bem; 0102 Transporte Urbano e Mobilidade; 0101 Infraestrutura Urbana e Viária; 0132 Fortaleza Iluminada; e 0014 Fortaleza Limpa. Todos esses programas juntos concentram 85,07% das funções ligadas às políticas urbanas, e o programa 0014 Fortaleza Limpa sozinho representa 23,06% do orçamento total.

⁴⁰ Os investimentos voltaram a aparecer na função Saneamento nesse período graças ao financiamento firmado com o Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF). Vale lembrar que, a última verba para essa função foi apresentada no PPA 2010-2013, com destinação de recursos do PAC.

A análise dos Balanços Gerais do período de 2018 a 2021⁴¹ aponta que 9 programas ultrapassaram o valor orçado no PPA: 0101 Infraestrutura Urbana e Viária (111,72%); 0208 Programa de Infraestrutura em Educação e Saneamento - PROINFRA (116,08%); 0014 Fortaleza Limpa (116,25%); 0010 Ordenamento dos Espaços Públicos (119,46%); 0111 Fortaleza Cidade com Futuro (158,98%); 0138 Regulação, Fiscalização e Controle dos Serviços Públicos pela ACFOR (68,40%); 0102 Transporte Urbano e Mobilidade (175,37%); 0203 Fiscalização Integrada (193,23%); 0006 Obras Públicas de Infraestrutura (241,20%). Ademais, 2 programas não tiveram execução: 0037 Gentileza Urbana e 0204 Convivência Urbana.

De forma a detalhar a segunda gestão RC, foram escolhidos 4 programas que se relacionam com os programas da gestão passada, de modo a entender a trajetória e continuidade da política pública. 2 programas são vinculados à função 16-Habitação - 0018 Habitar Bem e 0022 Regularização Fundiária de Assentamentos Precários -, 1 programa vinculado à função 15-Urbanismo voltado para a mobilidade - 0102 Transporte Urbano -, e por último, o programa 0111 Cidade com Futuro, que se caracteriza como um programa com financiamento internacional, com início de execução neste período, e possui outras políticas setoriais envolvidas. Vale ressaltar que os quatro programas foram indicados pelo PPA como prioritários para a execução da gestão.

4.2.3.2.1 Programa Habitar Bem

Os dois programas existentes no período de 2014 a 2017 para promoção de habitação de interesse social foram fundidos em só um programa - 0018 Habitar Bem - para o período 2018-2021. Gerido pela HABITAFOR, o Habitar Bem visa garantir o acesso a uma política habitacional que propicie a qualidade da habitabilidade e o acesso à moradia digna. No PPA 2018-2021 consta um orçamento de mais de 350 milhões de reais para a execução do programa nos próximos 4 anos. Contudo, nas estimativas das LOAs, esse valor diminuiu para 233 milhões de reais, equivalente a 63% do valor inicial orçado. (Tabela 37)

⁴¹ Na análise dos Balanços Orçamentários foram desconsiderados os valores referentes aos programas 0001-Gestão e Manutenção e 0002-Gestão de Pessoas e Valorização dos Servidores presentes nas funções 15-Urbanismo, 16-Habitação e 18-Gestão Ambiental, entendendo que fazem referência às despesas de recursos humanos, que não são o foco desta pesquisa.

Tabela 37: Despesa estimada PPA x LOAs Programa Habitar Bem

Ano	Orçamento PPA	Orçamento LOAs	%
2014-2017	R\$ 368.329.384,00	R\$ 233.568.928,00	63,41%

Fonte: Elaborado pela autora com base no PPA 2018-2021 (Fortaleza, 2017a) e nas LOAs (Fortaleza, 2017b; 2018a; 2019a; 2020a).

A análise do desempenho anual do programa Habitar Bem aponta uma oscilação tanto nos valores orçados, quanto nos valores executados. Contudo, pode-se perceber uma diminuição crescente da despesa nesse período de análise, saindo de 28 milhões de reais em 2018 para 12 milhões reais em 2021 (Tabela 38).

Tabela 38: Despesa estimada x executada Programa Habitar Bem

Ano	Despesa Estimada LOA	Despesa Executada Balanço	%
2018	R\$ 64.364.592,00	R\$ 28.438.998,23	44,18%
2019	R\$ 43.441.769,00	R\$ 21.611.755,13	49,75%
2020	R\$ 71.426.482,00	R\$ 13.128.731,75	18,38%
2021	R\$ 54.336.085,00	R\$ 12.322.706,08	22,68%
Total	R\$ 233.568.928,00	R\$ 75.502.191,19	32,33%

Fonte: Elaborado pela autora com base nas LOAs (Fortaleza, 2017b; 2018a; 2019a; 2020a) e nos relatórios técnicos sobre a prestação de contas do governo (Fortaleza, 2018b; 2019b; 2020b; 2021a).

A redução de investimentos no campo habitacional acontece exatamente após a Emenda Constitucional do Teto de Gastos Públicos, extinção do PMCMV e substituição pelo Programa Casa Verde Amarela, durante o governo Temer e Bolsonaro. Além disso, em durante 2020 e 2021, a maioria dos recursos não discricionários foram direcionados para a saúde por conta da Pandemia do COVID-19⁴². Todavia, neste mesmo período foram identificadas diversas ocupações, além de vários casos de remoção, revelando que o problema habitacional se tornou ainda mais grave (Pequeno e Barretto, 2023).

⁴² Não obstante, as orientações sanitárias internacionais para impedir a proliferação do vírus eram de isolamento físico, que, para grupos que moram em áreas precárias com alto adensamento populacional, sem saneamento e sem abastecimento de água, escancaram a insalubridade e as péssimas condições de moradia. Diante desse cenário de vulnerabilidade e proliferação de contaminação pela Covid-19, se faz ainda mais necessário políticas públicas urbanas e habitacionais, e não o contrário, como o que aconteceu. Estudos apontam que a concentração de mortes de COVID-19 em Fortaleza foi exatamente nos bairros periféricos, com altos índices de pobreza, analfabetismo e baixa renda (Sanhueza-Sanzana, 2021).

No que se refere ao desempenho das ações do programa, ao todo, foram propostas 10 ações (Tabela 39), das quais duas não tiveram execução - Apoiar a Implantação de Infraestrutura PMCMV e Requalificação de Áreas Degradadas. As ações com maiores gastos foram Produção de Unidade de HIS (8,1 milhões), Implantação de Infraestrutura Urbana (13,2 milhões), Realização de Trabalho Técnico Social (13,8 milhões), e Melhoria Habitacional Projeto Vila do Mar (19,8 milhões).

Tabela 39: Desempenho físico-orçamentário ações do Programa Habitar Bem

Ação	Despesa Estimada LOA	Despesa Executada	%	Meta PPA	Executado	%
Estudos e Projetos para fins habitacionais	R\$ 181.000,00	R\$ 166.833,95	92,17%	14 estudos elaborados	3 estudos elaborados	21,43%
Implantação de Infraestrutura Urbana	R\$ 12.850.725,00	R\$ 13.797.528,96	107,37%	37 infraestruturas urbanas implantadas	9 implantadas	24,32%
Realização de Trabalho Técnico Social junto às Famílias de Baixa Renda	R\$ 17.184.991,00	R\$ 13.221.815,43	76,94%	48.700 famílias assistidas	69.270 famílias assistidas	142,24%
Melhoria da Habitação de Interesse Popular	R\$ 18.827.422,00	R\$ 3.352.751,64	17,81%	23.270 unidades habitacionais reformas	850 u.h.	3,65%
Melhoria Habitacional Vila do Mar	R\$ 34.666.251,00	R\$ 19.774.495,13	57,04%	12.100 unidades habitacionais reformas	2.296 u.h.	18,98%
Produção de Unidade HIS	R\$ 24.812.130,00	R\$ 8.116.128,72	32,71%	6.000 unidades habitacionais construídas	6.448 u.h.	107,47%
Produção e Melhoria Habitacional - Serviluz	R\$ 4.249.000,00	R\$ 503.738,51	11,86%	6.120 unidades habitacionais construídas	1.331 u.h.	21,75%
Apoiar a implantação de infraestrutura PMCMV	R\$ 107.001.000,00	R\$ 0,00	0,00%	32.000 famílias beneficiadas	10.357 famílias	32,37%
Requalificação de áreas degradadas	R\$ 120.000,00	R\$ 0,00	0,00%	3 áreas requalificadas	-	-
Locação Social para famílias de baixa renda - casos emergenciais	R\$ 13.676.409,00	R\$ 16.568.898,85	121,15%	3.710 famílias assistidas	2.457 famílias	66,23%

TOTAL	R\$ 233.568.928,00	R\$ 75.502.191,19	32,33%	
--------------	-------------------------------	------------------------------	---------------	--

Fonte: elaborado pela autora com base nas LOAs (Fortaleza, 2017b; 2018a; 2019a; 2020a), nos relatórios técnicos sobre a prestação de contas do governo (Fortaleza, 2018b; 2019b; 2020b; 2021a) e nos relatórios de avaliação do PPA (Fortaleza, 2020c; 2022a)

Diferentemente da gestão passada, as informações sobre o desempenho físico das ações foram apresentadas de forma mais clara, agora não mais no Relatório de Avaliação do PPA, e sim no Balanço Orçamentário Anual. Ainda assim, os dados podem ser imprecisos, por exemplo, a ação Apoiar a Implantação de Infraestrutura PMCMV não teve nenhum gasto, e foi colocado como executado o benefício para 10.357 famílias.

Outra ação que também está com a execução superestimada é a Produção de Unidade de HIS, visto que o gasto foi de apenas 32% do valor orçado, a meta era de 6 mil unidades habitacionais e a entrega foi maior que o previsto, 6.448 unidades habitacionais. Isso pode acontecer porque os conjuntos habitacionais são entregues por fase em diferentes anos. Como forma de atingir as metas estabelecidas, muitas vezes, é colocado o número total de unidades habitacionais, ao invés do número entregue naquele determinado ano. Esse preenchimento duplicado pode acabar direcionado para avaliações que não condizem com a realidade.

4.2.3.2.2 Programa Regularização Fundiária

O programa 0022 de Regularização Fundiária também é uma continuidade da gestão passada, sendo a execução de responsabilidade da HABITAFOR. Além de democratizar o acesso à terra urbanizada, o programa passa a ter um objetivo mais específico de realizar a regularização fundiária por meio da titularização dos imóveis dos assentamentos consolidados, loteamentos irregulares, conjuntos habitacionais construídos pelo poder público e outros. Comparado ao orçamento do programa Habitar Bem, o programa de Regularização Fundiária possui um valor menos expressivo, apenas 12,7 milhões de reais. No orçamento das LOAs, o programa passou por um aumento para, chegando a 18,4 milhões de reais (Tabela 39).

Tabela 40: Despesa estimada PPA x LOAs Programa Regularização Fundiária

Ano	Orçamento PPA	Orçamento LOAs	%
2018-2021	R\$ 12.761.680,00	R\$ 18.443.000,00	144,52%

Fonte: elaborado pela autora com base no PPA 2018-2021 (Fortaleza, 2017a) e nas LOAs (Fortaleza, 2017b; 2018a; 2019a; 2020a).

Essa relativa melhora no orçamento, comparado ao período anterior, pode estar vinculada à aprovação da REURB em 2017, o que favoreceu à terceirização da regularização fundiária e permitiu a sua antecipação/dissociação da urbanização de favelas. Além disso, alguns conjuntos habitacionais com situação fundiária irregular passaram a integrar esse programa, como por exemplo o Conjunto Palmeiras, construído ainda nos anos 1970.

A execução orçamentária geral do programa chegou na marca dos 35,67%, chegando a apresentar uma relativa melhora se comparado ao período 2014-2017. Tanto o gasto nominal quanto a execução orçamentária anual do programa foram aumentando até 2020, chegando na despesa de mais de 2,6 milhões de reais, cerca de 60% da execução. Contudo, em 2021, houve uma grande diminuição com um gasto que não chegou a 400 mil reais (Tabela 40).

Tabela 41: Despesa estimada x executada Programa Regularização Fundiária

Ano	Despesa Estimada LOA	Despesa Executada Balanço	%
2018	R\$ 3.711.000,00	R\$ 1.258.917,26	33,92%
2019	R\$ 5.356.000,00	R\$ 2.301.310,34	42,97%
2020	R\$ 4.522.000,00	R\$ 2.639.844,48	58,38%
2021	R\$ 4.854.000,00	R\$ 378.073,69	7,79%
Total	R\$ 18.443.000,00	R\$ 6.578.145,77	35,67%

Fonte: elaborado pela autora com base nas LOAs (Fortaleza, 2017b; 2018a; 2019a; 2020a) e nos relatórios técnicos sobre a prestação de contas do governo (Fortaleza, 2018b; 2019b; 2020b; 2021a).

Pode-se colocar em questão as condições adversas para a execução do programa em meio da Pandemia da Covid-19, ao mesmo tempo que as condições de estado de calamidade reforçavam a necessidade de melhores condições de moradia e segurança habitacional. Contudo, Fortaleza e várias metrópoles brasileiras foram palco para casos de remoções forçadas e ameaças de despejo em meio ao estado de emergência de saúde pública, culminando na campanha nacional Despejo Zero⁴³.

⁴³ A Campanha Despejo Zero foi articulada por movimentos e organizações sociais com o objetivo de conscientizar a população e pressionar o poder público e o judiciário sobre conflitos fundiários durante a pandemia.

O programa se organiza em quatro tipos de ações: a primeira para casos de novos projetos de melhoria habitacional e urbanização, o segundo para ocupações informais já consolidadas, a terceira para a regularização de conjuntos habitacionais e a quarta para regularizações vinculadas ao PMCMV, a qual não foi executada. Com maior recurso e melhor execução, a regularização de casos de melhorias habitacionais e urbanização foram priorizadas na gestão. De acordo com os Balanços Orçamentários, foi realizada a regularização fundiária de 6.922 imóveis entre 2018 e 2021, equivalente a 18,6% da meta estabelecida para os 4 anos (Tabela 41).

Tabela 42: Desempenho físico-orçamentário ações do Programa Regularização Fundiária

Ação	Despesa Estimada LOA	Despesa Executada	%	Meta PPA	Executado	%
Regularização fundiária de melhorias habitacionais e urbanização	R\$ 7.501.000,00	R\$ 4.415.855,70	58,87%	10.072 imóveis regularizados	2.269 imóveis regularizados	22,53%
Regularização fundiária em ocupações consolidadas	R\$ 7.393.000,00	R\$ 585.540,74	7,92%	16.877 imóveis regularizados	3.008 imóveis regularizados	17,82%
Regularização fundiária em conjuntos habitacionais	R\$ 3.095.000,00	R\$ 1.576.749,33	50,95%	9.151 imóveis regularizados	1.645 imóveis regularizados	17,98%
Regularização fundiária – PMCMV	R\$ 454.000,00	R\$ 0,00	-	1.000 imóveis regularizados	-	-
TOTAL	R\$ 18.443.000,00	R\$ 6.578.145,77	36,57%	37.100 imóveis regularizados	6.922 imóveis regularizados	18,66%

Fonte: elaborado pela autora com base nas LOAs (Fortaleza, 2017b; 2018a; 2019a; 2020a), nos relatórios técnicos sobre a prestação de contas do governo (Fortaleza, 2018b; 2019b; 2020b; 2021a) e nos relatórios de avaliação do PPA (Fortaleza, 2020c; 2022a)

4.2.3.2.3 Programa Transporte Urbano e Mobilidade

Também um programa de continuidade da gestão, o programa 0102 de Transporte Urbano e Mobilidade busca promover a mobilidade urbana sustentável em Fortaleza, a partir de melhorias na gestão do transporte, na infraestrutura e no serviço de transporte público. Com um orçamento de quase 400 milhões de reais previsto no PPA 2018-2021, o programa ficou sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Infraestrutura (SEINF) e da Secretaria da Conservação e Serviços Públicos (SCSP).

Em comparação com a estimativa orçamentária das LOAs, foram acrescidos 100 milhões de reais no orçamento, um aumento de 25% do valor inicial (Tabela 42).

Tabela 43: Despesa estimada PPA x LOAs Programa Transporte Urbano e Mobilidade

Ano	Orçamento PPA	Orçamento LOAs	%
2018-2021	R\$ 392.011.121,00	R\$ 493.394.843,00	125,86%

Fonte: elaborado pela autora com base no PPA 2018-2021 (Fortaleza, 2017a) e nas LOAs (Fortaleza, 2017b; 2018a; 2019a; 2020a).

A execução orçamentária do período em análise aponta que o programa ultrapassou o valor orçado do PPA e das LOAs, chegando a quase 690 milhões de reais gastos. Em todos os anos a despesa foi maior que o valor orçado, em especial no ano de 2021, quando o orçamento foi o mais baixo e a despesa chegou a quase 2 vezes o valor orçado, mesmo em durante a pandemia (Tabela 43). Percebe-se, portanto, que, mesmo durante a Pandemia, o programa teve uma execução orçamentária maior que a prevista.

Tabela 44: Despesa estimada x executada Programa Transporte Urbano e Mobilidade

Ano	Despesa Estimada LOA	Despesa Executada Balanço	%
2018	R\$ 113.446.674,00	R\$ 187.639.681,00	165,40%
2019	R\$ 157.910.912,00	R\$ 161.203.102,81	102,08%
2020	R\$ 128.160.371,00	R\$ 163.490.804,43	127,57%
2021	R\$ 93.876.886,00	R\$ 177.206.199,51	188,76%
Total	R\$ 493.394.843,00	R\$ 689.539.787,75	139,75%

Fonte: elaborado pela autora com base nas LOAs (Fortaleza, 2017b; 2018a; 2019a; 2020a) e nos relatórios técnicos sobre a prestação de contas do governo (Fortaleza, 2018b; 2019b; 2020b; 2021a).

O programa previa a execução de 10 ações, das quais 3 ficam sob responsabilidade da SCSP e 7 da SEINF. Todas as ações tiveram execução, exceto a ação de Desenvolvimento de Projetos em Parceria-Público Privadas da SCSP. A ação que teve maior despesa foi a de Vistoria e Controle Operacional do Transporte Coletivo. Mais um vez chama atenção o significativo valor gasto com desapropriação e indenização, de 15,5 milhões de reais, enquanto o valor total gasto do programa Regularização Fundiária foi de apenas 6,5 milhões de reais (Tabela 44).

Tabela 45: Desempenho físico-orçamentário ações do Programa Transporte Urbano e Mobilidade

Ação	Órgão	Despesa Estimada LOA	Despesa Executada	%	Meta PPA
Aquisição de máquinas, equipamentos e veículos	SEINF	R\$ 4.063.000,00	R\$ 1.300.000,00	32,00%	7 equipamentos adquiridos
Vistoria e controle operacional do transporte coletivo	SCSP	R\$ 135.956.486,00	R\$ 363.203.472,76	267,15%	100% controle realizado
Implantação, restauração e ampliação de obras lineares de mobilidade	SEINF	R\$ 147.364.033,00	R\$ 63.117.059,68	42,83%	63 km de corredores ou ciclovias implantados
Construção e requalificação de equipamentos urbanos	SEINF	R\$ 22.879.000,00	R\$ 19.605.864,52	85,69%	8 equipamentos urbanos construídos
Implantação, recuperação e ampliação de obras localizadas de mobilidade	SEINF	R\$ 63.926.452,00	R\$ 100.353.515,93	156,98%	14 equipamentos públicos implantados
Gerenciamento, supervisão e consultoria	SEINF	R\$ 49.052.993,00	R\$ 60.883.260,97	124,12%	70 relatórios de gerenciamento e serviço entregues
Desapropriação, indenização, licenças e despesas afins	SEINF	R\$ 22.980.993,00	R\$ 15.574.210,32	67,77%	100% das desapropriações e indenizações realizadas
Elaboração de estudos, projetos e orçamentos	SEINF	R\$ 13.710.000,00	R\$ 14.519.421,02	105,90%	12 estudos elaborados
Desenvolvimento de projetos em parceria público-privada	SCSP	R\$ 1.103.000,00	R\$ 0,00	0,00%	2 parcerias celebradas
Implementação de ações de trânsito e transporte público	SCSP	R\$ 32.358.886,00	R\$ 50.982.982,55	157,55%	-24km de malha cicloviária implantada -35.160 intervenções de trânsito implantadas
TOTAL		R\$ 493.394.843,00	R\$ 689.539.787,75	139,75%	

Fonte: Elaborado pela autora com base nas LOAs (Fortaleza, 2017b; 2018a; 2019a; 2020a), nos relatórios técnicos sobre a prestação de contas do governo (Fortaleza, 2018b; 2019b; 2020b; 2021a) e nos relatórios de avaliação do PPA (Fortaleza, 2020c; 2022a)

As ações Implantação, Restauração e Ampliação de Obras Lineares de Mobilidade, Construção e Requalificação de Equipamentos Urbanos, Implantação, Recuperação e Ampliação de Obras Localizadas de Mobilidade e Implementação de Ações de Trânsito e Transporte Público preveem a implantação de corredores viários, ciclovias, equipamentos públicos e intervenção de trânsito no espaço urbano, se vinculando assim com a pesquisa caracteriza como política pública urbana.

Todavia, os dados sobre a execução das metas estabelecidas para essas ações não estão completos nos documentos disponibilizados pela prefeitura. Apesar dos relatórios dos balanços anuais de 2018 a 2021 trazerem tabelas esquemáticas vinculando as ações do programa com suas devidas metas e entregas, os balanços dos anos 2019 e 2020 apenas descrevem no texto de uma forma ampla as obras executadas no ano em exercício, ligando com os demais programas de mobilidade. Desse modo, a análise do programa Transporte Urbano e Mobilidade não avançou para a compreensão da execução física.

4.2.3.2.4 Programa Fortaleza Cidade com Futuro

Com financiamento externo do Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), o Programa Fortaleza Cidade com Futuro tem o objetivo de aumentar o potencial turístico e a competitividade de Fortaleza, enquanto cidade global, por meio do aperfeiçoamento da sua infraestrutura urbana e da valorização dos recursos naturais, culturais e históricos (Fortaleza, 2018x). As tratativas com a CAF se iniciaram em 2014, porém o programa só começou a ser executado em 2018 e tem como previsão de término 2023 (60 meses).

Em consonância com as diretrizes do Fortaleza 2040, o programa tem uma abordagem multisetorial na tentativa de impulsionar o turismo, urbanizando o território e reduzindo a sensação de insegurança. O apoio das agências multilaterais perpassa na construção de uma imagem de cidade segura, importante para o *marketing* urbano e, assim, na contínua atração de investimentos.

O programa possui quatro eixos estratégicos : (i) desenvolvimento urbano a partir da regeneração de espaços públicos; (ii) sustentabilidade com melhoramentos ambientais e preservação de recursos naturais; (iii) fortalecimento institucional e da segurança cidadã; e (iv) transformação produtiva com emprego e capacitações. A

estrutura é feita a partir de 6 componentes, contemplando os eixos estratégicos e a gestão do programa. Cada componente é subdividido em subcomponente, e, na sequência, em ações (Tabela 45).

Tabela 46: Desempenho físico-orçamentário ações do Programa Transporte Urbano e Mobilidade

Componente	Subcomponente	Ações
Componente 1. Desenvolvimento Urbano Integrado	Infraestrutura Física e Social	Requalificação urbana no Titanzinho e Serviluz
		Requalificação urbana da Avenida Beira Mar
		Requalificação urbana em bairros de Fortaleza
	Acessibilidade, Mobilidade e Logística Urbana	Revitalização de corredores turísticos ⁴⁴
		Consolidação de corredores gastronômicos na área da Varjota
		Reestruturação de Edificações e vias com potencial turístico
Componente 2. Transformação Produtiva	Geração de emprego e renda	Promoção de empreendimentos em Titanzinho e Serviluz
		Implantação de um sistema de micro finanças, por meio da capacitação e
		Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais (APL) em turismo, com a integração de
		Criação de um observatório de turismo para coleta e pesquisa
Componente 3. Sustentabilidade Ambiental	-	Despoluição de parte da Orla de Fortaleza
		Proteção e Recuperação contra a Erosão Costeira na Beira Mar (aterro hidráulico)
Componente 4. Segurança	Infraestrutura e Prevenção	Instalação de um sistema de

⁴⁴ O projeto consiste na revitalização das seguintes avenidas e ruas: Avenida Monsenhor Tabosa, Avenida Vicente Castro, Rua João Moreira, Rua Adolfo Caminha e Avenida Alberto Nepomuceno e outras

Cidadã	Primária	vigilância por vídeo
		Instalação de Bases Comunitárias de Segurança Cidadã
Componente 5. Gestão do Programa	-	Contratação de consultoria especializada para apoiar a Unidade de Coordenação do Programa
		Contratação de uma auditoria externa para verificar o uso adequado dos recursos do Programa
		Contratação de consultoria de assessoramento técnico operacional e gerencial
Componente 6. Outros Gastos	-	Comissão de financiamento e o gastos de avaliação do Programa

Fonte: Elaborado pela autora com dados do relatório da auditoria externa (Fortaleza, 2022c).

A secretaria responsável pela execução do programa é a SEGOV, onde foi constituída uma Unidade de Coordenação do Programa (UCP), responsável pela administração, coordenação e supervisão. Além dela, participam como executoras a Secretaria de Infraestrutura, a Secretaria de Turismo, a Secretaria de Segurança Cidadã e a Secretaria de Desenvolvimento Econômico.

O valor total do programa é de US\$166.500.000,00, equivalente a R\$623.109.600,00⁴⁵, sendo dividido em partes iguais entre a CAF e a Prefeitura Municipal de Fortaleza. Apesar de não ser o objetivo da pesquisa avaliar a receita, desembolsos e contrapartidas da PMF, à título de informação, o quadro abaixo apresenta a distribuição do financiamento em dólares americanos a partir de cada componente/eixo (Tabela 46). Até dezembro de 2021, foi desembolsado o valor de US\$41.287.049,79, quase metade do valor total da CAF (Tabela 47).

⁴⁵ Valor com o câmbio da data da assinatura do contrato 04/06/2018, utilizado como base nos documentos oficiais. É importante salientar que, como o valor oficial é o dólar norte-americano, por ser um financiamento externo, os valores em real flutuam de acordo com a cotação do dólar na data do desembolso. No período de 2018 a 2021, foram feitos desembolsos com o câmbio de R\$3,77 a R\$5,54.

Tabela 47: Financiamento do Programa Cidade com Futuro CAF e PMF

Componente	Valor PMF	Valor CAF	Valor Total
1. Desenvolvimento Urbano Integrado	US\$80.424.535	US\$29.723 .000	US\$110.147.535
2. Transformação Produtiva	US\$295.000	US\$5.000.000	US\$5.295.000
3. Sustentabilidade Ambiental	US\$1.448.775	US\$32.195.000	US\$33.643.775
4. Fortalecimento Institucional e Segurança Cidadã	US\$756.690	US\$10.574.000	US\$11.330.690
5. Gestão do Programa	US\$325.000	US\$5.000 .000	US\$5.325.000
6. Outros Gastos		US\$758.000	US\$758.000
Total	US\$83.250.000	US\$83.250.000	US\$166.500.000

Fonte: Elaborado pela autora com dados do relatório da auditoria externa (Fortaleza, 2022c).

Tabela 48: Desembolsos Programa Cidade com Futuro

Desembolso	Data	Valor US\$	Taxa de conversão	Valor R\$
1º	13/11/2018	\$4.000.000,00	3,77	R\$ 15.088.000,00
2º	29/08/2019	\$15.700.000,00	4,14	R\$ 65.092.200,00
3º	17/03/2020	\$1.869.421,66	variado	R\$ 9.571.438,90
4º	29/04/2020	\$4.873.580,00	5,36	R\$ 26.166.251,02
5º	23/11/2020	\$3.824.386,00	5,42	R\$ 20.728.172,12
6º	05/02/2021	\$1.502.276,33	variado	R\$ 8.031.169,26
7º	18/02/2021	\$5.373.715,00	5,41	R\$ 29.114.787,87
8º	01/10/2021	\$663.670,80	variado	R\$ 3.572.208,08
9º	27/10/2021	\$3.480.000,00	5,54	R\$ 19.279.200,00
Total		\$41.287.049,79	variado	R\$ 167.528.639,38

Fonte: Elaborado pela autora com dados do relatório da auditoria externa (Fortaleza, 2022c).

Para a sua execução entre 2018 e 2021, o PPA prevê um orçamento de R\$155.069.690,00. Já a previsão orçamentária das LOAs para os respectivos anos, duplicou o valor inicial, chegando a R\$322.738.914,00 (Tabela 48). A despesa total executada no período foi de R\$246.522.224,01, equivalente a 76,38% do orçamento das LOAs (Tabela 49). A execução orçamentária anual foi menos expressiva no primeiro ano do programa, em 2018, e melhorando o desempenho nos anos consecutivos.

Tabela 49: Despesa estimada PPA x LOAs Programa Fortaleza Cidade com Futuro

Ano	Orçamento PPA	Orçamento LOAs	%
2018-2021	R\$ 155.069.690,00	R\$ 322.738.914,00	208,13%

Fonte: elaborado pela autora com base no PPA 2018-2021 (Fortaleza, 2017a) e nas LOAs (Fortaleza, 2017b; 2018a; 2019a; 2020a).

Tabela 50: Despesa estimada x executada Programa Fortaleza Cidade com Futuro

Ano	Despesa Estimada LOA	Despesa Executada Balanço	%
2018	R\$ 25.548.136,00	R\$ 2.631.553,62	10,30%
2019	R\$ 133.291.331,00	R\$ 93.779.565,33	70,36%
2020	R\$ 93.145.870,00	R\$ 98.133.422,42	105,35%
2021	R\$ 70.753.577,00	R\$ 51.977.682,64	73,46%
Total	R\$ 322.738.914,00	R\$ 246.522.224,01	76,38%

Fonte: elaborado pela autora com base nas LOAs (Fortaleza, 2017b; 2018a; 2019a; 2020a) e nos relatórios técnicos sobre a prestação de contas do governo (Fortaleza, 2018b; 2019b; 2020b; 2021a).

A organização do programa se divide em 12 ações, das quais três não foram executadas: Fomento à Transformação Produtiva Local, Desapropriação, Indenização, Licenças e Despesas Afins e Elaboração de Estudos, Projetos e Orçamentos. As ações com maiores orçamentos e despesas são as vinculadas ao eixo de desenvolvimento urbano, capitaneadas pela SEINF: Implantação e Recuperação da Infraestrutura de Monitoramento de Segurança de Bairros; Urbanização de Vias Públicas e Espaços Públicos; e Urbanização de Vias Públicas e Espaços Públicos. Destaca-se também a ação Promoção da Segurança Cidadã: Infraestrutura e Prevenção Primária, a qual a despesa ultrapassou o valor orçado 14 vezes mais (Tabela 50).

Tabela 51: Desempenho físico-orçamentário ações do Programa Fortaleza Cidade com Futuro

Ação	Órgão	Despesa Estimada LOA	Despesa Executada	%	Meta PPA
Promoção de fortaleza como destino turístico	SETFOR	R\$ 8.628.666,00	R\$ 100.000,00	1,16%	50 divulgações realizadas
Fomento a transformação produtiva local	SDE	R\$ 5.061.666,00	R\$ 0,00	0,00%	3.341 pessoas capacitadas
Implantação de Plano	SETFOR	R\$ 1.784.666,00	R\$ 590,34	0,03%	100% da central

Estratégico de Marketing para comercialização do destino					de monitoramento em funcionamento
Promoção da segurança cidadã: infraestrutura e prevenção primária	SSC	R\$ 277.000,00	R\$ 4.084.265,04	1474,46 %	100 ações desenvolvidas
Implantação e recuperação da infraestrutura de monitoramento de segurança de bairros	SEINF	R\$ 25.606.000,00	R\$ 67.268.737,30	262,71%	13 células de monitoramento implantadas
Implantação, recuperação e ampliação de equipamentos urbanos	SEINF	R\$ 102.268.000,00	R\$ 53.268.027,01	52,09%	5 equipamentos implantados
Urbanização de vias públicas e espaços públicos	SEINF	R\$ 124.211.920,00	R\$ 111.124.995,43	89,46%	132.242m2
Gestão e supervisão	SEGOV	R\$ 21.888.037,00	R\$ 412.532,34	1,88%	100% gerenciamento realizado
Gerenciamento, supervisão e consultoria	SEINF	R\$ 16.931.000,00	R\$ 18.317.604,00	108,19%	48 relatórios de gerenciamento entregues
Desapropriação, indenização, licenças e despesas afins	SEINF	R\$ 12.386.000,00	R\$ 0,00	0,00%	100% das desapropriações e indenizações realizadas
Elaboração de estudos, projetos e orçamentos	SEINF	R\$ 1.210.000,00	R\$ 0,00	0,00%	10 estudos elaborados
Manutenção e funcionamento do observatório turístico	SETFOR	R\$ 2.485.959,00	R\$ 921.366,64	37,06%	1 observatório instalado e mantido
TOTAL		R\$ 322.738.914,00	R\$ 246.522.224,01	79,17%	-

Fonte: Elaborado pela autora com base no PPA 2018-2021 (Fortaleza, 2017a), nas LOAs (Fortaleza, 2017b; 2018a; 2019a; 2020a) e nos relatórios técnicos sobre a prestação de contas do governo (Fortaleza, 2018b; 2019b; 2020b; 2021a).

Assim como o programa Transporte Urbano e Mobilidade, o programa Fortaleza Cidade com Futuro possui informações incompletas sobre execução física das ações. Os balanços dos anos 2018 e 2021 apresentam os dados de forma esquematizada, vinculando ação, meta e execução, porém os relatórios dos anos 2019 e 2020 não apresentam esses dados de forma clara, apenas descrevem no texto as ações, inclusive vinculado com outros programas. Também não foi possível

utilizar os relatórios da auditoria externa, porque organizam as ações a partir dos componentes (Tabela 46), enquanto as peças orçamentárias classificam as ações de acordo com a Tabela 50.

4.2.4 Dimensão territorial

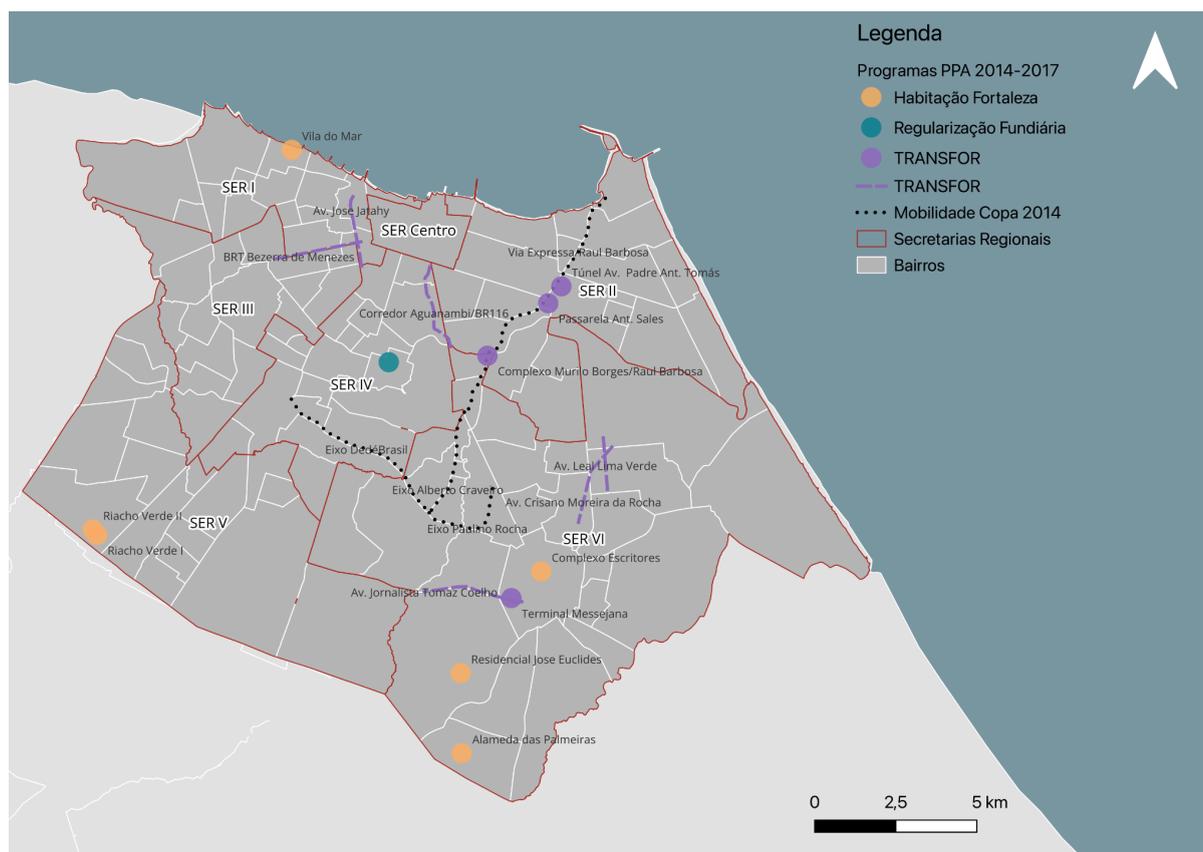
A análise da dimensão territorial para as duas gestões do prefeito Roberto Cláudio (2014-2020) e mais o primeiro ano de gestão do prefeito Sarto (2021) ficaram prejudicadas devido à organização administrativa mais centralizadora das secretarias das pastas setoriais. Nos programas analisados, a execução das obras de mobilidade fica a cargo da SEINF, obras em geral, SCSP, e habitação com a HABITAFOR. Nenhuma Secretaria Regional teve participação na execução dos programas analisados⁴⁶. Todavia, a pesquisa tentou reunir o máximo de informações dos documentos analisados para mapear as ações e entender a espacialização dos programas no território de Fortaleza.

4.2.4.1 Gestão 2013-2016

Os documentos da gestão 2014-2017 são os mais frágeis de informações. Conforme levantado anteriormente, as ações dos programas analisados não faziam menção ao projeto, ao território ou qual regional estavam inseridos. Ademais, cada programa tinha uma secretária setorial executora: Habitação Fortaleza e Regularização Fundiária com o Gabinete do Prefeito e HABITAFOR, TRANSFOR com a SEINF e SCSP, e Mobilidade Copa 2014 com a SEINF e a SECOPA. A partir da informação dos relatórios de avaliação do PPA 2014-2018, foram espacializados alguns dos projetos realizados pelos programas detalhados (Mapa 10). Contudo, não é possível saber qual foi o valor despendido para cada entrega.

⁴⁶ Depois dessa conclusão, foi verificado que o programa 0006 Obras Públicas de Infraestrutura era o único programa vinculado à função 15-Urbanismo que tinha como responsabilidade de execução as SERs.

Mapa 10: Distribuição espacial programas PPA 2014-2017



Fonte: Elaborado pela autora com base nos relatórios técnicos sobre a prestação de contas do governo (Fortaleza, 2018b; 2019b; 2020b; 2021a) e nos relatórios de avaliação do PPA (Fortaleza, 2020c; 2022a).

Embora a distribuição das ações no Mapa 10 não trazerem a totalidade do que foi a execução dos programas e a informação sobre os investimentos, essas ações foram apontadas como as principais executadas na gestão. Nesse contexto, é possível perceber então uma concentração de ações de mobilidade na SER II, regional com maior número de bairros com maior renda nominal e maior valor do m². Por sua vez, a SER Centro e a SER III não tiveram nenhuma ação prioritária dos programas analisados.

Houve também uma priorização das ações habitacionais nas áreas mais periféricas da cidade e sem infraestrutura, contribuindo assim para o processo de segregação socioespacial. Destacam-se a construção de grandes conjuntos habitacionais financiados pelo Programa Minha Casa, Minha Vida: o conjunto Alameda Palmeiras, onde foram entregues 2.960 unidades habitacionais, em 2017, e o início da construção do conjunto Cidade Jardim, com previsão de construção de

5.968 unidades habitacionais. Sobre a política habitacional durante esse período, Braga et al (2021) conclui que:

"O surgimento desses grandes conjuntos habitacionais na periferia de Fortaleza é antagônico às diretrizes da política urbana municipal, estabelecidas pelo PDPFor e pelo ordenamento jurídico-urbanístico federal. Essa informação deve ser interpretada conjuntamente com o fato constatado de que os primeiros oito anos de vigência do PDPFor foram marcados, geralmente, por redução dos recursos destinados à habitação no município de Fortaleza." (Braga et al, 2021, p.1620)

4.2.4.2 Gestão 2017-2020

Com a nova estruturação do Fortaleza 2040, a gestão reformulou a organização das peças orçamentárias, proporcionando mais informações sobre a execução dos programas em relação à gestão passada. Ainda assim, a melhoria não foi ao ponto de vincular as despesas das ações no território, e a administração dos programas ainda acontece entre as secretarias setoriais, sem descentralizar entre as secretarias regionais.

Para os programas habitacionais analisados Habitar Bem e Regularização Fundiária será apresentada a análise territorial com a espacialização das entregas apontadas como mais importantes nos documentos. Já o Fortaleza Cidade com Futuro o mapeado foi esquematizado a partir dos dados do relatório da auditoria externa, a qual oferece dados sobre os investimentos e localização, ainda que de forma parcial. Por fim, o programa Transporte Urbano e Mobilidade foi o mais prejudicado com a falta de informações nos balanços dos anos 2019 e 2020, assim, inviabilizando a sua análise territorial.

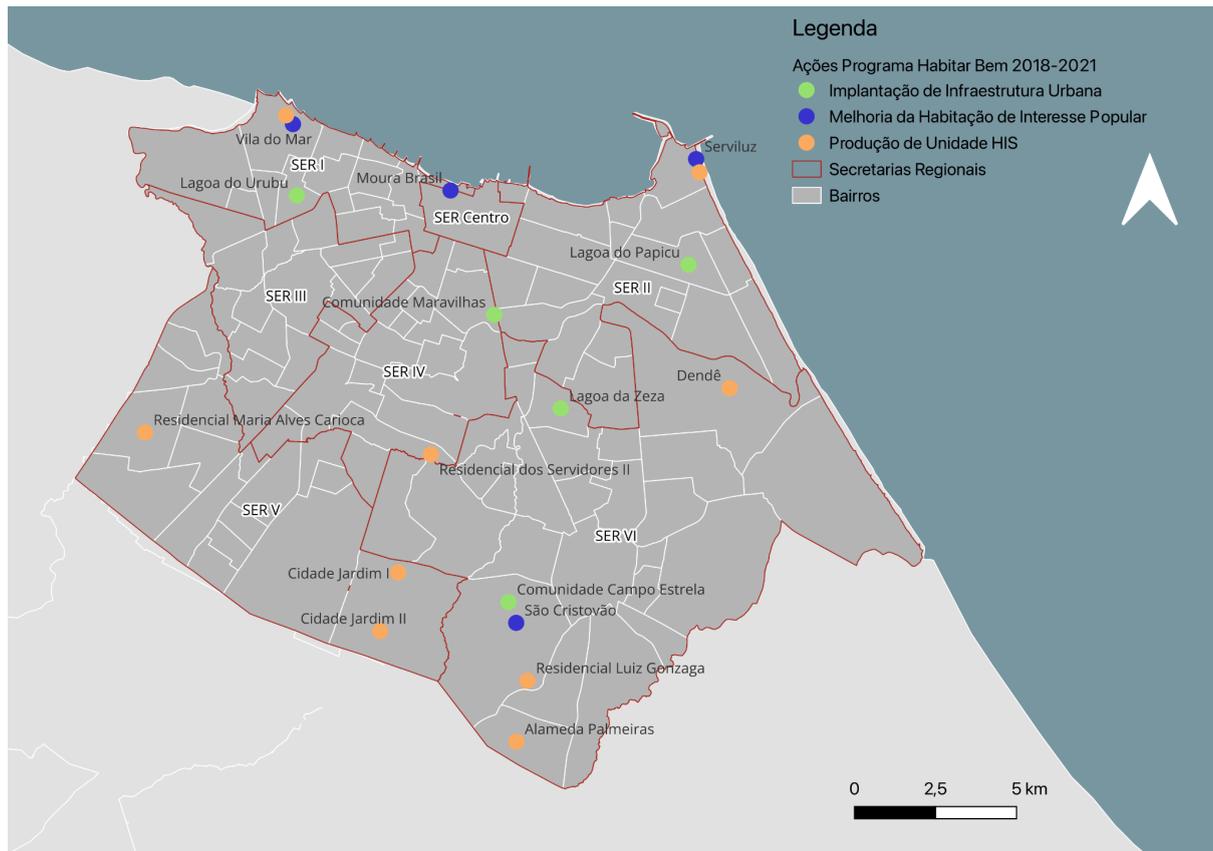
Entre 2018 e 2021, o programa habitacional Habitar Bem teve como principais ações produção de habitação de interesse social, melhoria habitacional e melhoria da infraestrutura urbana. De acordo com as informações coletadas nos documentos, no que refere a produção da habitação foram contemplados os seguintes territórios: Alameda Palmeiras (2.960 u.h.) Cidade Jardim I e II (4.688 u.h.), Cidade Jardim 2 (1.984 u.h.), Vila do Mar (264 u.h.); Dendê (246 u.h.), Luiz Gonzaga (1.760 u.h.) Serviluz-Aldeia da Praia (1.330 u.h.). Percebe-se a duplicidade de informações referentes aos conjuntos habitacionais do PMCMV Alameda Palmeiras e Cidade Jardim I e II, os quais aparecem nos documentos dos dois períodos analisados, dificultando assim verificar o cumprimento das metas estabelecidas no PPA e na LOA.

Já a ação de melhoria habitacional aconteceu nas áreas do Vila do Mar (2.116 casas), Serviluz (45 casas), Moura Brasil (111 casas) e São Cristóvão (não informado). Além disso, as infraestruturas urbanas melhoradas ocorreram nas comunidades Campo Estrela, Comunidade Maravilhas, Lagoa do Zeza, Lagoa do Papicu e Lagoa do Urubu.

A distribuição espacial dessas ações no território de Fortaleza segue o mesmo padrão histórico das políticas habitacionais, se localizando mais nas periferias. Nesse sentido, os investimentos do Estado para habitação de interesse social acabam corroborando para a valorização dos vazios urbanos nas áreas periféricas e, assim, especulação dos proprietários de terras (Freitas e Pequeno, 2015). Dessa forma, forma, "a política pública de habitação corre o risco de alimentar um ciclo vicioso de valorização imobiliária e exclusão social, em vez de combatê-lo" (Freitas e Pequeno, 2015, p. 50).

Outro ponto a ser colocado é a localização das obras de melhoria da infraestrutura urbana que aconteceram distantes das intervenções habitacionais. Entendendo ser uma ação que poderia partir de outros programas, faria mais sentido que elas estivessem vinculadas às ações habitacionais que estão sendo executadas (Mapa 11).

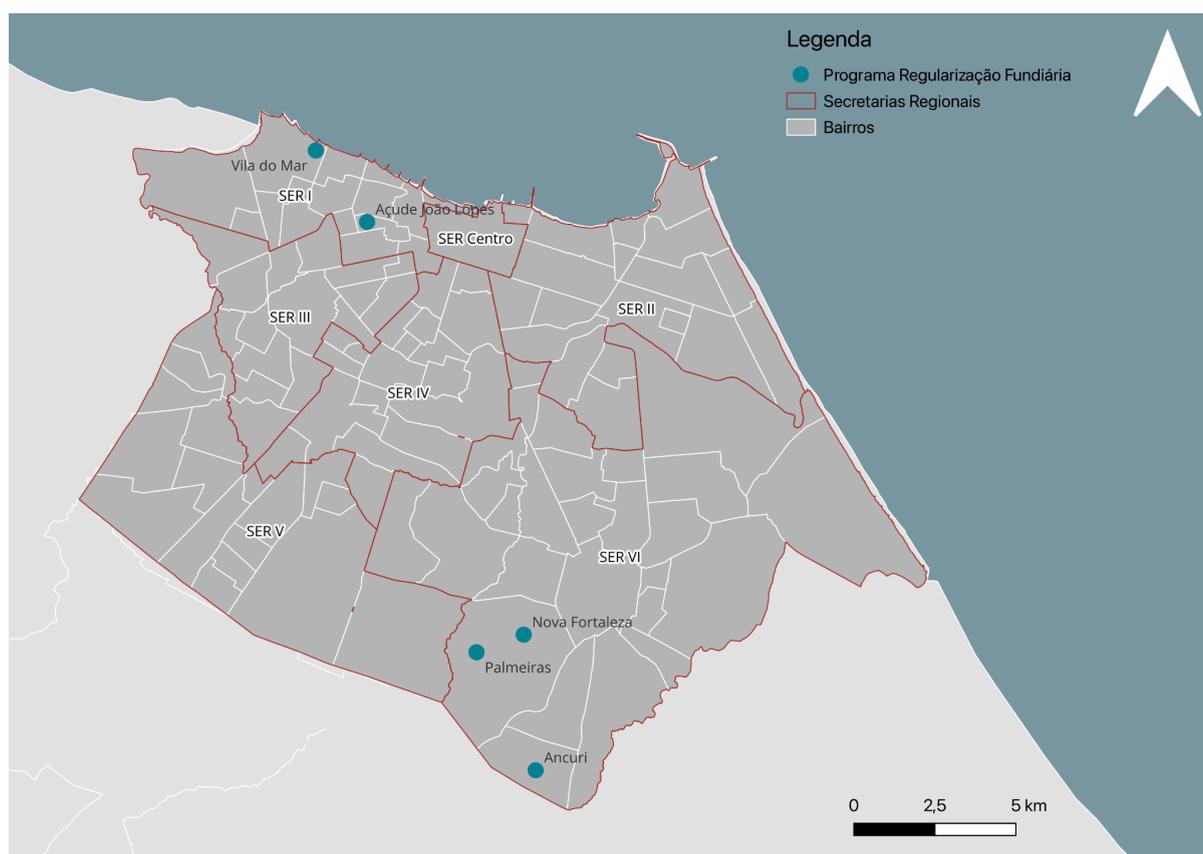
Mapa 11: Distribuição espacial das ações do Programa Habitar Bem 2018-2021



Fonte: Elaborado pela autora com base nos relatórios técnicos sobre a prestação de contas do governo (Fortaleza, 2018b; 2019b; 2020b; 2021a) e nos relatórios de avaliação do PPA (Fortaleza, 2020c; 2022a).

Como visto na análise orçamentária, o programa de Regularização Fundiária teve poucos recursos e uma baixa execução, apesar de ser classificado como prioritário pelo PPA 2018-2021. Embora as ações do programa se dividissem entre regularização de melhorias habitacionais e urbanização, ocupações consolidadas e conjuntos habitacionais, não foi possível relacionar com as entregas apontadas nos documentos. As principais localidades que receberam ações de regularização fundiária foram no Vila do Mar, Ancuri, Conjunto Palmeiras, Nova Fortaleza e Açude João Lopes, concentradas na regional I e VI (Mapa 12). De fato, ainda carece uma política pública estruturada com investimentos para atender mais áreas da cidade, já que Fortaleza possui um *déficit* habitacional de 95.166 domicílios, de acordo com a Fundação João Pinheiro (2010).

Mapa 12: Distribuição espacial das ações do Programa Regularização Fundiária 2018-2021



Fonte: Elaborado pela autora com base nos relatórios técnicos sobre a prestação de contas do governo (Fortaleza, 2018b; 2019b; 2020b; 2021a) e nos relatórios de avaliação do PPA (Fortaleza, 2020c; 2022a).

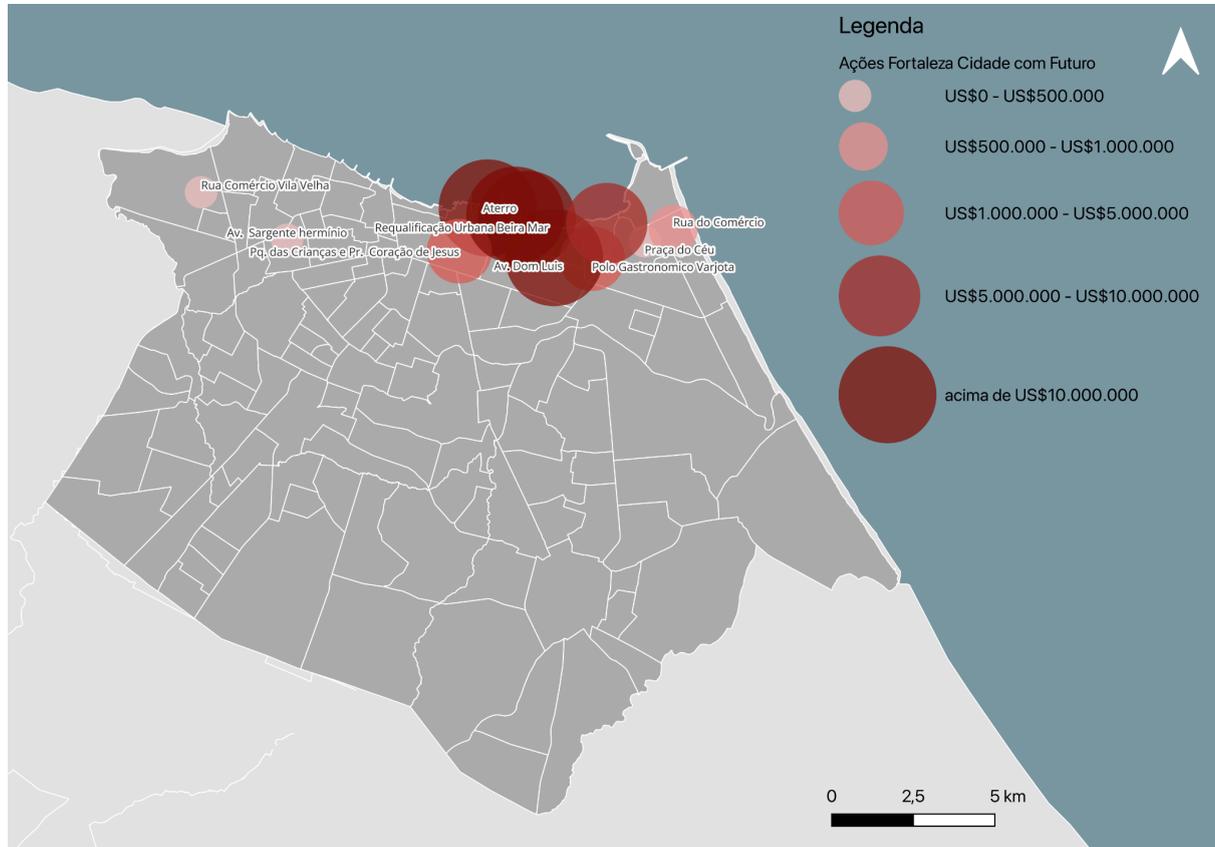
Freitas e Pequeno (2015) pontuam que a demanda de urbanização e regularização fundiária atualmente significaria um alto custo no orçamento público, visto que, historicamente, a política urbana em Fortaleza não teve como princípio incluir a população de baixa renda no mercado formal de moradias. Em síntese, as ações do Estado acabam sendo muito pontuais e atuam superficialmente na questão da informalidade:

"Nesse sentido, as políticas de regularização tornam-se ineficazes, se o poder público não atua na principal causa da informalidade: a impossibilidade de produzir imóveis a preços acessíveis em bairros dotados de serviços básicos e próximos a zonas que concentram empregos. Tal impossibilidade possui relação direta com o aumento especulativo do preço dos terrenos nos bairros bem localizados, fato que inviabiliza a construção da habitação de interesse social em bairros adequados." (Freitas e Pequeno, 2015, p.50)

Dentre os programas analisados, os maiores investimentos para o período vieram do Fortaleza Cidade com Futuro, com financiamento externo da CAF. A partir dos dados coletados no relatório da auditoria externa (Anexo IV), foi realizada a

espacialização dos investimentos da CAF⁴⁷ para a execução total do programa, de 2018 a 2023 (Mapa 13).

Mapa 13: Distribuição espacial dos investimentos da CAF para o Programa Fortaleza Cidade com Futuro 2018-2023



Fonte: Elaborado pela autora com dados do relatório de auditoria externa (Fortaleza, 2022c)

Com um viés puramente turístico, as ações de melhorias urbanas se concentram na orla de Fortaleza, mais especificamente nas imediações da Avenida Beira Mar, com obras que ultrapassam o valor de 10 milhões de dólares: Requalificação da Av. Beira Mar (13,3 milhões de dólares), Requalificação da Av. Dom Luís (16 milhões de dólares), Aterro Beira-Mar (11,1 milhões de dólares) e Requalificação Rua do Tabajaras e Av. Historiador Raimundo Girão (12,3 milhões de dólares).

Até o final de 2021, foram finalizadas as obras do aterro, e executado mais de 90% da requalificação da Av. Beira Mar. Além disso, tiveram obras iniciadas entre 2018 e 2021 as seguintes ações: Tratamento das Águas do Parque Riacho Maceió, Requalificação Rua do Tabajaras e Av. Historiador Raimundo Girão, Polo

⁴⁷ No relatório, não traz informações detalhadas referente às despesas da contrapartida da PMF.

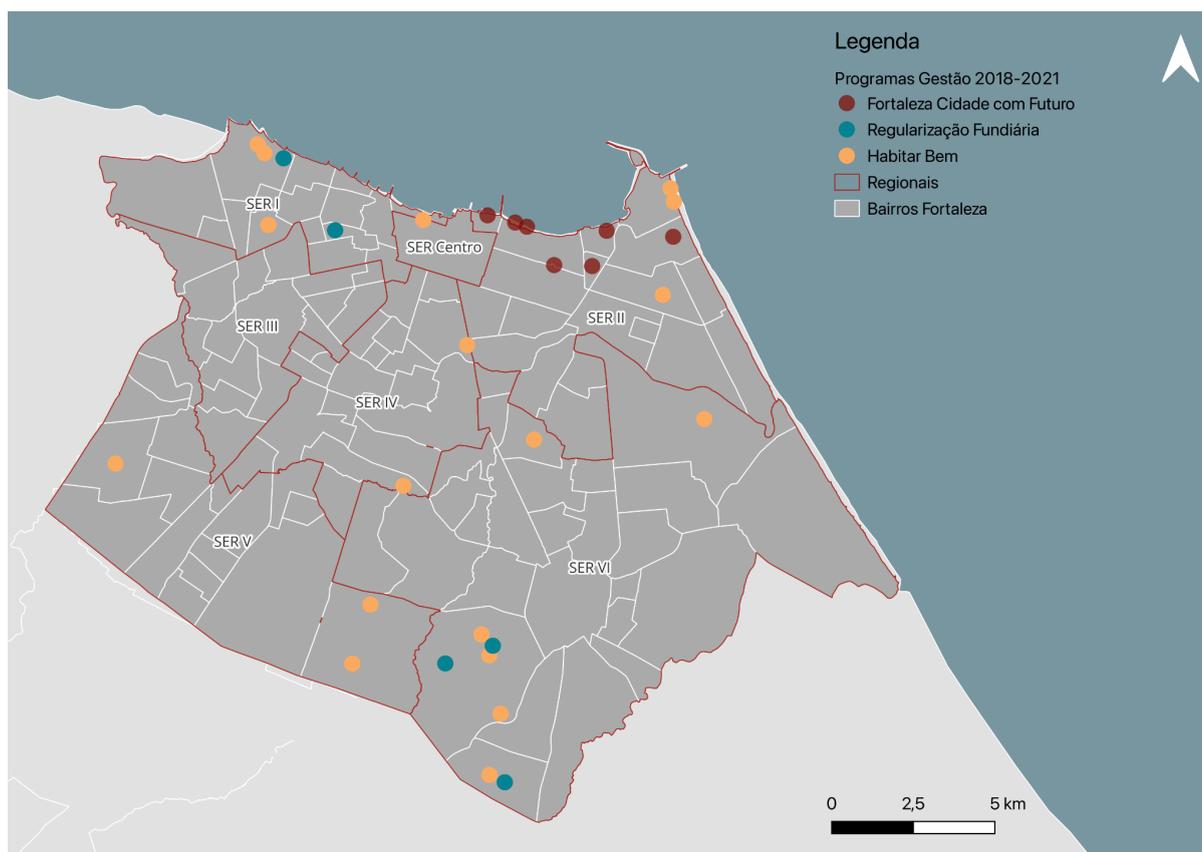
Gastronômico da Varjota, Requalificação da Av. Dom Luís e obras no Vila Velha e no Vicente Pinzon.

Enfim, de forma a compreender territorialmente os programas, foram espacializadas as ações do Fortaleza Cidade com Futuro com execução iniciada até 2021 sobrepondo com as ações dos programas Habitar Bem e Regularização Fundiária (Mapa 14). Fica evidente a concentração de melhorias de infraestrutura urbana com o Programa Fortaleza Cidade com Futuro na regional II, área mais nobre da cidade, enquanto as ações dos programas de habitação se distribuem na cidade, especialmente nas áreas mais periféricas. Chama atenção que as regionais III, IV e V, a região oeste da cidade, historicamente conhecida pela ocupação de assentamento informais e alta densidade demográfica, é ao mesmo tempo a mais desassistida pelas políticas públicas.

A inércia ou dependência espacial das políticas urbanas é apontada por Marques (2017) como uma característica notável a partir da verificação da localização dos equipamentos e dos traçados espaciais, favorecendo diretamente os moradores de determinadas regiões:

"Como já citei, nesse caso o "onde" define o "quem", beneficiando grupos localizados que se empoderam pela espacialização própria da política, gerando mecanismos de retornos crescentes ainda mais fortes do que em políticas não espacializadas" (Marques, p. 8, 2017).

Mapa 14: Distribuição espacial dos programas Gestão 2017-2020



Fonte: Elaborado pela autora com base nos relatórios técnicos sobre a prestação de contas do governo (Fortaleza, 2018b; 2019b; 2020b; 2021a), nos relatórios de avaliação do PPA (Fortaleza, 2020c; 2022a) e no relatório da auditoria externa (Fortaleza, 2022c).

A concentração de poder aquisitivo de determinadas localizações da cidade, em especial na Aldeota, seguindo para o setor sudeste de Fortaleza, tem impacto direto nas decisões de provisão de infraestrutura pelo Estado, visto que:

"As áreas onde moram populações de maior poder aquisitivo normalmente se mostram mais viáveis em termos financeiros. Esse tipo de viés em favor das áreas onde residem essas populações de maior rendimento se acha, às vezes, "embutido" nos modelos utilizados no planejamento urbano. Por exemplo, o planejamento de transporte é normalmente feito com base nos modelos que enfatizam muito mais a eficiência do que a equidade, já que visam a equilibrar a demanda efetiva para viagens (a geração de viagens) com sua oferta (ou capacidade de vias), não levando em conta a distribuição interpessoal da acessibilidade verificada entre diferentes grupos de renda" (Vetter e Massena, 1981, p. 60).

Por fim, vale lembrar que "as ações do Estado em um dado período acabam tendo impactos sobre a segregação residencial, que por sua vez tem implicações

importantes na futura distribuição dos benefícios líquidos dos investimentos do Estado" (Vetter e Massena, 1981, p. 53).

5. Considerações finais

A partir da análise institucional, normativa, orçamentária e territorial relativa ao período de 2010 a 2021, exatamente os anos de vigência do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, foi possível constatar que o instrumento foi amplamente desconsiderado, esquecido e invisibilizado diante de pressão dos interesses econômicos e do mercado imobiliário, novos programas federais (PAC, Copa 2014, PMCMV), financiamentos externos (Fortaleza Cidade com Futuro) e plano de governo (Fortaleza 2040). Ademais, sempre que se colocou como impedimento aos interesses, veio a ser alterado de modo a favorecer aos interesses da incorporação imobiliária.

Nas peças orçamentárias analisadas, o PDPFOR não foi apresentado como estruturante, logo, teve pouca ou quase nenhuma influência no orçamento público. Enquanto estrutura e organização, o PDPFOR é bastante direcionador para políticas setoriais que tenham interferência direta no urbano, enquanto os PPAs utilizam estruturas próprias e intersectorialidade das políticas públicas, por exemplo vinculando a política habitacional à de direitos humanos (Tabela 51).

Tabela 52: Comparação entre as políticas setoriais PDPFor 2009, PPA 2010-2013 e PPA 2011-2017

PDPFor 2009	PPA 2010-2013	PPA 2011-2017	PPA 2018-2021
Política de habitação e regularização fundiária	Política Habitacional	Cidadania e Direitos Humanos	Equidade Territorial e Social
Política de terras públicas	-	-	-
Política de meio ambiente	Meio Ambiente e Controle Urbano	Urbanismo e meio ambiente	Qualidade do meio ambiente e recursos naturais
Política de defesa civil	Direitos Humanos e Cidadania	Cidadania e Direitos Humanos	Vida comunitária acolhimento e bem-estar
Política de mobilidade	Infraestrutura Urbana	Mobilidade, acessibilidade e obras públicas	Cidade integrada, acessível e justa

Política de proteção do patrimônio cultural	Cultura	Cultura	Desenvolvimento da cultura e do conhecimento
Política de desenvolvimento econômico	Desenvolvimento Econômico e Mercado de Trabalho	Desenvolvimento econômico	Dinamização econômica e inclusão produtiva
Política de turismo	Turismo e Esportes	Desenvolvimento econômico	Dinamização econômica e inclusão produtiva
Política de integração metropolitana	-	-	-

Fonte: Elaborado pela autora com informações dos PDPFOR e dos PPAs (Fortaleza 2009a; 2009b, Fortaleza 2013a, Fortaleza 2017a)

O PDPFor coloca como responsabilidade do município a política habitacional, direcionado para o direito à moradia adequada e, conseqüentemente, o direito à cidade. No entanto, embora a pasta setorial tenha relevância, urgência, inclusive, sendo colocada como prioridade nas leis e nos programas de gestão, a política habitacional vem perdendo cada vez mais espaço nas leis orçamentárias. Dentre os 3 PPAs em análise, o PPA 2010-2013 da gestão da Prefeita Luizianne Lins se destaca frente aos PPAs do Roberto Cláudio, com uma melhor previsão de despesa para a função Habitação, havendo uma diminuição considerável dos recursos nos PPAs da gestão Roberto Cláudio, saindo de quase 800 milhões para 95 milhões, uma diminuição de 88%. Em contrapartida, a função Segurança Pública quase triplicou o valor do orçamento no último PPA (Tabela 52).

Tabela 53: Comparação PPAs por Função de Governo

Código	Função	PPA 2010-2013	%	PPA 2014-2017	%	PPA 2018-2021	%
01	Legislativa	R\$ 421.209.090,00	2,47%	R\$ 644.316.958,00	2,30%	R\$ 703.989.743,02	2,65%
02	Judiciária ⁴⁸	-	-	-	-	-	-
03	Essencial à Justiça	R\$ 100.989.156,00	0,59%	R\$ 2.800.000,00	0,01%	R\$ 878.599,73	0,00%
04	Administração	R\$ 1.778.396.945,00	10,43%	R\$ 3.760.530.317,00	13,44%	R\$ 2.984.214.202,95	11,24%
06	Segurança Pública	R\$ 319.025.258,00	1,87%	R\$ 781.318.121,00	2,79%	R\$ 1.158.738.216,82	4,36%
08	Assistência Social	R\$ 356.974.677,00	2,09%	R\$ 347.061.716,00	1,24%	R\$ 296.561.667,94	1,12%
09	Previdência Social	R\$ 1.014.199.521,00	5,95%	R\$ 1.659.008.810,00	5,93%	R\$ 2.096.166.287,82	7,89%
10	Saúde	R\$ 4.858.395.376,00	28,49%	R\$ 8.197.254.139,00	29,29%	R\$ 5.665.980.178,32	21,33%

⁴⁸ Para a análise foram desconsideradas as funções 02-Judiciária e 99-Reserva de Contingência da análise porque não possui todas as informações para serem colocadas em comparação.

11	Trabalho	R\$ 41.419.700,00	0,24%	R\$ 65.601.288,00	0,23%	R\$ 16.964.850,42	0,06%
12	Educação	R\$ 3.502.406.112,00	20,54%	R\$ 6.611.560.583,00	23,63%	R\$ 6.993.954.581,04	26,33%
13	Cultura	R\$ 252.337.865,00	1,48%	R\$ 234.201.470,00	0,84%	R\$ 351.700.296,93	1,32%
14	Direitos da Cidadania	R\$ 88.043.069,00	0,52%	R\$ 258.154.028,00	0,92%	R\$ 180.029.933,66	0,68%
15	Urbanismo	R\$ 2.416.397.479,00	14,17%	R\$ 3.678.463.500,00	13,14%	R\$ 3.783.638.778,28	14,25%
16	Habitação	R\$ 789.281.502,00	4,63%	R\$ 364.484.851,00	1,30%	R\$ 94.569.649,81	0,36%
17	Saneamento	R\$ 44.157.595,00	0,26%	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 233.684.149,47	0,88%
18	Gestão ambiental	R\$ 321.293.536,00	1,88%	R\$ 472.866.304,00	1,69%	R\$ 281.597.907,11	1,06%
19	Ciência e tecnologia	R\$ 28.089.300,00	0,16%	R\$ 139.838.070,00	0,50%	R\$ 21.397.146,10	0,08%
20	Agricultura	R\$ 0,00	-	R\$ 741.000,00	0,00%	R\$ 0,00	0,00%
23	Comércio e serviços	R\$ 127.306.318,00	0,75%	R\$ 1.700.000,00	0,01%	R\$ 21.373.072,33	0,08%
24	Comunicações	R\$ 0,00	-	R\$ 3.640.000,00	0,01%	R\$ 40.276.955,57	0,15%
25	Energia	R\$ 0,00	-	R\$ 0,00	-	R\$ 251.650.320,44	0,95%
27	Desporto e lazer	R\$ 109.557.870,00	0,64%	R\$ 45.361.635,00	0,16%	R\$ 80.171.372,79	0,30%
28	Encargos especiais	R\$ 481.002.277,00	2,82%	R\$ 716.350.007,00	2,56%	R\$ 1.303.474.615,98	4,91%
99	Reserva de contingência ¹¹	-	-	-	-	-	-
TOTAL		R\$ 17.050.482.646,00		R\$ 27.985.252.797,00		R\$ 26.561.012.526,53	

Fonte: Elaborado pela autora com dados dos PPAs (Fortaleza 2009b, Fortaleza 2013a, Fortaleza 2017a)

Primeiramente, logo na gestão Luizianne Lins, responsável pela elaboração do PDPFOR, houve uma imposição e sobreposição de ações de infraestrutura urbana ligadas aos jogos da Copa de 2014, que iam de encontro com as diretrizes do plano diretor. Ainda assim, para a política habitacional foi possível notar uma certa priorização por parte do governo municipal com uma quantidade maior de programas, agindo de forma complementar, e com mais recursos para diminuir o déficit habitacional no município.

A principal ação foi o Projeto Vila Mar que contemplou produção habitacional, melhoria habitacional, regularização fundiária, melhoria da infraestrutura urbana e chegada de serviços públicos. Contudo, como aponta Carvalho e Pequeno (2019), o Vila do Mar foi o único projeto com recursos do PAC localizado em uma ZEIS (Grande Pirambu), as demais intervenções não se preocuparam em compatibilizar com as diretrizes previstas na política urbana e habitacional presentes no PDPFOR.

Enquanto ações estratégicas, o PDPFOR apontava a necessidade de elaboração de diversos planos setoriais como habitação, saneamento e mobilidade, de forma detalhar cada política e orientar a atuação dos órgãos. Entretanto, a morosidade na formulação, o apagamento em relação aos projetos e a alternância de gestão evidenciam a dificuldade da implementação da política urbana, em especial a questão da moradia, como aconteceu com o PLHIS:

"O PLHIS, que deveria orientar a atuação do órgão (HABITAFOR), foi concluído apenas ao final de 2012 e, com as mudanças de gestão ocorridas em 2013, o plano foi deixado de lado, apesar de ter passado por uma atualização superficial em 2016, no âmbito do Fortaleza 2040, um processo de planejamento de longo prazo para a cidade, iniciado em 2013 e concluído em 2016. Inclusive, a HABITAFOR, após a transformação em secretaria, voltou a ser um órgão mais executivo das ações habitacionais. A função de planejamento da habitação foi transferida para o IPLANFOR, inclusive a de regulamentação das ZEIS" (Moura, 2017, p. 107-108).

Entretanto, o esvaziamento da política habitacional na gestão RC fica evidente, quando as diretrizes do PDPFOR são trazidas à tona. Os programas habitacionais realizados tiveram dificuldade de se articular com outras políticas setoriais de forma a proporcionar melhores condições de infraestrutura urbana e acesso a serviços essenciais. Todavia, nas comunidades localizadas em áreas estratégicas, como o Serviluz, a interlocução da política habitacional aparece priorizando remoções e induzindo ao processo de gentrificação, como acontece com a articulação entre o Fortaleza Cidade com Futuro e o Projeto Aldeia da Praia, conforme ressalta Pequeno:

"O Fortaleza Cidades com Futuro, financiado pelo Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF) é exemplar, concentrando intervenções na faixa litorânea, proporcionando reinvestimentos nos bairros à beira-mar e ameaçando comunidades litorâneas de remoção" (Pequeno, 2022, p.84)

Outra diretriz não identificada nos programas analisados da gestão RC é a de estimular e diversificar a produção de HIS em *zonas dotadas de infraestrutura*. Os principais conjuntos habitacionais construídos pelo Programa Minha Casa Minha Vida - Alameda Palmeiras e Cidade Jardim - são localizados na área mais periférica da regional IV, categorizada pelo plano diretor como Zona de Ocupação Restrita, a qual é reconhecida pela carência ou inexistência de infraestrutura e equipamentos públicos. Cabe ainda destacar, a quantidade de vazios urbanos em áreas com infraestrutura que ficam a mercê da especulação imobiliária:

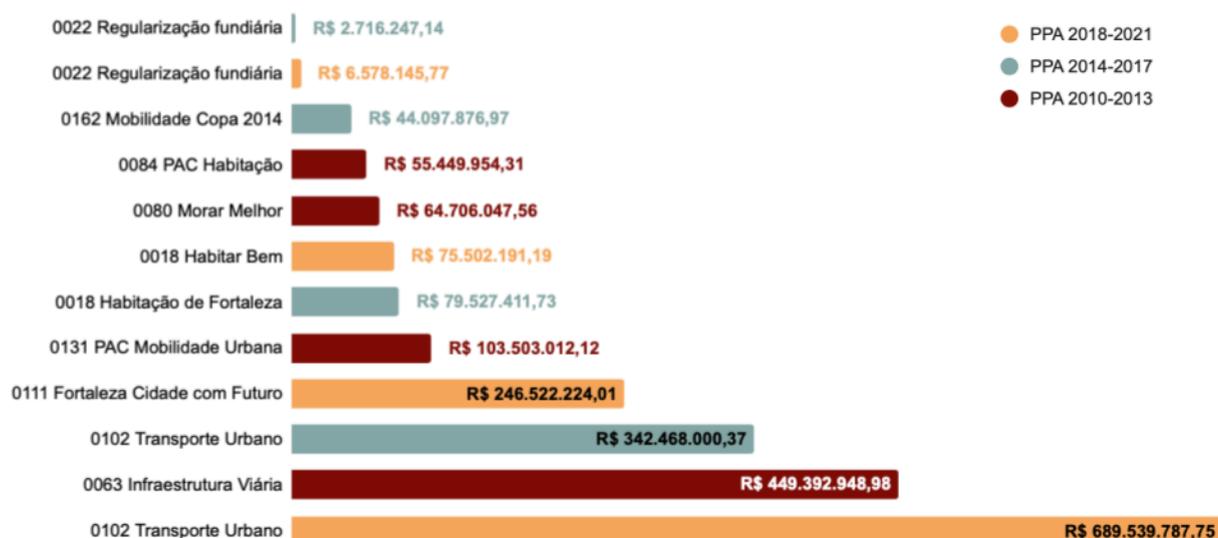
"A localização periférica dos empreendimentos da faixa de 0 a 3 SM do programa MCMV contrasta com a realidade de vários bairros "nobres" ou "emergentes" que acumulam vazios há décadas. Um exemplo é o bairro Cidade dos Funcionários, na zona leste de Fortaleza, que possui 16,3% de sua área loteada completamente vazia, o que corresponde a aproximadamente 35 hectares de lotes vazios." (Freitas e Pequeno, 2015, p. 57)

Uma diretriz que também não foi seguida em todos os programas analisados foi a reabilitação e repovoamento das áreas centrais degradadas. Nota-se que em todos os programas analisados, a regional do centro da cidade teve poucos investimentos, quase nenhuma ação importante, inclusive nenhuma voltada para a incentivo e promoção de habitação.

Embora a política de turismo não tenha sido o foco de análise da pesquisa, é importante ressaltar, que afinal o Fortaleza Cidade com Futuro é um programa da política urbana com um objetivo turístico, que o plano diretor coloca como ação estratégica para a política de turismo priorizar investimentos de infraestrutura nos seguintes áreas: Barra do Ceará, Centro, Praia de Iracema, Beira Mar, Morro Santa Teresinha, Praia do Futuro, unidades de conservação, Messejana, Grande Parangaba, Benfica e Lagoa Redonda. Neste quesito, pode-se afirmar que o Fortaleza Cidade com Futuro segue a orientação do PDPFOR. Todavia, historicamente, a orla de Fortaleza recebe investimentos e intervenções de melhoramento, enquanto outras regiões da cidade, como Messejana, Grande Parangaba, Lagoa Redonda ficam mais desassistidas.

Ao comparar as despesas de todos os programas detalhados, percebe-se uma priorização para a execução dos programas vinculados à mobilidade urbana, independentemente da gestão. À primeira vista, os gastos dos programas de habitação se apresentam quase que equivalentes, porém ao somar os dois programas analisados da gestão Luizianne, pode-se afirmar um maior direcionamento para essa função. Além disso, chama atenção os baixos valores executados para os programas específicos de regularização fundiária de assentamentos precários, indicando a necessidade de um olhar mais atencioso para essa ação (Gráfico 08 e Anexo V).

Gráfico 08: Comparação dos programas analisados vinculados à política urbana



Fonte: Elaborado pela autora com base nos relatórios técnicos sobre a prestação de contas do governo (Fortaleza, 2010b; 2011b; 2012b; 2013c; 2014b; 2015b; 2016b; 2017c; 2018b; 2019b; 2020b; 2021a)

Adiante, existe uma diferença na administração da Luizianne Lins e Roberto Cláudio estruturante que impactou nos resultados obtidos pela pesquisa. A gestão da Prefeita acontecia de forma descentralizada, os programas analisados tinham maior participação das secretarias regionais, e quando, o programa estava vinculado a apenas uma secretaria de uma política setorial, como a SEINF, mesmo assim a rubrica das ações fazia menção a destinação da secretaria regional.

Chama atenção também o fato da gestão da Luizianne proporcionar mais transparência em relação à distribuição de investimentos no território do que as gestões mais atuais. A administração dos programas de forma descentralizada facilitou nessa análise, indicando uma proximidade das políticas públicas com o território. Certamente, é interessante perceber a necessidade de arranjos institucionais entre as secretarias setoriais e as secretarias regionais, para que dentro as políticas públicas tenham uma estratégia comum mas que alcancem os territórios nas suas particularidades.

Em contrapartida, a administração RC, que muito avançou na disponibilização das informações (todos os documentos utilizados na pesquisa são de livre acesso ao público pelo site oficial da Prefeitura Municipal de Fortaleza), não conseguiu fornecer

com mais transparência o que estava sendo analisado nesta investigação, em termos de montante dos investimentos e sua distribuição sobre o território. Nenhum dos programas escolhidos tinham como órgão responsável as secretarias regionais e, muitas vezes, os documentos não eram claros quanto às entregas. Resta o questionamento por quais motivos o preenchimento dos dados acontece de forma diferente entre os anos e entre os programas na gestão RC.

Além da diferenciação entre as gestões, é possível notar uma diferença no desempenho e na execução orçamentária entre programas ligados à função habitação e à função urbanismo, abrindo margem para discorrer sobre a capacidade estatal de execução de determinadas políticas urbanas. Marques (2017) ressalta que a capacidade estatal é central na execução de estratégias bem-sucedidas em termos técnicos e políticos.

O uso de elementos técnicos operacionais, como os zoneamentos especiais, atrelado às agências das políticas urbanas (secretarias e conselhos) e aos indivíduos e grupos que as operam, são relevantes para verificar o desempenho da política. Essa situação pode ser verificada exatamente na facilitação da implementação dos programas vinculados à mobilidade e com o Fortaleza Cidade com Futuro, por meio da "regulamentação da desregulamentação". Enquanto isso, a capacidade de operacionalização da HABITAFOR e do IPLANFOR para regulamentar as ZEIS encontra diversos impasses políticos.

Mesmo assim, foi possível nesta pesquisa quantificar e esquematizar todas as informações de forma a dizer o que estava faltando, o que estava duplicado ou o que poderia estar equivocadamente preenchido. Além disso, como não existe um detalhamento por ação, vinculando orçamento, despesa, entrega, e muito menos localização, o mapeamento dos investimentos realizados no município não conseguiu avançar, conforme previsto na metodologia. Nesse contexto, a investigação sobre a vinculação entre investimentos e território não se esgota aqui, se apresentando assim como uma agenda de pesquisa importante no campo do planejamento urbano e da política pública urbana. O que não foi revelado pelos relatórios poderá ser aprofundado mediante a solicitação de documentos complementares para a prefeitura e órgãos responsáveis, assim como por meio de entrevistas.

Também não era objetivo da pesquisa, mas a leitura das peças orçamentárias evidenciou algumas questões gerais que impactam diretamente na execução e na avaliação das políticas públicas urbanas, e, provavelmente de outras políticas públicas setoriais:

- **As metas estabelecidas tanto no PPA, quanto nas LOAs, estavam superdimensionadas para o orçamento e para a capacidade de execução municipal:** a maioria das metas dos programas não chegavam nem perto de serem executadas com os recursos direcionados. Uma estimativa mais real, com possibilidades de ajustes nas LOAs, é necessária para a eficiência da política pública. Documentos complementares em anexo com a memória de cálculo dessas metas facilitaria também a identificação dos possíveis problemas.
- **Arbitrariedade no preenchimento da execução:** algumas informações não eram preenchidas e alguns projetos apareciam como entrega em diferentes anos, causando duplicidade das ações. A necessidade de atingir a meta e/ou a falta de padronização do preenchimento dos relatórios podem justamente influenciar nessa imprecisão de informações sobre a execução das metas.
- **Falta de padronização dos relatórios:** os relatórios de avaliação e execução mudaram bastante entre as gestões, e, mesmo dentro da mesma gestão; o formato de de apresentação dos dados foi por vezes alterado, às vezes em tabelas, às vezes descritos no texto, às vezes vinculados com outros programas. É importante seguir um direcionamento para o preenchimento dos dados para que eles possam ser analisados quanto a eficiência e efetividade.
- **Dificuldade de vincular o valor gasto da ação com determinada obra, e conseqüentemente, com o território beneficiado ou atingido:** a rubrica das ações nos balanços anuais são faziam referência à localização da ação ou em qual SER estava vinculada. Isso acontece porque as ações são pensadas de forma a abranger uma quantidade maior de atividades, sem deixá-las tão restritas a um projeto

específico e acabar segurando o orçamento. Dessa forma, o gestor tem mais maleabilidade e flexibilidade de direcionar a receita para diversas obras, em diferentes lugares. Para compreender a efetividade das políticas públicas urbanas é fundamental a análise territorial dos gastos públicos, entendo que por fim quem está recebendo mais benefícios.

Diante do exposto, o PPA de 2010-2013, 2014-2017, 2018-2021, e suas respectivas LOAs, mesmo passando por alternância de visões políticas entre as gestões Luizianne Lins e Roberto Cláudio/Sarto, fizeram pouco uso ou quase nenhum dos princípios, diretrizes e ações estratégicas presentes no Plano Diretor Participativo de Fortaleza em 2009 para conduzirem o orçamento municipal da política urbana durante esse período. Finalmente, respondendo ao objetivo da pesquisa, não se pode afirmar que o plano diretor foi o instrumento básico da política urbana no município de Fortaleza.

6. Referências bibliográficas

ACCIOLY, V. M. Planejamento, planos diretores e expansão urbana: Fortaleza 1960-1992. 2008. 294 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

ANDRADE, M. Fortaleza em perspectiva histórica: poder público e iniciativa privada na apropriação e produção do espaço. São Paulo, 2012.

BONDUKI, N. (org.). A luta pela reforma urbana no Brasil: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018.

BONDUKI, N.. Os pioneiros da habitação social – volume 1. Cem anos de política pública no Brasil. São Paulo, Edições Sesc SP, Editora Unesp, 2014.

Braga, F. A., Barbosa, G. B., & Carvalho, H. S. de. (2021). Direito à moradia no orçamento de Fortaleza: uma análise dos gastos públicos municipais com habitação de interesse social de 2010 a 2017 no contexto da implementação do Programa "Minha Casa Minha Vida" / Right to housing in Fortaleza's budget: an analysis of municipal public spending on social housing from 2010 to 2017 in the context of the implementation of the "Minha Casa, Minha Vida" Program. Revista De Direito Da Cidade, 13(3), 1596–1630. <https://doi.org/10.12957/rdc.2021.43979>

BRASIL, A. A ineficácia das ZEIS: um problema de legislação ou uma questão político-social? O caso de Fortaleza. São Paulo, 2016.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade e Legislação correlata. – 2. ed., atual. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.

_____. Caderno do Ministério das Cidades - Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano. Brasília, 2004

_____. Ministério do Esporte. Termo aditivo à matriz de responsabilidade que com o objetivo de viabilizar a execução das ações governamentais necessárias à realização da Copa das Confederações Fifa 2013 e Copa do Mundo Fifa 2014. 12 de dezembro de 2011. Disponível em:
<http://oprcodeumacopa.com/uploads/1/0/7/6/107617463/07092012_termoaditivo_fortaleza_dezembro_2011.pdf>

_____. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante, volume 1 / Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Ipea, 2018.

CABRAL, C. Avaliação da aplicação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) em Fortaleza. Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Blumenau, 2022. Disponível em:
<https://www.sisgeenco.com.br/anais/enanpur/2022/arquivos/GT3_SEM_889_920_2_0211215224635.pdf>

CAPASSO, M. M.; PEQUENO, R. A falência seletiva do Plano Diretor de Fortaleza. Cadernos Metrópole, São Paulo, v. 23, n. 51, maio/ago 2021. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cm/a/zTPXFZxZpT35nfnJGKw5ss/?format=pdf&lang=pt>>

FAGNANI, E. O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1998 - 2015). Texto para Discussão. Instituto de Economia UNICAMP. Campinas: junho 2017.

FILOCOMO, G. ; ROYER, L. O.. Financiamento fiscal do desenvolvimento urbano: execu o do Orçamento Geral da União 2000-2016. CADERNOS METRÓPOLE , v. 22, p. 811-840, 2020

_____. Política pública de desenvolvimento urbano e o financiamento da infraestrutura urbana e habitacional. In: II Simpósio Nacional de Gestão e Engenharia Urbana, 2019, São Paulo. II Simpósio Nacional de Gestão e Engenharia Urbana. São Paulo: Blucher, 2019. v. 6. p. 384-390

Fortaleza. Lei Complementar n. 62, de 02 de fevereiro de 2009a. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. Disponível em: <http://legislacao.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Plano_Diretor>.

_____. Lei N.  9.560, de 28 de dezembro de 2009b. Disponível em: <https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/images/Planejamento/PPA/ppa_2010-2013_1.pdf>

_____. Lei 9.562, de 28 de dezembro de 2009c. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício financeiro de 2010. Disponível em: <https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/arquivos_pdfs/sepog/LOA/8LOA_2010.pdf>

_____. Lei 9.733, de 29 de dezembro de 2010a. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício financeiro de 2011. Disponível em: <https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/arquivos_pdfs/sepog/LOA/7LOA_2011.pdf>

_____. Lei 9.855, de 22 de dezembro de 2011a. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício financeiro de 2012. Disponível em: <https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/arquivos_pdfs/sepog/LOA/6LOA_2012.pdf>

_____. Lei 9.962, de 24 de dezembro de 2012a. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício financeiro de 2013. Disponível em: <https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/arquivos_pdfs/sepog/LOA/5LOA_2013.pdf>

_____. Lei 10.095, de 27 de setembro de 2013a. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2014/2017. Disponível em: <https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/arquivos_pdfs/sepog/PPA/3PPA_2014_2017_Lei.pdf>

_____. Lei 10.141, de 13 de dezembro de 2013b. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício financeiro de 2014. Disponível em:
<https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/arquivos_pdfs/sepog/LOA/3LOA_2014.pdf>

_____. Lei 10.312, de 29 de dezembro de 2014a. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício financeiro de 2015. Disponível em:
<https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/arquivos_pdfs/sepog/LOA/2LOA_2015.pdf>

_____. Lei 10.435, de 28 de dezembro de 2015a. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício financeiro de 2016. Disponível em:
<https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/arquivos_pdfs/sepog/LOA/1LOA_2016.pdf>

_____. Lei 10.554, de 28 de dezembro de 2016a. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício financeiro de 2017. Disponível em:
<https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/arquivos_pdfs/sepog/LOA/LOA_2017.pdf>

_____. Lei N.º 010.645, de 23 de novembro de 2017a. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2018/2021. Disponível em:
<https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/arquivos_pdfs/sepog/PPA/ppa_2018_final.pdf>

_____. Lei N.º 10.660, de 27 de dezembro de 2017b. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício financeiro de 2018. Disponível em:
<https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/arquivos_pdfs/sepog/LOA/LIVRO_LOA_2018.pdf>

_____. Lei N.º 10.841, de 26 de dezembro de 2018a. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício financeiro de 2019. Disponível em:
<https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/arquivos_pdfs/sepog/LOA/LIVRO_LOA_2019_FINAL.pdf>

_____. Lei N.º 10.984, de 26 de dezembro de 2019a. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício financeiro de 2020. Disponível em:
<https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/arquivos_pdfs/sepog/LOA/LIVRO_LOA_2020.pdf>

_____. Lei 11.060, de 23 de dezembro de 2020a. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município para o exercício financeiro de 2021. Disponível em:
<https://transparencia-cdn.sefin.fortaleza.ce.gov.br/LOA/loa_2021.pdf>

_____. Balanço Geral do município 2010b. Disponível em:
<https://sefin.fortaleza.ce.gov.br//anexoCT/30/feuotb4vm.nwo717/pdf/Balanco_2010>

_____. Balanço Geral do município 2011b. Disponível em:
<https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br//anexoCT/30/fvsohfpro.p4f716/pdf/Balanco_2011>

_____. Balanço Geral do município 2012b. Disponível em:
<https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br//anexoCT/30/fwjtpkhiv.325715/pdf/balanco_2012>

_____. Relatório técnico sobre a prestação de contas de contas de governo: balanço geral 2013c. Disponível em:
<https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br//anexoCT/30/ftoovucyn.llu713/pdf/balanco_2013>

_____. Relatório técnico sobre a prestação de contas de contas de governo: balanço geral 2014b. Disponível em:
<https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br//anexoCT/30/fuy3aquhf.iyj711/pdf/balanco_2014>

_____. Relatório técnico sobre a prestação de contas de contas de governo: balanço geral 2015b. Disponível em:
<https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br//anexoCT/30/fosye5lol.2gs710/pdf/balanco_2015>

_____. Relatório técnico sobre a prestação de contas de contas de governo: balanço geral 2016b. Disponível em:
<https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br//anexoCT/30/fzhflxzty.dve709/pdf/balanco_2016>

_____. Relatório técnico sobre a prestação de contas de contas de governo: balanço geral 2017c. Disponível em:
<https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br//anexoCT/30/f1bqkejy3.gkm708/pdf/balanco-2017>>

_____. Relatório técnico sobre a prestação de contas de contas de governo: balanço geral 2018b. Disponível em:
<https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br//anexoCT/30/f4db4r5go.of0706/pdf/balanco_2018>

_____. Relatório contábil de propósito geral: prestação de contas de contas de governo 2019b. Disponível em:
<<https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br//anexoCT/30/fxt0x32gt.0tp705/pdf/balanco-2019>>

_____. Relatório contábil de propósito geral: prestação de contas de contas de governo 2020b. Disponível em:
<<https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br//anexoCT/30/f00dnrulb.i1b112/pdf/Balan%C3%A7o%20Geral%202020>>

_____. Relatório contábil de propósito geral: prestação de contas de contas de governo 2021b. Disponível em:
<<https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br//anexoCT/30/fx5bqs0mf.ukq353/pdf/Balan%C3%A7o%20Geral%202021>>

_____. Prefeitura de Fortaleza. Relatório de avaliação do plano plurianual 2010-2013: ano de exercício 2012. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza, 2013d. Disponível em:
<https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/arquivos_pdfs/sepog/PPA/1Avaliacao_PPA_2010-2013_2012.pdf>

_____. Prefeitura de Fortaleza. Relatório de avaliação do plano plurianual 2010-2013: ano de exercício 2013. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza, 2014c.

Disponível em:

<https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/arquivos_pdfs/sepog/PPA/2Avaliacao_PPA_2010-2013_2013_rev.pdf>

_____. Prefeitura de Fortaleza. Avaliação do plano plurianual 2014-2017: biênio 2014-2015. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza, 2016c. Disponível em: <https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/arquivos_pdfs/sepog/PPA/4Avaliacao_PPA_2014-2017_2014-15.pdf>

_____. Prefeitura de Fortaleza. Avaliação do plano plurianual 2014-2017: biênio 2016-2017. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza, 2018c. Disponível em: <https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/arquivos_pdfs/sepog/PPA/Avaliacao-PPA-2014-2017_Bienio2016-17-FINAL2_Print.pdf>

_____. Prefeitura de Fortaleza. Avaliação do plano plurianual 2018-2021: biênio 2018-2019. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza, 2020a. Disponível em: <<https://transparencia-cdn.sefin.fortaleza.ce.gov.br/PLANEJAMENTO/PPA/Avaliacao%20Bianual%20PPA%202018-2021%20-%20Biênio%202018-2019.pdf>>

_____. Prefeitura de Fortaleza. Avaliação do plano plurianual 2018-2021: biênio 2020-2021. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza, 2022a. Disponível em: <<https://transparencia-cdn.sefin.fortaleza.ce.gov.br/PLANEJAMENTO/PPA/Avaliacao%20Bianual%20PPA%202018-2021%20-%20Biênio%202020-2021.pdf>>

_____. Prefeitura Municipal de Fortaleza. Plano de Mobilidade de Fortaleza - PlanMob. 2015c. Disponível em: <https://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/assets/files/publications/fortaleza2040_plano_de_mobilidade_urbana_17-08-2015.pdf>

_____. Prefeitura Municipal de Fortaleza. Minuta do Projeto de Lei do Plano Diretor, 2019c. Disponível em: <https://mais.opovo.com.br/midias/pdf/2019/07/18/plano_diretor-3329516.pdf>

Fortaleza. Prefeitura Municipal. Plano Fortaleza 2040 / Prefeitura Municipal de Fortaleza. – 2a ed. – Fortaleza : Iplanfor, 2019d. Disponível em: <<https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=4821e97a-73dc-4e35-9031-eb8b89ef1ada>>

_____. Prefeitura Municipal de Fortaleza. Relatório sobre a auditoria independente do Programa Fortaleza Cidade com Futuro no ano de 2021. 2022b. Disponível em: <<https://dados.fortaleza.ce.gov.br/dataset/d698e8b3-44c0-4bb5-8909-89f337c54d72/resource/15845ab3-1230-4ed9-bc37-cb6a79a91b20/download/relatorio-de-auditoria-2021.odt>>

_____. Prefeitura Municipal de Fortaleza. SBQC 001/2022 - Contratação de empresa ou consórcio de empresas de consultoria para apoiar a revisão do plano diretor participativo, 2022c. Disponível em: <<https://compras.sepog.fortaleza.ce.gov.br/publico/detalhe-licitacao.asp?id=747&fonte=Novo>> Acesso em 03 de julho de 2023.>

_____. Prefeitura Municipal de Fortaleza. Manual Técnico do Orçamento Municipal. 2023. Disponível em:
<https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/images/PDF/2023/mtcom_2024.pdf

FREITAS, C. F. S. Ilegalidade e degradação em Fortaleza: os riscos do conflito entre a agenda urbana e ambiental brasileira. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 6, p. 109-125, 2014.

FREITAS, C. F. S.; PEQUENO, L. R. B. Produção Habitacional na Região Metropolitana de Fortaleza na década de 2000: Avanços e Retrocessos. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR)*, v. 17, p. 45-59, 2015

GADELHA, Ana Lúcia Lima. O orçamento público participativo como instrumento de efetivação da cidadania (avaliando a experiência de Fortaleza). 2010. 230f. – Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-graduação em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza (CE), 2010.

HERINGER, F. Quantas políticas públicas há no Brasil? O problema da imprecisão conceitual para avaliação de políticas públicas. Brasília, 2018.

GOHN, M. da G. 500 anos de lutas sociais no Brasil: movimentos sociais, ONGs e terceiro setor. *Mediações - Revista de Ciências Sociais*, Londrina, v. 5, n. 1, p. 11–40, 2000. DOI: 10.5433/2176-6665.2000v5n1p11. Disponível em:
<<https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/9194>. Acesso em: 25 jan. 2024.>

GOIS, R. A. D. Planejamento e participação: o caso da Luos 2016 e do Fortaleza 2040. 2018. 261 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

GONÇALVES, A. L. V. ; RIZEK, C. S. . Lei n 13.465: a Regularização Fundiária no Brasil e suas novas injunções. *Risco: Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (on line)* , v. 18, p. 1-16, 2020

GOULART, O. J.; TERCI, E. T.; OTERO, E. V. Planos diretores e participação política: políticas públicas de planejamento entre o empresariamento e o estatuto da cidade. In: *Rev. Adm. Pública* 50 (3), May-Jun 2016.

LEITE. H. R. da S. A Outorga Onerosa do Direito de Construir entre a dimensão urbanística e a dimensão arrecadatória: o caso de São Paulo. 2019. Dissertação (Mestrado) – Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

LIMA FILHO, I. P., REBOUÇAS, G. F., & SALGADO, S. C. L. Deslocamento casa-trabalho: o uso dos modais e do tempo na cidade de Fortaleza. *Cadernos MetrÓpole*, 25(57), 2023, p.591–616. Disponível em:
<<https://doi.org/10.1590/2236-9996.2023-5710>>

LIMONAD, E.. Muito além do jardim: planejamento ou urbanismo, do que estamos falando?. In: Geraldo Magela Costa, Heloisa Soares de Moura Costa, Roberto Luís de Melo Monte-Mór. (Org.). **Teorias e Práticas Urbanas: condições para a sociedade urbana**. 1ed. Belo Horizonte: C/Arte, 2015, v. 1, p. 71-102.

MACHADO, E. G. Planejamento urbano, democracia e participação popular: o caso da revisão do plano diretor de Fortaleza (2003- 2008). Fortaleza, 2011.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; Vainer, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

_____. **Os impasses da política urbana no Brasil**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014

MARQUES, E. C. L.. Em busca de um objeto esquecido: A política e as políticas do urbano no Brasil. **Rev. bras. Ci. Soc.[online]**. 2017, vol.32, n.95.

_____. Como estudar as políticas do urbano? In: **As políticas do urbano em São Paulo**. Editora Unesp; Centro de Estudos da Metrópole, 2018.

MAXIMO, F. R. C. C. Moradia, arquitetura e cidade: mudanças e permanências na produção a habitação social no espaço urbano metropolitano de Fortaleza (dissertação). São Carlos, 2012.

MORADO NASCIMENTO, Denise ; CARMO, E. A. ; RABELO, J. V. F. . O discurso midiático em prol das parcerias público-privadas. In: ROLNIK, R.; SANTORO, P.; MORADO NASCIMENTO, D.; FREITAS, D. M. de; RENA, N.; Rena; PEQUENO, L. R. B.. (Org.). **Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistência em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo**. 1ed.São Paulo: FAUUSP, 2018, v. , p. 346-359.

MOREIRA, Helon Bezerra. Orçamento Participativo de Fortaleza: uma promessa a ser cumprida. 2015. 221f. – Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-graduação em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza (CE), 2015.

Moura, Rafael Costa de. Habitação social em Fortaleza-CE pós Ministério das Cidades: análise das intervenções promovidas pelo governo municipal. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

PEQUENO, L. R. B. Projetos e obras da Copa 2014 diante da política urbana de Fortaleza. In: **Fortaleza: os impactos da copa do mundo 2014** /Maria Clelia Lustosa Costa, Renato Pequeno, Valéria Pinheiro (orgs.) .Fortaleza: Expressão Gráfica Editora, 2015.

_____. Predomínio do projeto sobre os processos de planejamento urbano em Fortaleza: regulamentação seletiva e governança conflituosa. In: Pereira, A. Q.; Costa, M. C. L.. (Org.). Reforma urbana e Direito à Cidade? Fortaleza. 1ed.Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022, v. , p. 61-94.

PEQUENO, L. R. B. ; BARRETTO V. S. ; Terra em disputa: extensão universitária e assessoria técnica em conflitos fundiários nas ocupações em Fortaleza. Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Belém, 2023. Disponível em: <<http://anpur.org.br/wp-content/uploads/2023/05/st09-34.pdf>>

PEQUENO, L. R. B. ; CARVALHO, P. . Notas preliminares sobre as ações do PAC - urbanização de favelas em Fortaleza. In: Adauto Cardoso; Rosana Denaldi. (Org.). Urbanização de favelas no Brasil - um balanço preliminar do PAC. 1ed.Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018, v. 1, p. 219-252

PEQUENO, L. R. B.; ROSA, S. O Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Fortaleza-CE: análise dos arranjos institucionais. **Cad. Metrop.** v. 18, 2016. Disponível em:
<<https://www.scielo.br/j/cm/a/3k9nK5WnBtQGN5tSZYSy6Lt/?lang=pt&format=pdf>>

SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (orgs.). Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

RUFINO, M. B. C. . Incorporação da Metrópole: Centralização do capital no imobiliário e nova produção do espaço em Fortaleza; 2012; Tese (Doutorado em Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - USP

SÁNCHEZ, F. A reinvenção das cidades na virada de século: agentes, estratégias e escalas de ação política. In: **Revista Sociologia Política**, Curitiba, 16, p. 31-49, jun. 2001.

SANHUEZA-SANZANA, Carlos et al . Desigualdades sociais associadas com a letalidade por COVID-19 na cidade de Fortaleza, Ceará, 2020. **Epidemiol. Serv. Saúde**, Brasília , v. 30, n. 3, e2020743, set. 2021 . Disponível em <http://scielo.iec.gov.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-49742021000300317&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 19 fev. 2024. Epub 06-Ago-2021. <http://dx.doi.org/10.1590/s1679-49742021000300022>.

SANTO AMORE, C.; SHIMBO, L.; RUFINO, B. (orgs.) Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros - 1. ed. - Rio de Janeiro : Letra Capital, 2015.

SOUZA, M. L. de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento urbano a à gestão urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

TIERNO, R. A. . REURB em Áreas de Preservação Permanente: análise da compatibilidade das normas no ordenamento jurídico diante das disposições trazidas pela Lei n. 13.465/17. **REVISTA BRASILEIRA DE DIREITO URBANÍSTICO**, v. 6, p. 16-44, 2018

VETTER, D.; MASSENA, R. Quem se apropria dos benefícios líquidos dos investimentos do Estado em infra-estrutura? Uma teoria de causação circular. In: MACHADO DA SILVA, L. A. (Org.). **Solo Urbano**. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1981. p. 49-77

VILLAÇA, F. **As ilusões do plano diretor**. (Livro em PDF); São Paulo: edição do autor, ago. 2005. Disponível em:
<http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/pdfs/A%20ILUSAO_DO_PLANO%20DIRETOR.pdf>

_____. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil, in DEÁK, Csaba e SCHIFFER, Sueli R. orgs. **O processo de urbanização** no Brasil, São Paulo: Fupam, Edusp, 1999.

_____. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. Dossiê São Paulo, Hoje Estud. av. 25 (71). Abr 2011. Disponível em:
<<https://doi.org/10.1590/S0103-40142011000100004>>

ZANCHETTA, C. A. ; PREMAZZI, E. C. ; SILVA, E. C. M. ; PINHEIRO, Y. ; PERES, U. D. . Planejamento como Indutor do Processo Orçamentário: O caso do município de Manaus-AM. **Boletim de Políticas Públicas** - OIPP EACH, 30 nov. 2020.

Anexo I

Tabela Esquemática Função e Programa - PPA 2010-2013

Função	Índice	Programa	Objetivo	TOTAL PPA 2010-2013	LOA	Balanço	% BALANÇO /PPA	% BALANÇO /LOA
15 Urbanismo	0017	Gestão Urbana	Garantir a eficiência e eficácia da gestão urbana na produção de serviços de informação geográfica e da legislação urbana	R\$ 2.710.802,00	R\$ 3.655.110,00	R\$ 398.788,79	14,71%	10,91%
15 Urbanismo	0018	Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano	Apoiar o planejamento, avaliação e controle dos programas da área de desenvolvimento urbano.	R\$ 3.011.746,00	R\$ 306.994,00	R\$ 0,00	0,00%	0,00%
15 Urbanismo	0023	Programa Infraestrutura Urbana	Garantir a adequação e complementação de infra-estrutura urbana do Município	R\$ 237.790.011,00	R\$ 355.788.386,00	R\$ 161.281.840,92	67,83%	45,33%
15 Urbanismo	0024	Programa Gestão do Transporte Urbano	Apoiar o planejamento, avaliação e controle dos programas na área de transporte urbano.	R\$ 125.257.599,00	R\$ 169.787.916,00	R\$ 198.039.099,44	158,11%	116,64%
15 Urbanismo	0063	Programa Infraestrutura Viária	Garantir a melhoria da malha viária do Município e condições adequadas de tráfego	R\$ 656.278.967,00	R\$ 545.497.399,00	R\$ 449.784.860,98	68,54%	82,45%
15 Urbanismo	0066	Fortaleza Limpa e Bela	Manter a cidade limpa como fonte de saúde pública e melhorar as condições de habitabilidade da população	R\$ 630.187.330,00	R\$ 798.412.659,00	R\$ 823.334.179,95	130,65%	103,12%
15 Urbanismo	0067	Desenvolvimento dos Serviços Públicos	Garantir a prestação de serviços públicos essenciais para a melhoria da qualidade de vida da população	R\$ 462.140.004,00	R\$ 533.247.122,00	R\$ 357.784.136,79	77,42%	67,10%
15 Urbanismo	0078	Revitalização de Arborização	Garantir a arborização de vias e espaços públicos compatíveis com as necessidades de lugar da população local e turística.	R\$ 19.366.736,00	R\$ 30.919.118,00	R\$ 29.456.513,61	152,10%	95,27%
15 Urbanismo	0087	Programa de Transporte Urbano	Garantir o controle operacional do sistema de transporte urbano do Município e suprir as carências de transporte das operadoras	R\$ 5.357.265,00	R\$ 4.453.804,00	R\$ 2.951.627,14	55,10%	66,27%
15 Urbanismo	0125	Programa de Melhoria da Qualidade das Obras Públicas da Prefeitura de Fortaleza – QUALIFOR	Otimizar a qualidade dos materiais, componentes, sistemas construtivos, projetos e obras públicas realizadas pelo município de Fortaleza	R\$ 6.746.143,00	R\$ 7.868.569,00	R\$ 9.616.256,17	142,54%	122,21%

15 Urbanismo	0131	PAC DA MOBILIDADE URBANA	O programa tem como ações principais a dinamização dos Corredores de transportes e implantação de vias, com vistas a garantir a mobilidade urbana prevista na matriz de responsabilidade da Copa 2014.	R\$ 120.799.910,00	R\$ 322.929.084,00	R\$ 108.626.016,27	89,92%	33,64%
15 Urbanismo	118	Programa Municipal de Drenagem Urbana de Fortaleza - DRENURB Fortaleza	Contribuir para melhorar a qualidade de vida e as condições sanitárias e ambientais da população de Fortaleza, mediante desenvolvimento de ações para o controle de enchentes, a recuperação e a preservação do meio natural e o saneamento de bacias hidrográficas	R\$ 102.629.055,00	R\$ 235.612.856,00	R\$ 112.167.534,74	109,29%	47,61%
16 Habitação	0095	Programa de Requalificação Urbana com Inclusão Social – PREURBIS/PAC	Promover, de maneira sustentável, a melhoria da qualidade de vida da população residente em áreas de risco e/ou áreas de preservação ambiental.	R\$ 126.737.282,00	R\$ 225.705.646,00	R\$ 44.297.534,14	34,95%	19,63%
16 Habitação	0025	Programa Gestão da Política de Habitação	Apoiar o planejamento, avaliação e controle dos programas na área de habitação.	R\$ 13.726.615,00	R\$ 16.796.660,00	R\$ 17.285.376,77	125,93%	102,91%
16 Habitação	0080	Programa Morar Melhor	Universalizar os serviços de saneamento básico, reduzir o déficit habitacional e melhorar a infra-estrutura urbana para a população em áreas de risco	R\$ 321.959.018,00	R\$ 191.706.416,00	R\$ 64.706.047,56	20,10%	33,75%
16 Habitação	0084	Programa de Habitação de Fortaleza/ PAC	Contribuir para a melhoria das condições de habitabilidade e de meio ambiente das populações e assentamentos espontâneos	R\$ 102.486.858,00	R\$ 165.300.970,00	R\$ 55.549.954,31	54,20%	33,61%
16 Habitação	0085	Desenvolvimento de Equipamentos Sociais	Manter conservados os equipamentos sociais dos mutirões habitacionais construídos com o apoio do município	R\$ 987.812,00	R\$ 217.529,00	R\$ 0,00	0,00%	0,00%
16 Habitação	0097	Casa Bela	Financiar reformas e ampliações de residências de famílias de baixa renda.	R\$ 4.372.227,00	R\$ 2.240.750,00	R\$ 660.933,01	15,12%	29,50%
16 Habitação	0101	Programa de Arrendamento Residencial	Assegurar o acesso à moradia às famílias de menor renda incluindo servidores públicos municipais	R\$ 44.106.304,00	R\$ 9.712.713,00	R\$ 0,00	0,00%	0,00%
16 Habitação	0102	Programa Casa e Renda	Construção de habitação de interesse social e capacitação para geração de emprego e renda para população carente, preferencialmente mulheres em situação de risco	R\$ 560.532,00	R\$ 123.436,00	R\$ 0,00	0,00%	0,00%

16 Habitação	0103	Programa de Regularização Fundiária de Assentamentos Populares/PAC	Garantir a regularização jurídica de todas as áreas de posse em assentamentos populares, dispensando real atenção, no que couber, às normas da Lei nº 8.923, de 29 de dezembro de 2004, publicada no D.O.M. nº 12.986, também previsto na alínea "f" do art. 4	R\$ 17.558.257,00	R\$ 10.760.160,00	R\$ 1.300.385,14	7,41%	12,09%
16 Habitação	0105	Programa de Urbanização de Assentamentos Subnormais/PAC	Integrar assentamentos subnormais, universalizar serviços de saneamento básico melhorar a infra-estrutura urbana para a população em assentamentos subnormais	R\$ 191.083.572,00	R\$ 93.235.858,00	R\$ 30.103.627,94	15,75%	32,29%
17 Saneamento	0081	Saneamento Básico / PAC	Melhorar a qualidade de vida da população a partir de critérios epidemiológicos para prevenção e controle de agravos.	R\$ 44.157.595,00	R\$ 20.782.192,00	R\$ 347.803,06	0,79%	1,67%
18 Gestão Ambiental	0027	Programa Qualidade Ambiental	Promover a melhoria da qualidade do meio ambiente, aprimorando o monitoramento e o controle ambiental	R\$ 11.863.182,00	R\$ 10.544.147,00	R\$ 0,00	0,00%	0,00%
18 Gestão Ambiental	0041	Áreas de Interesse Ecológico	Assegurar a preservação e conservação das áreas de interesse ecológico e recuperação ambiental de ecossistemas	R\$ 4.500.453,00	R\$ 7.034.205,00	R\$ 0,00	0,00%	0,00%
18 Gestão Ambiental	0079	Parque Urbano Temático (BIOPARQUE)	Garantir a divulgação da fauna e da flora, segundo critérios científicos e da bioética no tratamento das espécies em exposição	R\$ 37.867.795,00	R\$ 21.838.206,00	R\$ 3.455.578,22	9,13%	15,82%
18 Gestão Ambiental	0132	Meio Ambiente e Controle Urbano	Garantir a qualidade ambiental através do aperfeiçoamento do controle urbano	R\$ 2.997.760,00	R\$ 23.892.770,00	R\$ 19.654.325,28	655,63%	82,26%

Fonte: Elaborada pela autora com base no PPA 2010-2013 (Fortaleza, 2009b), nas LOAs (Fortaleza, 2013b; 2014a; 2015a; 2016a) e nos relatórios técnicos sobre a prestação de contas do governo (Fortaleza, 2014b; 2015b; 2016b; 2017c).

Anexo II

Tabela Esquemática Função e Programa - PPA 2014-2017

Função	Índice	Programa	Objetivo	Valor Total do programa PPA 2014-2017	Valor Total LOA	Despesa Total Balanço	% BALANÇO /PPA	% BALANÇO /LOA
15-Urbanismo e 16-Habituação	0017	Habitar bem	Urbanização sócio ambiental de áreas de risco de Fortaleza, produção de unidades habitacionais de interesse social e melhoria habitacional	R\$ 111.162.847,00	R\$ 86.324.931,00	R\$ 13.968.911,47	12,57%	16,18%
15-Urbanismo e 17-Gestão Ambiental	0088	Planejamento do Ambiente Natural e do Ambiente Construído	Propor medidas para o cumprimento da função social da cidade por meio do planejamento e gestão dos ambientes natural e construído no município de Fortaleza	R\$ 12.245.000,00	R\$ 24.090.788,00	R\$ 4.790.063,70	39,12%	19,88%
15-Urbanismo e 17-Gestão Ambiental	0087	Sustentabilidade e do Ambiente Natural	Promover a melhoria da qualidade do ambiente natural, assegurando a recuperação, preservação, conservação e o monitoramento dos sistemas naturais do município de Fortaleza	R\$ 76.380.180,00	R\$ 58.259.710,00	R\$ 33.394.184,77	43,72%	57,32%
15-Urbanismo	0037	Gentileza Urbana	Tornar o espaço público em área saudável para aprimoramento de educação urbana e desenvolvimento social	R\$ 6.058.266,00	R\$ 1.300.000,00	R\$ 0,00	0,00%	0,00%
15-Urbanismo	0080	Sustentabilidade e do Ambiente Construído	Promover a melhoria da qualidade do ambiente construído, assegurando que a cidade cumpra sua função social, premissa do Estatuto da Cidade	R\$ 2.490.000,00	R\$ 10.136.000,00	R\$ 22.000,00	0,88%	0,22%
15-Urbanismo	0020	Requalificação Urbana com Inclusão Social – PREURBIS	Promover a requalificação urbana e melhoria das condições de vida das famílias que residem em áreas de risco da cidade	R\$ 130.481.358,00	R\$ 103.353.175,00	R\$ 4.937.337,11	3,78%	4,78%
15-Urbanismo	0162	Mobilidade Urbana Copa 2014	Coordenar, desenvolver e implementar ações de eventos, mobilização, promoção, capacitação e obras de mobilidade urbana referentes à preparação do município de Fortaleza para a Copa 2014	R\$ 174.361.595,00	R\$ 174.381.595,00	R\$ 44.097.876,97	25,29%	25,29%
15-Urbanismo	0006	Obras Públicas de Infraestrutura	Implementar obras públicas para infraestruturas básicas, suplementares e emergenciais, para atender às demandas das diversas áreas de atuação do município	R\$ 545.299.178,00	R\$ 317.800.667,00	R\$ 251.374.011,79	46,10%	79,10%
15-Urbanismo	0010	Ordenamento dos espaços públicos	Assegurar o uso ordenado e regular dos espaços urbanos	R\$ 52.833.630,00	R\$ 31.937.648,00	R\$ 26.964.957,25	51,04%	84,43%

15-Urbanismo	0102	Transporte Urbano – TRANSFOR	Implantar, ampliar e recuperar vias urbanas de Fortaleza, garantindo a coletividade e mobilidade urbana sustentável, além da acessibilidade universal	R\$ 493.353.628,00	R\$ 701.126.580,00	R\$ 342.468.000,37	69,42%	48,85%
15-Urbanismo	0014	Fortaleza Limpa	Manter a cidade limpa como fonte de saúde pública e de adequadas condições de habitabilidade da população	R\$ 1.184.717.282,00	R\$ 979.506.858,00	R\$ 973.960.006,49	82,21%	99,43%
15-Urbanismo	0089	Controle do Ambiente Natural e do Ambiente Construído	Promover a qualidade urbano-ambiental da cidade, por meio da eficiência dos serviços de licenciamento, vistoria e fiscalização dos ambientes natural e construído, definidos na legislação correspondente	R\$ 3.390.000,00	R\$ 668.000,00	R\$ 3.202.696,02	94,47%	479,45%
15-Urbanismo	0100	Drenagem Urbana de Fortaleza – DRENURB	Implantar, ampliar e recuperar o sistema de drenagem, garantindo melhoria das condições sanitárias e ambientais de Fortaleza, elevando a qualidade de vida da população	R\$ 183.083.521,00	R\$ 167.820.509,00	R\$ 175.789.341,82	96,02%	104,75%
15-Urbanismo	0101	Infraestrutura Urbana, Viária e Edificações	Garantir a expansão, a melhoria e a qualidade da infraestrutura urbana, malha viária e edificações	R\$ 266.126.254,00	R\$ 197.453.113,00	R\$ 262.780.285,56	98,74%	133,08%
15-Urbanismo	0132	Fortaleza Iluminada	Garantir a gestão integral da iluminação pública de Fortaleza, promovendo a melhoria, ampliação, conservação, manutenção e a implantação de novas tecnologias para a satisfação e segurança da população de Fortaleza	R\$ 570.412.956,00	R\$ 642.734.585,00	R\$ 567.240.566,68	99,44%	88,25%
15-Urbanismo	0085	Controle Integrado de Transporte de Fortaleza - CITFOR	Garantir o controle operacional do sistema de transporte urbano do município e promover a melhoria do nível de serviço no transporte público	R\$ 16.000,00	R\$ 173.362.728,00	R\$ 209.395.543,29	1308722,15%	120,78%
16-Habitação	0022	Regularização fundiária de assentamentos precários	Democratização do acesso da população de baixa renda a terra regularizada	R\$ 12.594.907,00	R\$ 13.766.942,00	R\$ 2.716.247,14	21,57%	19,73%
16-Habitação	0018	Habitação de Fortaleza	Construção e melhoria de habitação de interesse social	R\$ 155.403.872,00	R\$ 278.805.573,00	R\$ 79.527.411,73	51,17%	28,52%
17-Gestão Ambiental	0138	Regularização, fiscalização e controle dos serviços públicos	Assegurar a prestação dos serviços públicos delegados a população, observando os padrões de qualidade e eficiência	R\$ 12.357.000,00	R\$ 18.565.141,00	R\$ 5.592.255,12	45,26%	30,12%
17-Gestão Ambiental	0015	Parques urbanos temáticos	Proporcionar a população de Fortaleza o contato com a biodiversidade para	R\$ 1.688.935,00	R\$ 2.541.472,00	R\$ 1.113.938,69	65,96%	43,83%

			conscientização de sua importância					
--	--	--	------------------------------------	--	--	--	--	--

Fonte: Elaborada pela autora com base no PPA 2014-2017 (Fortaleza, 2013a), nas LOAs (Fortaleza, 2013b; 2014a; 2015a; 2016a) e nos relatórios técnicos sobre a prestação de contas do governo (Fortaleza, 2014b; 2015b; 2016b; 2017c).

Anexo III

Tabela Esquemática Função e Programa - PPA 2018-2021

Função	Índice	Programa	Objetivo	Total empenhado (PPA 2018-2021)	Total LOAs (2018-2021)	Total Balanço 2018-2022	% BALANÇO / PPA	% BALANÇO /LOA
15-Urbanismo	0006	Obras públicas de infraestrutura	Implementar obras públicas para infraestruturas básicas, suplementares e emergenciais, para atender às demandas das diversas áreas de atuação do município.	R\$ 103.832.891,00	R\$ 118.233.828,00	R\$ 250.443.926,66	241,20%	211,82%
15-Urbanismo	0010	Ordenamento dos espaços urbanos	Assegurar o uso ordenado e regular dos espaços urbanos	R\$ 14.227.756,00	R\$ 13.585.503,00	R\$ 16.997.164,77	119,46%	125,11%
15-Urbanismo	0014	Fortaleza Limpa	Manter a cidade limpa como fonte de saúde pública e de adequadas condições de habitabilidade da população.	R\$ 1.174.675.817,00	R\$ 1.079.370.878,00	R\$ 1.365.580.079,19	116,25%	126,52%
15-Urbanismo	0015	Parques urbanos temáticos	Proporcionar a população de Fortaleza o contato com a biodiversidade para conscientização de sua importância	R\$ 5.205.710,00	R\$ 7.845.482,00	R\$ 2.419.050,60	46,47%	30,83%
16-Habituação	0018	Habitar Bem	Garantir o acesso a uma política habitacional que propicie a qualidade da habitabilidade e o acesso à moradia digna	R\$ 368.329.384,00	R\$ 233.568.928,00	R\$ 75.502.191,19	20,50%	32,33%
16-Habituação	0022	Regularização fundiária de assentamentos precários	Concretizar os procedimentos de regularização fundiária de forma a garantir a titularização dos imóveis dos assentamentos consolidados, loteamentos irregulares, conjuntos habitacionais construído pelo poder público e outros;	R\$ 12.761.680,00	R\$ 18.443.000,00	R\$ 6.578.145,77	51,55%	35,67%
15-Urbanismo	0037	Gentileza Urbana	Tornar o espaço público em área saudável para aprimoramento de educação urbana e desenvolvimento social	R\$ 60.000,00	R\$ 24.000,00	R\$ 0,00	0,00%	0,00%

15-Urbanismo	0053	Educação e Segurança no Trânsito	Recapeamento de vias e logradouros públicos - Operação Tapa Buraco	R\$ 391.055.256,00	R\$ 344.675.966,00	R\$ 30.749.275,25	7,86%	8,92%
15-Urbanismo e 17-GestãoA	0087	Sustentabilidade do ambiente natural e do ambiente construído	Promover a melhoria da qualidade dos ambientes natural e construído do município de Fortaleza, assegurando sua recuperação, preservação, conservação e o monitoramento.	R\$ 69.006.146,00	R\$ 43.827.475,00	R\$ 24.523.101,51	35,54%	55,95%
15-Urbanismo	0088	Planejamento do ambiente natural e do ambiente construído	Propor medidas para o cumprimento da função social da cidade por meio do planejamento e gestão dos ambientes natural e construído no município de Fortaleza.	R\$ 8.289.965,00	R\$ 3.333.920,00	R\$ 2.390.000,00	28,83%	71,69%
15-Urbanismo e 17-GestãoA	0089	Controle do ambiente natural e do ambiente construído	Promover a qualidade urbano - ambiental da cidade, por meio da eficiência dos serviços de licenciamento, vistoria e monitoramento dos ambientes natural e construído, definidos na legislação correspondente.	R\$ 9.916.550,00	R\$ 14.759.512,00	R\$ 7.617.742,29	76,82%	51,61%
15-Urbanismo	0101	Infraestrutura urbana e viária	Garantir a expansão, a melhoria e a qualidade da infraestrutura urbana, sistema de drenagem, esgotamento sanitário e malha viária.	R\$ 455.515.757,00	R\$ 471.090.095,00	R\$ 508.880.650,97	111,72%	108,02%
15-Urbanismo	0102	Transporte urbano e mobilidade	Promover a mobilidade urbana sustentável em Fortaleza, por meio da melhoria da qualidade da gestão do transporte, na infraestrutura e serviço de transporte público.	R\$ 392.011.121,00	R\$ 493.394.843,00	R\$ 687.450.725,21	175,37%	139,33%
15-Urbanismo	0111	Fortaleza Cidade com Futuro	Aumentar o potencial turístico e competitividade de Fortaleza, por meio do aperfeiçoamento da sua infraestrutura urbana da cidade e da valorização dos recursos naturais, culturais e históricos.	R\$ 155.069.690,00	R\$ 322.738.914,00	R\$ 246.522.224,01	158,98%	76,38%
15-Urbanismo	0132	Fortaleza Iluminada	Garantir a gestão integral da iluminação pública de Fortaleza, promovendo a melhoria, ampliação, conservação, manutenção e a implantação de novas tecnologias para a satisfação e segurança da população de Fortaleza.	R\$ 895.428.958,00	R\$ 684.459.608,00	R\$ 308.779.588,99	34,48%	45,11%
18-Gestão Ambiental	0138	Regulação, fiscalização e controle dos serviços públicos pela ACFOR	Assegurar que a prestação dos serviços públicos delegados sejam prestados a população, observando os padrões de qualidade e eficiência estabelecidos.	R\$ 28.345.589,00	R\$ 35.762.257,00	R\$ 47.732.998,71	168,40%	133,47%
15-Urbanismo	0164	Desenvolvimento do	Coordenar a elaboração, acompanhamento e	R\$ 11.469.000,00	R\$ 8.745.500,00	R\$ 2.382.387,08	20,77%	27,24%

		planejamento municipal	monitoramento dos instrumentos de planejamento, consolidando no município a prática do planejamento governamental.					
18-Gestão Ambiental	0203	Fiscalização integrada	Atuar de forma planejada e padronizada para implantar a fiscalização urbana integrada, promovendo uma convivência harmônica e equilibrada entre as pessoas e a cidade de Fortaleza.	R\$ 2.128.000,00	R\$ 2.280.856,00	R\$ 4.112.028,67	193,23%	180,28%
18-Gestão Ambiental	0204	Convivência Urbana	Contribuir para novas atitudes de convivência urbana e construção de cidadania proativa valorizando os bons exemplos empreendidos pela sociedade,	R\$ 8.000,00	R\$ 120.172,00	R\$ 0,00	0,00%	0,00%
15-Urbanismo	0206	Programa de fortalecimento de inclusão social e redes de atenção - PROREDES	Promover a redução da desigualdade social, implementando mecanismos e ações que contribuam para o pleno desenvolvimento da juventude de Fortaleza, especialmente favorecendo jovens em risco e vulnerabilidade social, por meio de investimentos que garantam a integridade dos cuidados à saúde, melhoria do acesso a serviços especializados de média e alta complexidade e hospitalização de jovens e suas famílias.	R\$ 261.103.349,00	R\$ 309.952.548,00	R\$ 28.671.524,78	10,98%	9,25%
18-Gestão Ambiental	0207	Cidade Sustentável	Visa a implementação de ações sustentáveis de saneamento básico de fundos de vale com urbanização de suas margens, principalmente no setor oeste da cidade, além de implementação do parque Rachel de Queiroz e de atividades do componente águas da cidade, com a execução de sistemas de água e esgoto para várias comunidades de Fortaleza.	R\$ 78.958.122,00	R\$ 96.986.000,00	R\$ 33.393.490,67	42,29%	34,43%
17-Saneamento	0208	Programa de infraestrutura em educação e saneamento - PROINFRA	Contribuir com o desenvolvimento socioeconômico da cidade de Fortaleza, através de projetos de infraestrutura voltados às áreas de saneamento básico, pavimentação, urbanização, ampliação de escolas de tempo integral e centros de educação infantil, urbanização e requalificação de campos de futebol em comunidades, como também mobilidade urbana.	R\$ 341.383.369,00	R\$ 411.304.474,00	R\$ 396.287.593,74	116,08%	96,35%

15-Urbanismo	0209	Infraestrutura e equipamentos e prédio públicos	Construir, ampliar, reformar e requalificar equipamentos e prédios públicos para infraestruturas básicas, suplementares e emergenciais, para atender às demandas das diversas áreas de atuação do município de Fortaleza.	R\$ 315.129.223,00	R\$ 170.052.342,00	R\$ 29.739.789,31	9,44%	17,49%
--------------	------	---	---	-----------------------	-----------------------	----------------------	-------	--------

Fonte: Elaborado pela autora com base no PPA 2018-2021 (Fortaleza, 2017a), nas LOAs (Fortaleza, 2017b; 2018a; 2019a; 2020a) e nos relatórios técnicos sobre a prestação de contas do governo (Fortaleza, 2018b; 2019b; 2020b; 2021a).

Anexo IV

Tabela Esquemática Ações Programa Fortaleza Cidade com Futuro

Ação	Orçamento CAF (2018-2023)	Executado (2018-2021)
1.1.2 Requalificação Urbana da Beira Mar	\$13.355.899,00	\$9.437.583,84
1.1.2.2 Beira Mar Reembolso	\$1.869.421,66	
1.1.2.3 Feirinha da Beira Mar	\$769.841,57	
1.1.2.4 Cobertura da Feirinha	\$168.780,45	
1.2.1.4 Rua dos Tabajaras e Av. Historiador Raimundo Girão	\$12.380.907,00	\$261.057,07
1.2.1.5 Projeto Beira Rio	\$82.384,21	
1.2.2.1 Polo Gastronômico da Variota	\$3.415.987,00	\$1.919.209,39
1.2.3.1 Requalificação da Av. Dom Luis/contrato	\$12.469.134,00	\$531.950,42
1.2.3.2 Requalificação da Av. Dom Luis/contrato 72/2019	\$776.596,20	
1.2.3.3 Requalificação da Av. Dom Luís/contrato 54/2019	\$735.260,66	
1.2.3.4 Requalificação da Av. Dom Luís/contrato 90/2019	\$1.963.803,86	
1.2.3.5 Parque das Crianças e Praça Coração de Jesus	\$1.121.502,32	
1.2.3.6 Reforma Sargento Hermínio	\$172.242,83	
1.2.3.7 Rua Comércio Vila Velha	\$85.239,30	
1.2.3.8 Praça do Céu	\$45.590,87	
1.2.3.9 Reembolso Ayrton Senna e Vila Velha	\$317.841,66	\$403.080,96
2.3.2 Rua do Comércio. Bairro Vicente Pinzon (lote 01)	\$500.000,00	\$26.545,52
2.3.3 Rua do Comércio Bairro Serviluz (lote 02)	\$317.042,54	
3.1.1 Aterro Av. Beira Mar	\$11.104.198,00	\$11.788.706,72
3.2.1 Tratamento das Águas do Parque Riacho Maceió	\$9.191.875,00	\$588.938,00
Total	\$70.843.548,13	\$24.957.071,92

Fonte: Elaborado pela autora com dados do relatório de auditoria externa (Fortaleza, 2022c).

Anexo V

Tabela Comparativa Programas vinculados à política urbana analisados

PPA	Função	Programa	Valor orçado (PPA)	Valor executado (Balanço)	%
2010-2013	16 Habitação	Programa de Habitação de Fortaleza/ PAC	R\$ 102.486.858,00	R\$ 55.449.954,31	54,10%
2010-2013	16 Habitação	Programa Morar Melhor	R\$ 321.959.018,00	R\$ 64.706.047,56	20,10%
2010-2013	15 Urbanismo	PAC da Mobilidade Urbana	R\$ 120.799.910,00	R\$ 103.503.012,12	85,68%
2010-2013	15 Urbanismo	Programa Infraestrutura Viária	R\$ 656.278.967,00	R\$ 449.392.948,98	68,48%
2014-2017	16-Habitação	Regularização fundiária de assentamentos precários	R\$ 12.594.907,00	R\$ 2.716.247,14	21,57%
2014-2017	15-Urbanismo	Mobilidade Urbana Copa 2014	R\$ 174.361.595,00	R\$ 44.097.876,97	25,29%
2014-2017	16-Habitação	Habitação de Fortaleza	R\$ 155.403.872,00	R\$ 79.527.411,73	51,17%
2014-2017	15-Urbanismo	Transporte Urbano – TRANSFOR	R\$ 493.353.628,00	R\$ 342.468.000,37	69,42%
2018-2021	16-Habitação	Regularização fundiária de assentamentos precários	R\$ 12.761.680,00	R\$ 6.578.145,77	51,55%
2018-2021	16-Habitação	Habitar Bem	R\$ 368.329.384,00	R\$ 75.502.191,19	20,50%
2018-2021	15-Urbanismo	Fortaleza Cidade com Futuro	R\$ 155.069.690,00	R\$ 246.522.224,01	158,98%
2018-2021	15-Urbanismo	Transporte urbano e mobilidade	R\$ 392.011.121,00	R\$ 689.539.787,75	175,90%

Fonte: Elaborado pela autora com dados dos PPAs (Fortaleza 2009b; 2013a; 2017a).