



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

DANIELE FERREIRA DE ALMEIDA VIEIRA

**GOVERNANÇA PÚBLICA E SILÊNCIOS LOCAIS: AVALIAÇÃO EM
PROFUNDIDADE DA POLÍTICA DE REQUALIFICAÇÃO URBANA DA ORLA DA
BEIRA-MAR DE FORTALEZA (CE) A PARTIR DE UM RECORTE TERRITORIAL
NA ÁREA DO MERCADO DOS PEIXES DO MUCURIBE**

FORTALEZA

2024

DANIELE FERREIRA DE ALMEIDA VIEIRA

GOVERNANÇA PÚBLICA E SILÊNCIOS LOCAIS: AVALIAÇÃO EM
PROFUNDIDADE DA POLÍTICA DE REQUALIFICAÇÃO URBANA DA ORLA DA
BEIRA-MAR DE FORTALEZA (CE) A PARTIR DE UM RECORTE TERRITORIAL NA
ÁREA DO MERCADO DOS PEIXES DO MUCURIPE

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre. Área de concentração: Avaliação de políticas públicas.

Orientadora: Prof^ª. Dra. Maria de Nazaré Moraes Soares.

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)

- V714g Vieira, Daniele Ferreira de Almeida.
Governança pública e silêncios locais : avaliação em profundidade da política de requalificação urbana da orla da Beira-Mar de Fortaleza (CE) a partir de um recorte territorial na área do Mercado dos Peixes do Mucuripe / Daniele Ferreira de Almeida Vieira. – 2024.
203 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2024.
Orientação: Profa. Dra. Maria de Nazaré Moraes Soares.
1. Requalificação Urbana. 2. Governança Pública. 3. Transparência. 4. Participação Social. 5. Avaliação em Profundidade. I. Título.

CDD 320.6

DANIELE FERREIRA DE ALMEIDA VIEIRA

GOVERNANÇA PÚBLICA E SILÊNCIOS LOCAIS: AVALIAÇÃO EM
PROFUNDIDADE DA POLÍTICA DE REQUALIFICAÇÃO URBANA DA ORLA DA
BEIRA-MAR DE FORTALEZA (CE) A PARTIR DE UM RECORTE TERRITORIAL NA
ÁREA DO MERCADO DOS PEIXES DO MUCURIPE

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre. Área de concentração em Avaliação de políticas públicas.

Aprovada em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Dra. Maria de Nazaré Moraes Soares (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

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

Prof^ª. Dra. Victoria Regia Arrais de Paiva
Universidade Federal do Ceará (UFC)

A Deus.

Aos meus pais, Fátima e Luiz Alberto.

Ao meu esposo, Davi.

Aos meus filhos, Maria Gabriela e Benício.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela oportunidade de concluir esse mestrado com saúde e serenidade.

Aos meus pais, Luiz Alberto e Fátima, por me fazerem compreender o quanto é importante estudar.

Aos meus filhos, Maria Gabriela e Benício, por serem bênçãos de Deus na minha vida.

Ao meu esposo, Davi Holanda, pela compreensão nos meus momentos de ausência e pelo apoio e incentivo que me foi dado no decorrer do curso.

À professora doutora Maria de Nazaré Moraes Soares, pela objetiva e minuciosa orientação, trabalho que fez com excelência.

Aos participantes da banca examinadora, prof^ª. dra. Roselane Gomes Bezerra e prof^ª. dra. Victoria Regia Arrais de Paiva, pelo tempo disponibilizado e pelas valiosas colaborações e sugestões.

Aos professores do Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, pela entrega de conhecimentos que enriqueceram minha trajetória acadêmica e pessoal.

Às pessoas entrevistadas nesta pesquisa, pela disponibilidade concedida.

Aos meus irmãos Roberto, Ana Paula, Andréa e Carla, por serem rede de apoio e incentivo.

Aos colegas da turma de mestrado, pelas reflexões, críticas e sugestões recebidas.

E por último, a mim mesma, pela determinação em me tornar mestra.

“Com a sabedoria se edifica a casa, e com a inteligência ela se firma; e pelo conhecimento se encherão as câmaras de todas as substâncias preciosas e deleitáveis. Um varão sábio é forte, e o varão de conhecimento consolida a força”
(Provérbios 24:3-6)

RESUMO

Esta pesquisa definiu como objetivo geral avaliar, em profundidade, a política de requalificação urbana da orla da Beira-Mar de Fortaleza - CE, a partir de um recorte territorial na área do Mercado dos Peixes do Mucuripe. A trajetória teórica da pesquisa relacionou o tema da governança pública (Borges, 2000; Martins; Marini, 2014; Diniz, 2015; Bonatto, 2018; Soares, 2024) como um instrumento capaz de equilibrar o interesse dos atores sociais envolvidos na implementação de uma política pública urbana (Glass, 1964; Corrêa, 1989; Lefebvre, 2001; Bezerra, 2009; Maricato, 2020), contribuindo para a transparência e prestação de contas das ações governamentais e o incentivo à participação social (Borges, 2000; Dagnino, 2010; Martins; Marini, 2014; Bonatto, 2018; Martins *et al.*, 2018), servindo de base para a análise dos eixos analíticos da avaliação em profundidade de Rodrigues (2008), nas dimensões de conteúdo, contexto, trajetória, temporalidade e territorialidade da política. A pesquisa apresenta natureza qualitativa, cuja coleta de dados ocorreu a partir da pesquisa bibliográfica e documental, bem como entrevistas semiestruturadas (Minayo; Deslandes, 2008) realizadas com um pescador, um permissionário do boxe do Mercado e um gestor da Secretaria de Turismo. Os dados foram analisados a partir da análise documental e discurso (Orlandi, 2009). Os resultados indicam os seguintes achados: (i) no âmbito do conteúdo da política, percebeu-se pouca integração entre o conjunto de normas que guiou o processo de implementação da política de requalificação do Mercado dos Peixes e o seu planejamento e execução, resultando em problemas no resultado final da obra; (ii) no âmbito do contexto da política, percebeu-se que o processo de implementação da requalificação do Mercado dos Peixes priorizou o desenvolvimento do turismo em detrimento das classes menos privilegiadas, com pouca transparência e participação dos atores sociais envolvidos; (iii) no âmbito da trajetória institucional da política, percebeu-se que a requalificação do Mercado dos Peixes foi importante para desenvolver economicamente a cidade, favorecendo o turismo e a geração de emprego e renda, mas deixou de levar em consideração a participação da comunidade atingida e as nuances e limitações do ambiente; (iv) no âmbito do espectro temporal e territorial da política, percebeu-se que a obra do Mercado dos Peixes teve impactos positivos, como a valorização dos comerciantes locais, a regularização das atividades e a melhoria da infraestrutura, mas impactou negativamente a comunidade de pescadores que perderam espaço.

Palavras-chave: requalificação urbana; governança pública; transparência; participação social; avaliação em profundidade.

ABSTRACT

This research defined as its general objective to evaluate, in depth, the urban requalification policy of the Beira-Mar coastline of Fortaleza - CE, based on a territorial cut in the area of the Mucuripe Fish Market. The theoretical trajectory of the research related the theme of public governance (Borges, 2000; Martins; Marini, 2014; Diniz, 2015; Bonatto, 2018; Soares, 2024) as an instrument capable of balancing the interests of social actors involved in the implementation of an urban public policy (Glass, 1964; Corrêa, 1989; Lefebvre, 2001; Bezerra, 2009; Maricato, 2020), contributing to the transparency and accountability of government actions and the encouragement of social participation (Borges, 2000; Dagnino, 2010; Martins; Marini, 2014; Bonatto, 2018; Martins *et al.*, 2018), serving as a basis for the analysis of the analytical axes of Rodrigues' in-depth evaluation. (2008) in the dimensions of content, context, trajectory, temporality and territoriality of the policy. The research is qualitative in nature, with data collection based on bibliographic and documentary research, as well as semi-structured interviews (Minayo; Deslandes, 2008) carried out with a fisherman, a concessionaire from the Market box and a manager from the Tourism Department. The data were analyzed based on documentary and discourse analysis (Orlandi, 2009). The results indicate the following findings: (i) in the context of the policy content, little integration was observed between the set of standards that guided the implementation process of the Fish Market requalification policy and its planning and execution, resulting in problems in the final result of the work; (ii) in the context of the policy, it was observed that the implementation process of the Fish Market requalification prioritized the development of tourism to the detriment of the less privileged classes, with little transparency and participation of the social actors involved; (iii) within the scope of the institutional trajectory of the policy, it was noted that the requalification of the Fish Market was important for the economic development of the city, favoring tourism and the generation of employment and income, but it failed to take into account the participation of the affected community and the nuances and limitations of the environment; (iv) within the scope of the temporal and territorial spectrum of the policy, it was noted that the work on the Fish Market had positive impacts such as the appreciation of local traders, the regularization of activities and the improvement of infrastructure, but it negatively impacted the fishing community that lost space.

Keywords: urban requalification; public governance; transparency; social participation; in-depth assessment.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Caixa d'água do Mercado dos Peixes (2024)	87
Figura 2 - Comércio informal de peixes na praia do Mucuripe (2020)	91
Figura 3 - Bolsões de estacionamento na orla - Volta da Jurema (1965)	95
Figura 4 - Casa dos jangadeiros (1952)	98
Figura 5 - Chegada dos pescadores e venda de peixes diretamente nas jangadas	99
Figura 6 - Mercado dos Peixes do Mucuripe (2011)	112
Figura 7 - Mercado dos Peixes do Mucuripe – Vista dos boxes (2016)	113
Figura 8 - Mercado dos Peixes do Mucuripe (2016)	114
Figura 9 - Mercado dos Peixes do Mucuripe antes da reforma – Vista detrás (2011, gestão do prefeito Juraci Magalhães)	131
Figura 10 - Mercado dos Peixes do Mucuripe antes da reforma - Vista da frente (2011, gestão do prefeito Juraci Magalhães)	132
Figura 11 - Vista de trás do local que seria utilizado para limpar os peixes (2024)	136
Figura 12 - Vista da frente do local que seria utilizado para limpar os peixes (2024) .	136
Figura 13 - Salas construídas para os pescadores (2024)	138
Figura 14 - Materiais dos pescadores na orla (2024)	139
Figura 15 - Casa de pescadores (1952)	150
Figura 16 - Sede da Colônia de Pescadores Z-8 (2015)	153
Figura 17 - Mercado dos Peixes do Mucuripe (2011)	155
Figura 18 - Mercado dos Peixes do Mucuripe (2016)	158
Figura 19 - Leilão de peixe (2021)	158
Figura 20 - Guarderias na orla da Beira-Mar (2024)	159
Figura 21 - Mercado dos Peixes do Mucuripe (à esquerda) e a Capela de São Pedro dos Pescadores (à direita)	164

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Resultado da pesquisa por trabalhos depositados no repositório do MAPP - UFC sobre trabalhos nas dimensões de accountability e transparência para a governança pública	20
Quadro 2 -	Matriz de objetivos da pesquisa avaliativa	27
Quadro 3 -	Resumo dos dispositivos que institucionalizaram estruturas de governança pública	53
Quadro 4 -	Matriz de categorias de análise teórica	64
Quadro 5 -	Matriz resumo de articulação metodológica	69
Quadro 6 -	Estruturação dos dados da AD para a pesquisa avaliativa	72
Quadro 7 -	Análise do discurso sobre o conteúdo da política de requalificação do Mercado dos Peixes	93
Quadro 8 -	Análise do discurso sobre contexto da política de requalificação do Mercado dos Peixes	119
Quadro 9 -	Análise do discurso da trajetória institucional da política de requalificação do Mercado dos Peixes	147
Quadro 10 -	Análise do discurso sobre espectro temporal e territorial da Política de requalificação do Mercado dos Peixes	165
Quadro 11 -	Plano de Divulgação em Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I)	178

SUMÁRIO

1	CENÁRIO PRELIMINAR	11
1.1	Definição da política pública em estudo, das motivações e do campo avaliativo.....	12
1.2	Problema, justificativa e pressupostos da pesquisa	15
1.3	Objetivos do estudo, aspectos metodológicos, escopo ético e estrutura do trabalho	24
2	TRAJETÓRIA TEÓRICA PARA A PESQUISA AVALIATIVA	30
2.1	Políticas públicas urbanas no Brasil	30
2.2	A governança como paradigma na implementação de políticas públicas	37
2.3	As dimensões da prestação de contas (accountability), transparência e participação social para a governança pública	45
3	EPISTEMOLOGIA E METODOLOGIA PARA A PESQUISA AVALIATIVA	60
3.1	Tipologia da pesquisa, categorias de análise e abordagem avaliativa	60
3.2	Caracterização do universo, amostra e sujeitos da pesquisa avaliativa	65
3.3	Procedimentos para a construção dos dados e para a análise de dados	68
4	AVALIANDO A POLÍTICA PÚBLICA	74
4.1	Análise do conteúdo da política de requalificação da Av. Beira-Mar, fazendo um recorte territorial na área do Mercado dos Peixes	75
4.2	Análise do contexto da política de requalificação da Av. Beira-Mar, fazendo um recorte territorial na área do Mercado dos Peixes	94
4.3	Análise da trajetória institucional da política de requalificação da Av. Beira-Mar fazendo um recorte na área do Mercado dos Peixes	121
4.4	Análise do espectro temporal e territorial da política de requalificação da Av. Beira-Mar com enfoque no Mercado dos Peixes	148
5	CONSIDERAÇÕES QUE EMERGEM DA PESQUISA AVALIATIVA	167
5.1	Contribuições teóricas e empíricas e plano de divulgação em CT&I	175
5.2	Limitações da pesquisa e sugestões para estudos futuros	178
5.3	Recomendações da pesquisa avaliativa para a agenda pública	180
	REFERÊNCIAS	182
	APÊNDICE A - INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS	196
	APÊNDICE B - CARTAS DE APRESENTAÇÃO E TCLE	200

1 CENÁRIO PRELIMINAR

É sabido que o Estado se utiliza de políticas públicas para atingir o bem-estar comum, desenvolvendo “[...] um conjunto de ações e decisões [...] voltadas para a solução (ou não) de problemas da sociedade” (Lopes; Amaral, 2008, p. 5). Segundo Valeriano Costa (2015), o conceito de política pública pode ser confundido com a própria noção de Estado que, ao definir suas fronteiras externas, tem como concluído seu processo de monopólio, passando a ser desafiado a se voltar para dentro do seu território, para a sociedade, e a começar a administrar a sua realidade.

Conforme Furtado (2017), o surgimento de uma política pública ocorre após a identificação de uma problemática que tenha ocasionado ou que possa ocasionar danos ao bem-estar de uma sociedade. Nesse sentido, Secchi (2012) entende que a elaboração de uma política pública é realizada por um ciclo composto das seguintes fases: 1) identificação de um problema; 2) formação da agenda; 3) formulação de alternativas; 4) tomada de decisão; 5) implementação; 6) avaliação; e 7) extinção da política. Silva (2011) resumem esse processo em três fases: 1) identificação do problema e da agenda governamental; 2) formulação e legitimação da política; e 3) implementação e avaliação da política.

Nesse contexto, Silva (2011) entendem que política pública é uma forma de intervenção ou regulação na sociedade, representando um conjunto de ações ou omissões do Estado, constituída por jogos de interesses que têm como movimento do seu processo a avaliação da política.

Conflitos costumam surgir durante todo o processo de formulação e implementação de uma política pública, cujo objetivo é garantir condições de boa vida, de existência ou de representatividade em um lugar de expressão dos mais diversos interesses da sociedade, que se encontra estruturada num Estado concentrador de poder (Costa, 2015). A heterogeneidade existente no espaço em que vivemos, causada pelas influências sociais dos agentes que o produzem, quais sejam, os interesses do capital, da ação do Estado e da luta de moradores, requerem a realização de políticas públicas e meios eficazes de gestão pública (Carlos, 2007).

A avaliação da política pública deve fazer parte do processo, devendo nela ser apontada a dimensão política, tendo em vista que a prática da avaliação depende do interesse dos diferentes sujeitos envolvidos nos diversos momentos do processo da política pública, expressos pela sua formulação e implementação, influenciados por diferentes contextos geográficos e diferentes realidades administrativas e políticas (Silva, 2011).

Nessa perspectiva, esses processos devem ter como prioridade os diversos grupos de interesse, desde aqueles que formulam a política, passando pelos que a gerem, até chegar aos seus destinatários. Os aspectos de governança pública têm um papel importante nesse processo, pois definem as formas que vão amenizar o conflito de interesses que possa existir entre as pessoas envolvidas no processo, decorrentes de percepções e visões diferentes, bem como de divergência de informações (Ribeiro Filho; Valadares, 2017).

Como prática de governo, a governança pública se correlaciona com o motivo que inspira a ação interveniente e com o modo de agir do Estado perante essa ação, na busca de valor público. A geração de valor público nas políticas públicas refere-se à indicação do “que” deve ser gerado, “para que” e “para quem”, demandando o desenvolvimento de relacionamentos e capacidades interinstitucionais (Martins; Marini, 2014).

Nessa conjuntura, o presente trabalho teve o intuito de propor uma avaliação de uma política pública urbana sob a perspectiva da governança pública, através de uma abordagem interpretativa das ciências sociais e da antropologia, dando ênfase à proposta de avaliação contra hegemônica apresentada por Rodrigues (2008), no que se refere ao olhar crítico sobre a formulação e implementação da política e os sujeitos nela envolvidos, como também no fornecimento de dados para a sua avaliação, além de reflexões sobre conceitos, técnicas, paradigmas de análise e interpretações que se dão no campo das matérias que compõem a área de conhecimento da avaliação em profundidade de uma política pública.

1.1 Definição da política pública em estudo, das motivações e do campo avaliativo

A presente pesquisa se fundamenta na política pública de requalificação urbana, cuja abordagem é defendida por Maricato (2013) como uma ação que deve respeitar o ambiente construído e os seus habitantes, procurando evitar a gentrificação e buscando preservar a identidade local. A perspectiva analítica da autora vai além da visão tecnocrática do espaço urbano como mera abstração geométrica ou suporte físico, chamando atenção para a necessidade de uma requalificação que seja democrática e inclusiva.

Mendes (2013), por sua vez, conceitua o fenômeno como a restituição da qualidade de um determinado espaço a partir da melhoria de suas condições físicas, podendo ser alterada sua função primitiva a fim de responder às exigências da época. Nesse sentido, Rios (2015) assevera que diversos especialistas apontam que os projetos de requalificação urbana têm por meta o rompimento do processo de inércia, procurando alterar a estrutura que guarda o

momento histórico que lhe deu origem e introduzir o novo, gerando novas formas tangíveis, desestigmatizando e impondo uma identidade terciária e turística.

As políticas de intervenção em áreas urbanas, por meio de projetos de "requalificação", são de grande relevância nos estudos urbanos. Essas intervenções têm o potencial de preservar o patrimônio histórico, melhorar a qualidade de vida dos moradores e estimular o desenvolvimento econômico das cidades. No entanto, é importante que essas intervenções sejam realizadas de forma participativa e sustentável, levando em consideração as necessidades e desejos da comunidade local.

Para Bezerra (2009), os projetos de "requalificação" urbana em áreas históricas consideradas zonas "degradadas" da cidade resultam em uma transformação dos seus usos e apropriações espaciais, gerando disputas simbólicas e trazendo consigo uma variedade de representações nos espaços públicos e/ou privados. Nesse sentido, ao registrar pontos de vista e modos diferentes de perceber a requalificação da Praia de Iracema, em Fortaleza- CE, por seus usuários, a autora descreve:

De um lado, havia os frequentadores habituais e os moradores, que, através de suas práticas sociais e de suas lembranças baseadas na imagem de um bairro bucólico e boêmio –, construíram um sentimento de pertença ao bairro; de outro, a política de "requalificação", que transformou a tradição no *city marketing*. Nesse sentido, algumas narrativas justificando as intervenções urbanísticas defendiam que a "boemia" se modernizou, tornando-se globalizada, enquanto outros discursos denunciavam uma falta de planejamento e a invasão por um público indesejado em alguns espaços do bairro (Bezerra, 2009, p. 18).

A requalificação das regiões de orlas marítimas têm sido uma tendência mundial, por ser considerada uma oportunidade de "criação de ambientes urbanos que refletem ideias contemporâneas de cidade, sociedade e cultura" (Von Sydow, 2004, p. 8). Sua requalificação é capaz de melhorar a imagem da cidade, o desenvolvimento social, econômico e cultural. No entanto, essas práticas indutoras de políticas urbanísticas de regeneração e desenvolvimento são capazes de desencadear formas contraditórias de exclusão e de reapropriação, traduzindo uma maior orientação para os consumidores e para o mercado, em detrimento das classes menos favorecidas (Mendes, 2013).

Nesse aspecto, Leite (2009) conceitua esse tipo de intervenção como uma modificação da paisagem urbana através de uma transformação arquitetônica com forte apelo visual, vislumbrando sua adequação a uma nova paisagem, a fim de atender as exigências de valorização imobiliária, segurança, ordem e limpeza urbana com vistas à sua utilização ou reapropriação pelas classes médias e altas, mas podendo resultar em espaços de exclusão

socioespacial. Glass (1964) foi precursora no estudo desses processos de renovação de certas áreas, definindo-os como métodos contemporâneos de reestruturação urbana em grande escala que produzem áreas enobrecidas para as classes médias e altas, que acabam por substituir as classes mais humildes, dando ao fenômeno o nome de “gentrificação”.

Para promover uma requalificação urbana que realmente traga benefícios a todos, é fundamental implementar políticas urbanas que vão além das iniciativas governamentais e da atuação de outros agentes sociais. É preciso enxergar o espaço urbano não apenas como uma abstração geométrica ou um suporte físico, mas como um campo de ação que visa resultados concretos. O objetivo deve ser a melhoria da qualidade de vida, por meio da redução das desigualdades e da segregação social e econômica presentes no país (Maricato, 2021).

A governança pública tem um importante papel no campo da política pública, pois trata-se de um sistema capaz de compreender essas intervenções públicas através das diversas fases envolvidas no processo, impondo arranjos entre Estado e sociedade, operacionalizando uma rede colaborativa entre iniciativa privada, sociedade e terceiro setor, na busca por mais resultados com a utilização de menos recursos (Martins; Marini, 2014).

A boa governança deve alcançar desde a proposta de planejamento orçamentário de uma política pública até a garantia, autenticidade, acessibilidade e confiabilidade das informações que devem ser disponibilizadas à população interessada, na promoção de ações que contribuam com a transparência e a prestação de contas. Para tanto, faz-se necessário compreender a política e sua aderência às legislações, de forma a garantir um processo ético, transparente e participativo na busca por valor público (Bonatto, 2018).

O critério norteador que levou à escolha do tema deste trabalho foi a vida profissional que leva esta mestrandia, atuando como auditora de controle externo no Tribunal de Contas do Estado do Ceará, que é o órgão que tem como um dos deveres constitucionais controlar a ação dos entes que administram dinheiro público, incluindo nesse enfoque a fiscalização das contratações realizadas pela Administração Pública.

A formação como arquiteta e urbanista, a graduação em Direito, com especialização em Gestão Pública, e o exercício da carreira na atividade de emissão de manifestações técnicas sobre licitações e contratos realizados pela Administração Pública, fez com que surgisse a curiosidade de discutir o tema com o olhar voltado não apenas para os órgãos e entidades responsáveis pela formulação de uma política pública, mas também para os diferentes atores sociais nela envolvidos, percebendo a existência de imprevistos na sua formulação, a efetivação da proposta de origem na prática e quais inconsistências podem revelar.

Por isso, na presente pesquisa faço-me referenciar à proposta de avaliação contra hegemônica idealizada por Rodrigues (2008), que busca compreender as visões e relações dos diversos atores envolvidos no processo de formulação e implementação de uma política pública, cujas experiências fazem parte do processo e dos resultados. A referida autora valoriza a interdisciplinaridade e a multidimensionalidade como primeira condição da tarefa de estudo, contrapondo-se à lógica linear apresentada pelos modelos de análise positivista, a partir de diferentes tipos de informações e dados: entrevistas e questionários aliados à pesquisa de campo; estudo da trajetória institucional; abordagem cultural e dos diferentes contextos, sobre um mesmo programa; equipe multidisciplinar e interdisciplinar, discriminando quatro dimensões analíticas da avaliação em profundidade: 1) análise de conteúdo; 2) análise de contexto; 3) construção da trajetória institucional; e 4) extensão territorial e temporal (Rodrigues, 2008).

Considerando que a relevância se relaciona com a capacidade da pesquisa em trazer novos conhecimentos (Marconi; Lakatos, 2003), a relevância deste trabalho consiste no fato de que esta autora teve o intuito de avaliar a política pública de requalificação urbana da orla da Beira-Mar de Fortaleza - CE, sob a perspectiva da governança pública, nos eixos *accountability* e transparência, fazendo um recorte na área do Mercado dos Peixes do Mucuripe, refletindo os conceitos inspiradores para a boa gestão pública na construção de indicadores de confiança, transparência e prestação de contas, visando contribuir com a construção de estudos sobre o tema para o desenvolvimento da ciência, bem como trazer um retorno intelectual para esta mestranda.

1.2 Problema, justificativa e pressupostos da pesquisa

Ao longo das últimas cinco décadas, a orla marítima de Fortaleza, em especial a Avenida Beira-Mar, tem sido um dos principais lugares de concentração de projetos e intervenções urbanas de grande relevância para o processo de revitalização da cidade e de atração turística.

Durante a década de 1970, intervenções privadas (construção de pousadas, hotéis, barracas, restaurantes, loteamentos e arranha-céus) foram realizadas na Av. Beira-Mar, determinando a verticalização da zona leste de Fortaleza. Nesse período, produzia-se uma cidade litorânea cujo uso era direcionado para moradia, lazer (banhos de mar e caminhadas no calçadão), veraneio e turismo, tendo no lado leste uma área habitada por uma colônia de pescadores que perdurou até a década de 90 (Melo, 2005).

A partir da década de 1990 até a atualidade, os projetos e as intervenções da Av. Beira-Mar de Fortaleza - CE passaram a ter como foco investimentos imobiliários e turísticos, de modo a possibilitar a dinamização econômica da cidade por meio de articulações entre o setor público, o setor privado e a sociedade civil (Vasconcelos, 2015). Nesse sentido, menciona Vasconcelos (2015, p. 274):

As ações voltadas ao turismo, levou o poder público a dar uma atenção diferenciada à Av. Beira – mar, tratando – a como um cenário, de lugar de atração da população, de investimentos e modelos para outras áreas da costa da cidade de fortaleza, inserindo, assim, a cidade de Fortaleza no panorama do mercado de turismo nacional e internacional.

Essa busca por uma nova imagem da cidade para fins turísticos e para atrair novos investimentos nem sempre vem proporcionar a qualidade de vida da população, pois pode não alcançar questões complexas, como os problemas em relação ao uso e ocupação do solo, impactos ambientais e sociais. Nesse aspecto, podem surgir problemas, como danos ao meio ambiente, mudanças e destruição das paisagens nativas, disputas entre as populações mais tradicionais (jangadeiros, pescadores, marisqueiros), a classe média e alta, além dos grupos econômicos nacionais e estrangeiros, que almejam a instalação de complexos turísticos (Bruno; Farias, 2015).

Nesse contexto, a governança pública pode ser utilizada como um meio capaz de compreender essas intervenções dentro de um sistema interligado, garantindo um processo ético com a participação de todos os envolvidos - sociedade, órgãos e entidades responsáveis pelo empreendimento -, de modo a equilibrar os poderes em prol do bem comum (Matias-Pereira, 2010).

A entidade pública responsável e desejosa de uma boa governança deve, através de seus agentes, prestar contas das suas ações de forma tempestiva, de modo conciso, claro e compreensível, assumir de forma integral as consequências de seus atos, devendo atuar de maneira diligente e responsável no âmbito das suas responsabilidades, de modo a zelar pela viabilidade econômico e financeira da Administração Pública e levar em consideração critérios éticos e o valor público (Bonatto, 2018).

Nesse contexto, o presente trabalho tem como problema de pesquisa avaliar como se deu o processo de governança pública na implementação da política pública de requalificação urbana da orla da Beira-Mar do município de Fortaleza - CE, a partir de um recorte territorial na área do Mercado dos Peixes, para além da mera conformidade aos dispositivos legais de gestão e governança pública, mas dando ênfase às relações, visões e julgamentos dos diferentes

atores sociais que participaram da implantação da política.

O campo de avaliação de políticas públicas é uma área ainda em desenvolvimento, derivada das ciências políticas, mas que congrega distintas áreas do conhecimento, o que lhe confere uma perspectiva multidisciplinar (Gussi, 2019). Para Silva (2001, p. 48), a avaliação de políticas públicas constitui-se em atividade planejada, sistemática e dirigida que “identifica, obtém e propicia informações válidas confiáveis, suficientes e relevantes para fundamentar um juízo sobre o mérito, importância, contribuição ou valor de um programa, de uma atividade específica”. A autora complementa que a avaliação tem o objetivo de comprovar o grau e a extensão dos resultados, servindo de base para a “tomada de decisão racional a respeito do desenvolvimento de programas ou ações, soluções de problemas e compreensão dos fatores determinantes de êxitos e fracassos” (Silva, 2001, p. 49).

Arretche (2013), por sua vez, suscita um novo olhar para a acepção do termo quando manifesta que inexistente avaliação que seja unicamente instrumental, técnica ou neutra, pois toda avaliação é um julgamento, em que se atribui valor a uma política específica, a partir de certa noção de justiça. Aprofundando esse raciocínio, Boullosa *et al.* (2021, p. 4-5) mencionam que a avaliação pode também ser compreendida a partir de perspectivas construtivistas e processuais, baseada numa dinâmica de aprendizagem e de construção de significados, e definem avaliar como “um julgamento valorativo que tem alguns propósitos [...], que incidem em problematizar, dialogar, intervir, produzir conhecimento e promover aprendizagem sobre a política”. Dessa forma, distanciam-se da lógica predominante para defender a posicionalidade e a reflexividade na avaliação de políticas públicas, fomentando novas compreensões para a construção do processo avaliativo.

Em uma perspectiva teórico-metodológica, Silva (2001) argumenta que os processos de avaliação de políticas e programas sociais caracterizam-se pelo exame e análise da elaboração, do processo, dos impactos e dos resultados; situam-se no antes, no durante ou no depois da sua execução, analisando as relações entre processo, resultados e impactos, podendo a avaliação ser descritiva, interpretativa ou experimental; e dar subsídio à revisão de ações, metas e recursos.

Nesse sentido, Coelho *et al.* (2009, p. 3) defende que a avaliação de políticas públicas diz respeito aos:

[...] métodos e técnicas da pesquisa social que darão sentido à busca de subsídios para afirmar a contribuição ou não das mesmas para a melhoria das condições de vida da população em geral e para a intervenção do Estado na realização da “res” pública”.

Sobre o tema, Gussi (2019) destaca a necessidade de avançar os estudos na área de avaliação de uma política pública. Nesse aspecto, o autor critica a hegemonia dos modelos de proposição positivista que se preocupam com a dimensão econômica e com os resultados, mas ignora os sujeitos sociais da política e os contextos (sociais, políticos e culturais) em que ela se concretiza, não dando conta, portanto, das contradições do Estado contemporâneo e de seus reflexos na política.

Alinhada a essa ideia, Arcoverde (2013, p. 178) explica o método histórico-dialético como uma das perspectivas teórico-metodológicas que dão fundamento às pesquisas avaliativas, considerando que nele:

[...] a historicidade é considerada como categoria imprescindível para a avaliação de políticas públicas, pois leva em conta o contexto em que as políticas são desenvolvidas. Em uma perspectiva de totalidade, considera na análise a articulação entre os momentos constituintes das políticas públicas (concepção, implementação, resultados), a diversidade de sujeitos e interesses nelas envolvidos, bem como os conflitos e contradições dessas relações.

Em face disso, e considerando que o campo de avaliação propicia uma diversidade de olhares para a política, a depender dos objetivos e interesses, do local, dos atores envolvidos e da finalidade, percebe-se a importância do tema no campo sociopolítico brasileiro justificando essa pesquisa. Isso porque, na implementação de uma política urbana, a Administração Pública deve fazer escolhas de forma fundamentada, incentivando a participação da população, tanto no planejamento do processo de governança como também na gestão da política (Bonatto, 2018).

No que se refere ao modo de se elaborar e executar cidadania e políticas públicas no Brasil, a Constituição Cidadã inovou ao fomentar os processos participativos e garantir a obrigatoriedade de instrumentos e mecanismos de controle e transparência na execução do serviço público pelos entes estatais. A partir dessa relação, a noção de governança evoluiu, referindo-se à capacidade do Estado na implementação de políticas públicas necessárias ao alcance dos objetivos comuns, pressupondo o aperfeiçoamento dos meios de interlocução com o cidadão, ao passo que sejam realizadas ações que garantam a maior atuação da sociedade e a responsabilização dos agentes públicos (Oliveira; Pisa, 2015).

Nesse ponto, a transparência e a *accountability* são tidas como princípios básicos da governança pública, e estão perfeitamente inseridas nos critérios sociopolíticos, os quais têm como foco privilegiar a participação da sociedade que, assim como os executores da política, deve estar munida das informações necessárias para a escolha da melhor decisão, devendo o

governante não apenas dar o fiel cumprimento à legislação correlata a esses princípios, mas também criar dados inteligíveis e acessíveis à população (Bonatto, 2018).

As referidas dimensões são importantes ferramentas de governança pública na medida em que favorecem a capacidade de solucionar dilemas, valendo-se do desenvolvimento de capacidades e qualidades institucionais, formação de redes colaborativas, gestão do desempenho e do valor público (Martins; Marini, 2014). Vale ressaltar que, em uma política pública urbana, a boa governança não se limita apenas à excelência em realizar licitações e contratações para execução de intervenções públicas. Em que pese isso também seja importante, o maior beneficiário do empreendimento é a população, que deve receber um resultado satisfatório não apenas com o adimplemento da obrigação principal, mas também após a sua entrega, com o seu usufruto.

Nesse sentido, a governança aplicada a uma política pública urbana deve procurar alcançar qualidade na intervenção que está sendo feita, a realização de procedimentos atendendo a critérios éticos, a execução do empreendimento com o valor condizente com o mercado e, principalmente, a qualidade de vida da população (Bonatto, 2018).

Contudo, é sabido que esse ideal é frequentemente deturpado ou diluído diante das dificuldades práticas, distanciando-se dos resultados esperados. A busca por qualidade na intervenção, ética nos procedimentos e adequação de custos ao mercado, muitas vezes, é comprometida por fatores, como a falta de recursos, a corrupção, a influência de interesses privados e a ineficiência na gestão pública. Além disso, a priorização da qualidade de vida da população, citada como principal meta, tende a ser ofuscada por questões burocráticas, políticas e econômicas, resultando em projetos que, muitas vezes, não atendem de fato às necessidades reais da população, especialmente em áreas mais vulneráveis.

Para a construção do objeto de estudo, as informações que serviram como ponto de partida foram oriundas de contatos prévios da pesquisadora com o tema, informações procedentes de leitura de livros e periódicos, notícias e observações do senso comum. Conforme menciona Carvalho (2012, p. 142), a construção do objeto é operação mais importante de uma pesquisa, tendo em vista que esse processo é:

[...] a tarefa fundante da investigação, ao longo da qual o pesquisador, em um processo de aproximações sucessivas, vai transformando uma temática, um fenômeno em objeto de estudo: é o objeto científico, resultante do trabalho reflexivo do sujeito pesquisador/pesquisadora a interrogar o real que lhe interpela [...].

Considerando a relevância do tema, realizou-se uma pesquisa por trabalhos

defendidos à respeito do sistema de governança pública, sob a perspectiva da *accountability* e transparência, para fins de situar os estudos que estão sendo desenvolvidos dentro dessa temática e das perspectivas de análise e avaliação. A pesquisa se limitou ao repositório institucional da Universidade Federal do Ceará – UFC e utilizou como critério de busca o termo “prestação de contas”, “acesso à informação” ou “transparência”, com recorte temporal nos últimos 6 anos (2017-2022). Do resultado, destacam-se 11 trabalhos, 7 resultados dentre monografias e dissertações que abordaram alguma análise da política de acesso à informação e transparência, especialmente a Lei de Acesso à Informação, conforme quadro abaixo:

Quadro 1 - Resultado da pesquisa por trabalhos depositados no repositório do MAPP - UFC sobre trabalhos nas dimensões de *accountability* e transparência para a governança pública

ANO	TÍTULO	AUTOR(ES)
2017	A relação dos índices de desenvolvimento e a transparência municipal no estado do Ceará	Costa, Alexandre Victor Pontes
2017	Transparência governamental, desigualdade de renda e desenvolvimento econômico do Ceará	Pereira, Márcio Aurélio Frota
2017	Transparência na gestão pública: o acesso à informação nos sítios oficiais dos municípios cearenses	Ferreira, Handerson Bezerra
2017	Os municípios cearenses e o cumprimento à Lei de Acesso à Informação	Jucá, José Lairton Mendes
2017	A lei de acesso à informação e sua aplicabilidade no âmbito dos municípios cearenses com mais de 100.000 habitantes	Mesquita, Francisco Rafael
2017	Políticas públicas de informação no contexto da abertura do Estado: Perspectivas sobre a atuação da Universidade Federal do Ceará com a Lei de Acesso à Informação.	Furtado, Estenio Façanha
2018	Análise dos portais da transparência dos municípios do Estado do Ceará como instrumento de <i>disclosure</i> da gestão pública	Oliveira, Adolfo Dantas
2018	Prestações de contas de gestão dos municípios cearenses: principais aspectos e irregularidades	Silva, Mairla Maria Mesquita da
2018	Transparência eletrônica dos tribunais de contas conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei de Acesso à Informação (LAI)	Reis, Alexandre Rosa
2018	Nível de divulgação da lei de acesso à informação nos estados da região nordeste	Campelo, Francisca Thaís da Silva
2018	Política de informação governamental: proposta de uma avaliação contra-hegemônica no âmbito da lei de acesso à informação aplicada ao município de Caucaia/CE	Paula, Andrea Remião de Almeida Brasil de
2019	Controle social e administração pública: uma avaliação aplicabilidade da Lei de Acesso à informação sob a perspectiva de seus beneficiários em uma Instituição Federal de Ensino	Cardoso, Gil Célio de Castro; Gomes, Mariana da Silva

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Em termos de objetivos, observa-se diversas abordagens que envolvem: verificar quais informações são disponibilizadas nos portais governamentais e/ou estabelecer alguma medição dessas informações, com base nos dispositivos da LAI; investigar se há a relação entre

maior transparência na gestão pública municipal e maior índice de desenvolvimento; averiguar como a relação entre desenvolvimento, índice de transparência e desigualdade, e seus fatores determinantes, estão conectados; verificar se a disponibilização e a garantia do acesso à informação são efetuadas de forma transparente; avaliar a política de informação governamental enfatizando aspectos hegemônicos e contra hegemônicos, contemplando possibilidades e limites do seu cumprimento que agreguem os diversos setores da sociedade civil; e avaliar a aplicabilidade da LAI sob a percepção de seus beneficiários à luz de suas diretrizes.

Com relação às perspectivas de análise e/ou avaliação da política, observa-se a predominância de análises da conformidade legal dos portais governamentais, verificada em seis desses trabalhos, algumas se limitando a uma pesquisa descritiva com abordagem qualitativa, outras agregando também a abordagem quantitativa, estabelecendo o nível ou grau de cumprimento da norma. Outros dois estudos buscaram estabelecer alguma correlação entre transparência governamental e índices socioeconômicos, utilizando análises estatísticas com emprego da abordagem quantitativa. Nesse sentido, levando-se em conta os interesses envolvidos, que se preocupam com o cumprimento das intenções expressas na legislação e, ainda, o emprego de análises estatísticas para verificação de impactos ou relação de causalidade, esses estudos se amoldam melhor ao paradigma positivista de avaliação.

Por outro lado, em três estudos, se verificam epistemologias de avaliação e análise da política que apresentam novos caminhos avaliativos, alinhados às perspectivas compreensivas e hermenêuticas. Um desses empregou processos hermenêuticos e interpretativos, além de métodos explicativos com inclusão dos sujeitos envolvidos na política (Campelo, 2018). Em outro estudo, foi conjugada a quarta geração de avaliação, de Guba e Lincoln, e a avaliação em *profundidade* proposta por Rodrigues (Paula, 2018). Por fim, no último, se observou a construção de métodos contra hegemônicos, a partir dos paradigmas: pós-construtivista, de Lejano; avaliação em profundidade, inspirada em Gonçalves, Gussi e Rodrigues; e avaliação sistêmica, inspirada em Jannuzzi (Gomes, 2019).

Vale mencionar que, em um estudo sobre o estado da arte das pesquisas produzidas no Brasil, no período de 2009 a 2019, sobre governança pública em órgãos da Administração Pública Federal Brasileira, Guedes e Silva Júnior (2021) fizeram uso de uma revisão de literatura nos periódicos *SPELL (Scientific Periodicals Electronic Library)*, *SciELO (Scientific Electronic Library Online)* e BDTD (Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações), e constataram a existência de três diferentes abordagens de estudos sobre a governança pública: pesquisas de verificação dos níveis de aderências por parte dos órgãos investigados aos

princípios e práticas de governança pública; pesquisas com o intuito de criar modelos ou índices de governança a serem utilizados pelos órgãos estudados; e, finalmente, pesquisas voltadas à Governança de Tecnologia da Informação. Os referidos autores enfatizaram a predominância dos estudos como exploratório, demonstrando que ainda existe uma busca pela familiaridade ao tema, especialmente considerando que as normas sobre governança instituída pelo Governo Federal são ainda recentes.

Boullosa *et al.* (2021, p. 2), destaca as seguintes particularidades no campo da avaliação: “multifacetado, em termos dos seus objetivos e interesses; [...] plural quanto aos distintos atores que o compõem [...] e disperso quanto às suas finalidades e aplicações”, e entende que a avaliação deve ser problematizada como um campo de pesquisas e práticas, levando em consideração a capacidade de interpretação crítica ou autocrítica dos valores individuais e sociais defendidos e a posicionalidade como elementos centrais aos diferentes atores envolvidos na pesquisa e nos estudos avaliativos.

No campo da política pública, Arcoverde (2013) explica que os processos de avaliação possuem uma diversidade de aspectos metodológicos, ideológicos, abordagens e técnicas que se fundamentam em diferentes perspectivas teórico-metodológicas, no intuito de esclarecer como se dá a formulação e execução de uma política pública, bem como possibilitar a análise dos resultados obtidos.

Em face disso, e considerando que o campo de avaliação propicia uma diversidade de olhares para a política, a depender dos objetivos e interesses, do local, dos atores envolvidos e da finalidade, percebeu-se que ainda existe bastante espaço para explorar avaliações sobre o governança pública nos eixos *accountability* e transparência. Ademais, as abordagens qualitativas ganham relevo, tendo em vista que amplificam e trazem densidade aos estudos da política, não se limitando às análises econômicas e de resultados, mas buscando compreender os contextos da política pública implantada, as percepções dos atores envolvidos, como ocorre a interação da política com a sociedade, como ela se desdobra em dado *locus*, quais as contradições que se revelam, dentre outros aspectos que o paradigma positivista não dá conta de responder quando aplicado de forma exclusiva.

Por essa razão, este trabalho fundamentou-se nos eixos analíticos da avaliação em profundidade, propostos por Rodrigues (2008), com foco nas bases teóricas do sistema de governança pública, nos eixos de *accountability* e transparência, dando atenção às ideias que direcionaram a formulação da política urbana, seu contexto social, histórico, político e econômico, investigando para além da mera conformidade aos dispositivos das leis específicas que regem os mencionados eixos da governança pública, quais sejam, a Lei de Acesso à

Informação e o Decreto 9.203/2017, dando ênfase à participação dos atores responsáveis pela sua execução (gestores e técnicos), bem como seus beneficiários, fazendo, para tanto, uma avaliação no campo da contratação pública para a implementação da política de requalificação urbana da orla da Beira-Mar de Fortaleza - CE, delimitando a área de estudo na região do Mercado dos Peixes do Mucuripe.

O projeto de requalificação urbana da orla da Beira-Mar de Fortaleza - CE é uma proposta que engloba diversas intervenções urbanas que são concebidas até os dias de hoje, através da realização de várias formas de arranjos de governo de cunho cooperativo, entre os atores do setor público e do setor privado, com a colaboração da autoridade local e de uma ampla rede de grupos de interesse e de agências, desde elites empresariais até grupos comunitários.

A região do Mercado dos Peixes do Mucuripe está inserida no processo de requalificação da orla marítima de Fortaleza, cuja obra ali existente já passou por várias intervenções que percorrem até os dias de hoje. A edificação antiga foi demolida e substituída por outra em 2016, ensejando questões complexas relacionadas ao uso e ocupação do solo, impactos ambientais e sociais, formas contraditórias de exclusão e reapropriação, e disputas simbólicas envolvendo moradores do entorno, visitantes externos, a comunidade de pescadores e os permissionários dos boxes que vendem peixes no local (Clientes [...], 2018).

Compreende-se que, embora a requalificação da orla busque valorizar a imagem e o modelo da cidade no cenário internacional, bem como promover o desenvolvimento econômico, social e cultural, o projeto do Mercado dos Peixes do Mucuripe gera divergências de opiniões (Almeida; Silva Filho, 2021). Isso se deve não apenas à sua arquitetura, que se distancia do estilo litorâneo e das tradições culturais locais, mas também às falhas no planejamento, na gestão e na funcionalidade do espaço, nas formas contraditórias de exclusão e desapropriação resultantes, além da falta de acompanhamento adequado após a execução.

Diante dessas questões, utilizando-se da sugestão metodológica proposta por Quivy e van Campenhoudt (1992), esta pesquisa pretendeu responder a seguinte pergunta de partida: como se deu o processo de governança pública na implementação do projeto de requalificação urbana da orla da Beira-Mar, a partir de um recorte territorial na área do Mercado dos Peixes do Mucuripe?

1.3 Objetivos do estudo, aspectos metodológicos, escopo ético e estrutura do trabalho

Para responder à referida pergunta, foi formulado o seguinte objetivo geral: avaliar, em profundidade, a política de requalificação urbana da orla da Beira-Mar de Fortaleza - CE, a

partir de um recorte territorial na área do Mercado dos Peixes do Mucuripe. Para a consecução do objetivo geral, seguem os seguintes objetivos específicos:

- (i) analisar o conteúdo e o contexto da política de requalificação urbana da orla da Beira-Mar do município de Fortaleza - CE, a partir de um recorte territorial na área do Mercado dos Peixes do Mucuripe;
- (ii) recompor a trajetória institucional da política de requalificação urbana da orla da Beira-Mar do município de Fortaleza - CE, a partir de um recorte territorial na área do Mercado dos Peixes do Mucuripe;
- (iii) Discorrer sobre o espectro temporal e territorial da política de requalificação urbana da orla da Beira-Mar do município de Fortaleza - CE, a partir de um recorte territorial na área do Mercado dos Peixes do Mucuripe.

O presente trabalho focou em uma avaliação sob a perspectiva da avaliação em profundidade, proposta por Rodrigues (2008), buscando compreender o significado da política em estudo, avaliar de forma multidimensional e interdisciplinar, contemplar as dimensões sociais, econômicas, políticas, culturais e territoriais nela envolvidas, procurando entender as relações, visões e o julgamento dos diversos atores envolvidos na política (sujeitos políticos, instituições e grupos de interesses), cujas vivências, fiscalizações e reações fizeram parte da sua construção e de seus resultados.

Neste sentido, concorda-se com Arcoverde (2013, p. 178), que cita o método o fenomenológico com relação às perspectivas teórico-metodológicas que dão fundamento às pesquisas avaliativas, afirmando que:

Esta perspectiva tem uma abordagem qualitativa e privilegia os aspectos relacionados aos sentidos e significados atribuídos pelos sujeitos envolvidos nas políticas públicas (formuladores, gestores, executores, usuários, dentre outros). Ou seja, atribui prioridade à subjetividade do sujeito em detrimento das variáveis contextuais que são determinantes sobre o objeto da pesquisa. (Arcoverde, 2013, p. 178).

Metodologicamente, para alcançar os objetivos da presente pesquisa, pretendeu-se realizar um estudo de abordagem qualitativa, fundamentando-se nos eixos analíticos da avaliação em profundidade, cuja coleta de dados baseou-se em pesquisa bibliográfica e documental, e em entrevistas semiestruturadas com os atores envolvidos na institucionalização e na operacionalização da política.

Para atender às exigências da avaliação em profundidade, entendeu-se ser necessário trabalhar com os distintos sujeitos envolvidos na política pública de Requalificação

Urbana da Orla da Beira-Mar de Fortaleza - CE, a partir de um recorte espacial na área do Mercado dos Peixes do Mucuripe: o Estado, em nível municipal, representado pela Prefeitura de Fortaleza (Secretaria Regional do Turismo); os destinatários da política (permissionários dos boxes); a comunidade de jangadeiros, delineando como esses atores se relacionaram com a política pública em debate, configurando um sistema de relações formado na movimentação dos referidos sujeitos.

A pesquisa bibliográfica contribuiu na construção das bases teóricas da política pública urbana, seu contexto político, social e econômico, como também nas concepções ideológicas que direcionaram a formulação da política. Já a pesquisa documental foi realizada em fontes do Poder Executivo Federal, Estadual e Municipal (leis e decretos) e dados da mídia, dando subsídio ao levantamento e análise do material institucional para o desenvolvimento da análise de conteúdo, do contexto e da trajetória, espectro temporal e territorial, eixos da avaliação em profundidade (Rodrigues, 2008).

As entrevistas, por sua vez, foram realizadas com os atores envolvidos na política pública urbana (instituições, sujeitos políticos, grupos de interesse), apoiando-se em um roteiro que permitiu flexibilizar as conversas e a absorção de novos temas relevantes trazidos pelo interlocutor, permitindo trazer a tona categorias analíticas relativas à política, buscando compreender as visões, relações e julgamentos dos diferentes atores que dela participaram, de forma que suas experiências pudessem ajudar a compreender o significado da política para seus beneficiários e para seus executores (Minayo; Deslandes, 2008).

Nas entrevistas, permitiu-se a realização de um olhar etnográfico, sensibilizado, com o objetivo de investigação, mas fazendo-se necessário o domínio sobre teorias pertinentes à matéria que se analisou, para que o resultado dessa maneira diferenciada de visualizar fosse crítico, construtivo e efetivo (Oliveira, 1996).

No âmbito da avaliação da política pública em questão nos inspiramos na teoria de Silva (2011), que defende o método crítico dialético, no qual são colhidas informações através dos diferentes sujeitos envolvidos no processo da política em estudo, visando a construção da realidade através de levantamento de dados em benefício dos usuários que são os maiores interessados no processo, permitindo, assim, a realização de “[...] movimentos articulados capazes de superar a aparência e desvendar a essência dos fenômenos, no caso, o objeto da avaliação” (Silva, 2011, p. 159).

Nessa mesma direção, se manifesta a teoria de Oliveira (1996, p. 2), que menciona que o “olhar, ouvir e escrever” são voltados para examinar o sentido, o desenvolvimento, o conteúdo e a consistência da política, o que a motiva, como se constrói, como se decide, que

problema ou oportunidade busca atender, qual a sua racionalidade, que objetivo busca atingir, que instrumentos utiliza, como se integra com outras políticas.

Realizou-se um processo de estranhamento do familiar e de familiarização com o estranho, através da transcendência das limitações de origem da pesquisadora a uma visão da realidade, de forma mais complexa do que aquela representada pelas leis básicas da política, pelas quais as pessoas são socializadas. Já o processo de estranhar o familiar, foi tratado como a possibilidade de a pesquisadora ser capaz de confrontar intelectualmente, e mesmo emocionalmente, diferentes versões e interpretações existentes a respeito de fatos, situações, possibilitando um remapeamento do que se estudou (DaMatta, 1974).

Por se tratar de uma pesquisa de abordagem qualitativa, o método de análise dos dados do presente estudo foi realizado com base no modelo de análise de discurso. O trabalho que se utiliza da categoria *discurso* não estuda a língua de forma abstrata, mas com maneiras de significá-la, relacionando a linguagem ao seu exterior, através da “produção de sentido enquanto parte de suas vidas, seja enquanto sujeitos, seja enquanto membros de uma sociedade” (Orlandi, 2009, p. 16).

Nesse modelo, a questão que se coloca é: ‘como este texto significa?’, produzindo conhecimento a partir do próprio texto, o vendo com “materialidade simbólica própria e significativa”. Assim, a Análise de Discurso parte das seguintes premissas: “a língua tem sua própria ordem”; b) “a história tem seu real afetado pelo simbólico” e c) “o sujeito da linguagem é descentrado pois é afetado pelo real da língua e [...] da história” (Orlandi, 2009, p. 18-20).

Finalmente, o dispositivo de análise elaborado nesse estudo buscou evidenciar a fala na mesma língua, mas de forma diferente, no qual o analista “se coloca em uma posição deslocada que lhe permite contemplar o processo de produção dos sentidos em suas condições”. A partir disso, o analista “interpretará os resultados a que ele chegar pela análise do discurso que ele empreendeu” (Orlandi, 2009, p. 63).

Do ponto de vista do escopo ético, a pesquisa prezou pelo referenciamento às fontes da pesquisa (política anti-plágio), tanto bibliográficas quanto documentais, e pela autorização das organizações e o preenchimento prévio de termos de consentimento livre e esclarecido por partes dos sujeitos pesquisados e da manutenção do sigilo necessário quando tratar-se de nomes.

Quadro 2 - Matriz de objetivos da pesquisa avaliativa

OBJETIVO GERAL: Avaliar, em profundidade, a política de requalificação urbana da orla da Beira-Mar de Fortaleza - CE, a partir de um recorte territorial na área do Mercado dos Peixes do Mucuripe		
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	DIMENSÃO AVALIATIVA	PRESSUPOSTO TEÓRICO
(i) Analisar o conteúdo e o contexto da política de requalificação urbana da orla da Beira-Mar do município de Fortaleza - CE, a partir de um recorte territorial na área do Mercado dos Peixes do Mucuripe;	Conteúdo (formulação, as bases conceituais e a coerência interna da política) e contexto da política (levantamento de dados sobre o momento político, social, econômico e cultural que levou à implementação da política ou programa) (Rodrigues, 2008; Gussi; Oliveira, 2016);	O cotejamento da formulação da política e sua base adotando uma visão racional e sistêmica da gestão urbana, incluindo na análise as dimensões econômicas, políticas, sociais, administrativas, ambientais, culturais, tecnológicas e geomorfológicas, envolvendo os variados segmentos da sociedade com vistas a fazer interferências na cidade de forma contextualizada para obtenção do melhor resultado em vista do menor dano. O poder público tem como desafio consolidar um planejamento urbano capaz de promover o crescimento de forma ordenada, a fim de elevar os benefícios econômicos, sociais e ambientais, assumindo o papel de condução dos processos de gerência e planejamento do espaço urbano de forma participativa e integrada, dando voz àqueles que mais sofrem com a concentração urbana, mediando os interesses e a correlação de forças conformadoras do espaço urbano (Glass, 1964; Smith, 2007; Leite, 2009, 2010; Bezerra, 2009; Silva, 2011; Barbosa, 2013; Furtado, 2014; Furlani, 2015; Pereira; Celestino, 2014; Sancho-Pivoto, 2019; Corrêa, 2020);
ii) Recompor a trajetória institucional da política de requalificação urbana da orla da Beira-Mar do município de Fortaleza - CE, a partir de um recorte territorial na área do Mercado dos Peixes do Mucuripe;	Trajетória institucional (verificação da coerência da política ao longo das vias institucionais) (Rodrigues, 2011; Gussi; Oliveira, 2016);	Entende-se que a trajetória da política representa os resultados da política, não possuindo um único sentido, pois reflete as diferentes perspectivas dos atores, constituindo-se de dimensões fundamentais para aprofundar a avaliação da política. A implementação de políticas públicas voltadas para resultados impõe arranjos de governança estatal e social, através de governos colaborativos, que busquem valor público com a utilização de coerente de recursos. A governança na implantação de uma política pública atua como um sistema que equilibra o poder e o interesse dos envolvidos, cidadãos e governantes, com o objetivo de que prevaleça o valor público, o bem comum em detrimento dos interesses das pessoas ou grupos exclusivos, tornando claro o papel de cada envolvido, definindo suas responsabilidades, objetivos, os modelos de tomada de decisão, as rotinas, de modo a deixar a administração pública bem estruturada, além de procurar atuar com eficácia, eficiência e efetividade na busca de resultados em prol do bem-estar social. Boas práticas de governança, por si só, não podem transformar uma organização ou sociedade, deve ser levado em conta as circunstâncias e contextos de forma mais ampla, de modo a enfrentar as reais complexidades e os verdadeiros desafios (Borges, 2000; Matias-Pereira, 2010; Silva, 2011; Martins; Marini, 2014; Costa, 2015; Diniz, 2015; Bonatto, 2018; Gussi; Oliveira, 2016, 2017; Soares, 2024);

<p>iii) Discorrer sobre o espectro temporal e territorial da política de requalificação urbana da orla da Beira-Mar do município de Fortaleza - CE, a partir de um recorte territorial na área do Mercado dos Peixes do Mucuripe.</p>	<p>O espectro temporal e territorial está relacionado às características locais e sua história, direcionando o estudo da política para questões que abordam a capacidade de articular, na avaliação, as visões e metas de propostas abrangentes com as particularidades locais e as oportunidades de implementar políticas de maneira localizada, considerando seu contexto temporal e territorial (Rodrigues, 2011; Gussi; Oliveira, 2016).</p>	<p>As políticas públicas urbanas, na arquitetura, costumam resultar em lucros, transformando a cidade em um polo atrativo para o capital e conferindo à sua imagem uma relevância tão significativa quanto a própria realidade. No entanto, surge uma contradição entre o valor de uso que o local tem para seus habitantes e o valor de troca para aqueles que buscam obter vantagens econômicas a partir de áreas requalificadas. A atuação conjunta entre o Estado e a sociedade civil é importante na formulação e implementação de políticas públicas. A institucionalização da participação social, através da ação conjunta ou compartilhada entre Estado e sociedade, assume grande importância, exigindo a potencialização dos meios de comunicação públicos, como forma de inserir o cidadão nas discussões políticas e no controle, de modo a tornar a gestão pública mais efetiva, eficiente e democrática, elevando, assim, a legitimidade do governo e a confiança da sociedade (Harvey, 1992; Bresser-Pereira, 1998; Borges, 2000; Arantes, 2001; Dagnino, 2002; Bacelar, 2003; Dagnino, 2010; Matias-Pereira, 2010; Silva, 2011; Giddens, 2013; Martins; Marini, 2014; Costa, 2015; Gussi; Oliveira, 2016; Bonatto, 2018; Martins <i>et al.</i>, 2018).</p>
---	--	---

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Para uma melhor organização, a pesquisa foi dividida em cinco sessões, que foram dispostas da seguinte maneira: a primeira, com a descrição do cenário preliminar, contendo a definição da política pública em estudo, das motivações e do campo avaliativo, a construção do problema, a justificativa e os pressupostos da pesquisa, seus objetivos gerais e específicos e os aspectos metodológicos, escopo técnico e estrutura do trabalho; a segunda seção trouxe a trajetória teórica para a pesquisa avaliativa, tratando das políticas públicas urbanas no Brasil e dos processos de transformação do espaço urbano, com ênfase no tema central da pesquisa que é a requalificação urbana, tratando da governança como paradigma na implementação de políticas públicas e das dimensões de prestação de contas (*accountability*), transparência e participação social para a governança pública; na terceira seção, foi tratada a epistemologia e metodologia para a pesquisa avaliativa em questão; na quarta seção, foi feita a análise em profundidade dos dados e sua avaliação, com a demonstração dos resultados sob a percepção dos executores e beneficiários da política em estudo; e, por fim, na conclusão, foram apresentadas as considerações que emergiram desta pesquisa avaliativa, as contribuições teóricas e empíricas da pesquisa e suas limitações, bem como sugestões para estudos futuros,

além do plano de divulgação em CT&I e recomendações da pesquisa avaliativa para a agenda pública.

2 TRAJETÓRIA TEÓRICA PARA A PESQUISA AVALIATIVA

2.1 Políticas públicas urbanas no Brasil

O espaço urbano pode ser conceituado como o produto, a condição e o meio do processo de produção da sociedade urbana, sendo local de produção de relações sociais que envolvem vários aspectos da vida humana. Na medida em que a sociedade obtém hábitos urbanos, espaços urbanos são construídos, desencadeando neles essas relações sociais (Carlos; Souza; Sposito, 2020). Nas palavras de Furtado (2014, p. 6), espaço urbano é “um produto histórico, do qual qualquer porção é objeto de relação dentro do sistema de relações que compõem o modo de produção e reprodução capitalista”.

Leite (2010) descreve o espaço urbano como uma categoria sociológica formada por práticas que conferem significados distintos e estruturam lugares diversos, cujo uso de demarcações físicas e simbólicas qualifica-os e atribui-lhes sentidos de pertencimento diferentes e assimétricos, orientando ações sociais e sendo reflexivamente delimitados por elas. Além disso, o autor acrescenta que, como espaço de poder, o espaço urbano é: “[...] *locus* de pertencimentos, com possibilidades diversas de vínculos e atribuições de significados; e não está obviamente imune às assimetrias do poder e das desigualdades sociais que perpassam sua construção social” (Leite, 2009, p. 12).

Em um contexto do sistema capitalista, a ocupação do espaço urbano se dá em detrimento dos interesses dos agentes que o produzem, resultando numa configuração que inclui diferentes formas de usar o solo (Araújo, 2013). Corrêa (1989, p. 11) define espaço, em um viés capitalista, como um local “fragmentado e articulado, reflexo e condicionante social, um conjunto de símbolos e campo de lutas”, sendo um produto social que é resultado de ações que são acumuladas com o tempo, construídas por agentes que geram e usam esse espaço.

Carlos, Souza e Sposito (2020) destacam como agentes de produção do espaço urbano, o Estado, o capital e os sujeitos sociais, e explicam que o Estado é o sujeito da dominação política; o capital objetiva a sua reprodução de forma contínua e sua articulação com os demais setores da economia, como o mercado imobiliário; os sujeitos sociais se utilizam do espaço urbano como condição, como meio e como produto de suas ações, de acordo com suas necessidades e anseios relacionados à realização de suas vidas.

Nesse escopo, Corrêa (2020) determina, como agentes responsáveis pela produção do espaço urbano, os proprietários fundiários, os proprietários dos meios de produção, os promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos. Para o autor, os referidos

agentes atuam no consumo e produção do espaço urbano com diferentes formas de ação. No caso dos grupos excluídos e dos agentes imobiliários, a apropriação da terra não se dá nas mesmas condições, restando aos primeiros os espaços desvalorizados, e até mesmo, impróprios para se habitar.

A expressão suprema do espaço urbano se chama “cidade” (Carlos, 2007). A cidade é definida por Leal (2003, p. 34) como “a projeção da sociedade em um espaço físico e simbólico, resultado de múltiplas relações e fenômenos, materiais e imateriais, instituída e instituinte de significações e de funções sociais”.

Segundo Lefebvre (2001, p. 134), o direito à cidade se relaciona aos locais de trocas, de encontros, ao tempo utilizado, aos ritmos e ao uso que a vida se apropria, manifestando-se “como forma superior dos direitos: o direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar”. Fruto de transformações históricas, que resultam de uma produção representada por modelos de sociedade tomados pela civilização, no decorrer do tempo, a cidade é espaço demarcado pela natureza, pela cultura, pela economia e pela política, em eterno processo de produção de significado, de sentidos, de reconstrução, a partir do processo de interatividade social (Dantas, 2021).

A cidade caracteriza-se por suas diferentes formas de uso, vivência e apropriação, transformando-se em consequência de um espaço híbrido, composto por interesses contraditórios, cujo uso diferenciado demonstra a desigualdade da construção e reprodução desse espaço, na medida em que “a desigualdade espacial é produto da desigualdade social” (Carlos, 2007, p. 23). Sendo caracterizada como espaço de lutas dos agentes sociais que lhe dão forma e que possuem poderes de ação e de reivindicações diferentes, a cidade se produz de forma desigual, tendo a atuação dos agentes sociais como elementos que modelam e determinam o ritmo das relações socioespaciais, implicando nas novas funções do espaço urbano (Celestino, 2014).

A intensificação do processo de industrialização e o avanço do capitalismo, ocorridos a partir do século XIX, fizeram com que as cidades passassem por transformações, passando a representar espaço de realização de produção, de acumulação e de excedente, firmando-se enquanto lugar de modernizações subordinadas à lógica do capital, instaurando-se, assim, uma variedade de territórios e territorialidades, de modo a formar um espaço mediado por trocas econômicas, culturais, políticas, sociais, entre outras (Pereira; Sancho-Pivoto, 2019).

De modo geral, Silva (2011) entende que o processo de políticas públicas envolve diversos sujeitos que podem entrar, sair ou permanecer nele, movidos por diferentes interesse e racionalidades, fazendo do seu desenvolvimento um processo não linear e contraditório. Nesse

escopo, a autora elenca os seguintes sujeitos influenciadores no processo: grupos de pressão, movimentos sociais e outras organizações da sociedade; partidos políticos ou políticos individualmente; administradores e burocratas; técnicos, planejadores e avaliadores; e judiciário.

As políticas públicas construídas nos espaços urbanos refletem a natureza dinâmica e conflituosa dessas relações. De um lado, um Estado representado pelas desigualdades, diversidades e pela pluralidade, e do outro, um Estado estruturado por meio do monopólio do poder, constituindo-se em um único processo histórico, cujas contradições são expressas nas políticas públicas (Costa, 2015).

É notório que o Brasil vem passando por grandes transformações. Na década de 1920, era um país mais agrícola, cujo censo revelava que apenas 30% da população brasileira vivia nas cidades e 70% viviam no campo. Cinquenta anos depois, ocorreu o inverso, ou seja, 70% da população passou a viver nas cidades e 30% no campo. Percebe-se que, até a década de 1930, a economia brasileira era agrícola, e a partir de 1980, o Brasil já passou a ser o oitavo PIB industrial do mundo: “o que alguns países levaram séculos para fazer, o Brasil fez em cinquenta, sessenta anos” (Bacelar, 2003, p. 1). Isso nos mostra a mudança de perfil ocorrida na sociedade e na economia, em meio século, passando o Brasil a ter sua maior parcela de pessoas morando na cidade.

Paulatinamente, as dinâmicas do espaço e o uso do solo passaram a se apropriar da forma mercadológica e a se destacar como uma mercadoria de valor, que abre espaços para a especulação imobiliária. Nesse contexto, ganha destaque o acirramento das tentativas de exploração e dominação de diferentes espaços, geralmente, conduzidos por agentes hegemônicos, com detenção de poder, principalmente a iniciativa privada e o poder público, ainda que se considere a participação de forma crescente de movimentos da sociedade civil e das comunidades (Pereira; Sancho-Pivoto, 2019).

A relevância do Estado como agente produtor e modificador do espaço ocorre por ele ter a capacidade de movimentar os outros agentes na organização e no ordenamento do território, por dispor de um conjunto significativo de recursos. Seus ideais capitalistas criam condições que viabilizam a produção do lucro, gerando, como consequência, a distribuição de recursos orçamentários de forma deficiente, contribuindo para a existência de desequilíbrios, em virtude de vantagens econômicas mais benéficas a determinadas regiões, por questões locacionais e de interação, associadas a questões econômicas, sociais, políticas e culturais (Silva, 2008).

Corroborando com essa ideia, Barbosa (2013) entende que a soberania do Estado o coloca no lugar de maior agente de produção do espaço urbano, cujo papel exercido é de mediador das interações sociais e da resolução de conflitos nos mais diversos níveis e fragmentos da cidade, por deter poder de coerção, monopólio de força legítima e controle dos recursos naturais, permitindo-lhe a implementação de políticas públicas.

Para Gussi e Oliveira (2016), o Estado vem assumir um papel estratégico de articulação e direcionamento, dividindo a sua autoridade e descentralizando competências para outras instituições, construindo, assim, uma rede articulada de agentes que implementam ações pelos governos e seus parceiros. Uma dupla natureza de Estado constrói as políticas públicas: a primeira natureza “envolve o controle do território através do monopólio legítimo [...] um Estado que tende a ser concentrador de poder, centralizador, hierarquizador das relações [...]”, e a segunda natureza é o “Estado Democrático, extremamente contraditório, complexo, que reflete essa duplicidade ou contraditoriedade das relações de poder” (Costa, 2015, p. 140). Assim, faz-se necessário a implementação de políticas públicas e meios eficazes de gestão urbana para conter a heterogeneidade do espaço urbano, causada pelas influências dos interesses do capital, da ação do Estado e da luta de moradores (Carlos, 2007).

A implementação de políticas públicas deve ser adaptada ao contexto local para gerar aceitação significativa dos cidadãos. Muitas vezes, populações marginalizadas têm necessidades específicas que podem ser ignoradas por modelos estrangeiros, ou concebidas de maneira homogênea, sem levar em consideração a perspectiva de gênero, classe, raça, região e geração. Isso acaba resultando na exclusão desses grupos das políticas públicas e da participação cívica (Soares, 2024).

Políticas públicas de transformação do espaço urbano têm se baseado em uma tendência pós-industrial, evidenciada por novos processos sociais, econômicos e urbanos indutores de políticas urbanísticas de regeneração e desenvolvimento (Mendes, 2013). Essas transformações decorrem da crise produtiva mundial do fordismo, do Estado de bem-estar e visam a garantia da nova forma de reprodução do capital, com a instalação de um regime de acumulação flexível na produção (graças aos avanços técnicos), das relações trabalhistas (com a ampliação da terceirização e do trabalho informal) e da legislação urbana (Alves, 2011).

Fenômenos denominados com o prefixo “re” - reurbanização, reestruturação, revitalização, recomposição, renovação, reabilitação, requalificação -, passam a envolver a forma de pensar e produzir o espaço urbano com a ideia de transformação e de melhoria na vida urbana, apesar disso, a ideia de melhoria vem associada à de “desenvolvimento funcional

ao nível da visibilidade da autoestima ou ao nível da posição relativa de dado território numa hierarquia, como resposta a um período de declínio” (Mendes, 2013, p. 2).

Glass (1964) identifica essas diversas formas de intervenção como práticas contemporâneas de reestruturação urbana em grande escala, que resultam na criação de áreas valorizadas, seja para abrigar empresas multinacionais em arranha-céus inteligentes, seja para construir condomínios residenciais de luxo destinados às classes média e alta, o que acaba por substituir as classes mais humildes que antes habitavam esses locais.

Nesse contexto, Leite (2009) destaca que os processos de enobrecimento implicam em uma modificação da paisagem urbana, através de alterações arquitetônicas que possuem um forte apelo visual. Para o autor, essas transformações visam atender às demandas de valorização imobiliária, segurança, ordenamento e limpeza urbana, direcionadas ao uso ou reapropriação por parte das classes média e alta, podendo resultar, contudo, em um caráter segregacionista que, muitas vezes, impossibilita a permanência dos moradores antigos e altera os usos dos espaços para adequá-los às demandas do mercado.

Para Silva (2011, p. 45), essas intervenções vêm com o intuito de responder a enclaves urbanos, operacionalizando o aspecto físico e social do espaço, permitindo “(re)criar uma nova estética em função do desenho já existente de uma cidade”. Nesse aspecto, a autora conceitua a requalificação urbana como: “[...] um processo dinâmico, resultante de várias linhas de orientação delimitadas, a fim de melhorar a desarticulação territorial existente e tornar coerentes as funcionalidades e a qualidade de vida no espaço urbano” (Silva, 2011, p. 46).

Mendes (2013) define a requalificação urbana como a restituição da qualidade de um determinado espaço, a partir da melhoria de suas condições físicas, podendo ser alterada sua função primitiva a fim de responder às exigências da época. Diversos especialistas apontam que os projetos de requalificação urbana têm por meta o rompimento do processo de inércia, procurando alterar a estrutura que guarda o momento histórico que lhe deu origem e introduzir o novo, gerando novas formas tangíveis, desestigmatizando e impondo uma identidade terciária e turística (Rios, 2015).

Leite (2009) observa que uma característica recorrente nesses processos é o forte apelo turístico, sem nenhuma intervenção voltada para a recuperação das moradias da população de baixa renda residentes nessas áreas. Ele também destaca que o aspecto residencial desse tipo de intervenção ocorre através da criação de hotéis de luxo, que substituem locais anteriormente deteriorados, como terrenos e casarões subutilizados.

Com o intuito de criar condições para alavancar o turismo, essas intervenções são traduzidas na capacidade de reorganização do espaço à sua conveniência, tratando o conteúdo

do território como principal objeto de consumo, atuando de forma dinâmica no processo de produção espacial (Pinheiro; Santos, 2012). Acerca disso, os autores afirmam que:

É a partir da junção entre turismo e cultura que os gestores públicos passam a visualizar o turismo como uma oportunidade de desenvolvimento econômico e social para uma localidade ou região. Entretanto, mesmo que um lugar apresente um “potencial turístico cultural”, vale-se de uma organização e planejamento da atividade tanto no que diz respeito aos aspectos materiais como imateriais (Pinheiro; Santos, 2012, p. 5).

Referidas dinâmicas, embora sejam capazes de melhorar a imagem da cidade, o desenvolvimento social, econômico e cultural, são capazes de desencadear formas contraditórias de exclusão e de reapropriação, traduzindo uma maior orientação para os consumidores e para o mercado, em detrimento das classes menos favorecidas (Mendes, 2013). Segundo Santos (2006, p. 50), o espaço urbano é formado por “um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá”.

Celestino (2014, p. 53) ressalta que os processos de intervenção do espaço urbano podem omitir um lado perverso, que exclui famílias quando estas são retiradas do seu espaço, do seu lugar de relações simbólicas, tornando a situação complexa, podendo provocar “rupturas, conflitos e impactos territoriais, sociais, políticos, econômicos e ambientais”. Segundo a autora, o capital imobiliário influencia esses processos que contempla, na maioria das vezes, a população que tem maior poder aquisitivo, redesenhando um espaço urbano segregado, pois se criam novas áreas com infraestrutura que atrai uma parcela específica da sociedade.

O poder público, embora tenha um papel fundamental na criação de regras para o desenvolvimento e progresso urbano, acaba se relacionando de forma desequilibrada com os demais agentes produtores do espaço, por ter suas decisões influenciadas por interesses capitalistas (Corrêa, 2020). Algumas áreas são privilegiadas em detrimento de outras por meio de políticas públicas, gerando uma segregação socioespacial com diversas repercussões para a sociedade (Barbosa, 2013).

Nesse sentido, Pereira e Sancho-Pivoto (2019) explicam que o Estado, mesmo tendo o papel de disciplinador e regulador do ordenamento e uso do solo, acaba gerando processos de segregação e exclusão social por se utilizar de modelos de desenvolvimento direcionados à lógica de mercado, com valorização de aspectos econômicos voltados para objetivos específicos, como o turismo, distantes das realidades socioespaciais em que se instalam.

As transformações urbanas que, de início, passam a ideia de benefício à vida urbana, devido as melhorias que causam na estrutura local, agradando os moradores do bairro ou região, podem não beneficiar a população mais carente, causando um processo denominado “gentrificação”, o qual favorece o aumento da desigualdade social e a maior concentração de renda, trazendo abalos ao espaço geográfico como um todo (Furlani, 2015).

Segundo Furtado (2014), a gentrificação é um processo conflituoso, restringido pela intervenção planejada do Estado, no qual ocorre a renovação de uma área urbana com o intuito de superar barreiras que possam inibir a utilização lucrativa do espaço. O Estado age como principal condutor dos processos de reestruturação urbana, na reorganização do espaço urbano para circulação, produção e consumo de mercadorias, e como agente do processo de gentrificação.

A formação de uma camada social mais rica e a possibilidade de apropriação desses benefícios por ela, significa que os ocupantes anteriores daquela área devem ser excluídos, ou seja, erradicados. Essa exclusão pode ocorrer pela incapacidade dos antigos moradores de enfrentar uma realidade nova de preços, como aluguéis mais caros, bem como outras despesas relacionadas à melhoria, como impostos, taxas, tarifas, e, principalmente, por atrair um novo estrato social mais poderoso economicamente que passa a fazer pressão por mais melhorias (investimentos) e pela exclusão dos setores sociais que não são desejáveis (Furtado, 2014). Smith (2007, p. 18) caracteriza a gentrificação como um processo:

[...] liderado por pioneiros e proprietários individuais cujo suor, ousadia e visão estão preparando o caminho para aqueles, entre nós, que são mais temerosos. Mas mesmo que ignoremos a renovação urbana e o redensolvimento comercial, administrativo e recreacional que vem ocorrendo, e concentremos-nos apenas na reabilitação residencial, é patente o fato de que, onde quer que os “pioneiros urbanos” se aventurem, os bancos, as incorporadoras, o Estado e outros atores econômicos coletivos geralmente chegam antes.

A organização do espaço não é um processo autorregulado, que se desenvolve sem dificuldades; pelo contrário, enfrenta continuamente percalços gerados internamente, que suplicam pela reação do Estado (Furtado, 2014). O Estado, embora tenha um importante papel de criar regras para o desenvolvimento urbano, tem dificuldade de lidar com o fenômeno da gentrificação, considerando o conflito que é gerado entre o povo e as imobiliárias e empreiteiras, entidades que costumam se beneficiar com o processo e que geralmente se colocam em um lugar de financiadoras de campanhas eleitorais (Furlani, 2015).

O poder público tem como desafio consolidar um planejamento urbano capaz de promover o crescimento de forma ordenada, a fim de elevar os benefícios econômicos, sociais

e ambientais, assumindo o papel de condução dos processos de gerência e planejamento do espaço urbano de forma participativa e integrada, dando voz àqueles que mais sofrem com a concentração urbana, mediando os interesses e a correlação de forças conformadoras do espaço urbano (Pereira; Sancho-Pivoto, 2019). Além disso, os cidadãos e as organizações da sociedade civil têm o poder de se opor a políticas que consideram estranhas ou que não representam seus interesses, o que pode levar a manifestações, perda de legitimidade das instituições governamentais e instabilidade política (Borges, 2000).

Desse modo, as intervenções urbanas devem ser tratadas multidisciplinarmente, adotando uma visão racional e sistêmica da gestão urbana, incluindo na análise as dimensões econômicas, políticas, sociais, administrativas, ambientais, culturais, tecnológicas e geomorfológicas, de modo a envolver os variados segmentos da sociedade com vistas a fazer interferências na cidade de forma contextualizada para obtenção do melhor resultado em vista do menor dano (Barbosa, 2013).

Nessa perspectiva, estudos sobre governança pública têm se mostrado útil como inserção de prática de governo na implementação de uma política pública, por ser considerado um sistema capaz de equilibrar o interesse dos atores sociais envolvidos na intervenção do espaço público, de contribuir para a transparência das ações governamentais, o uso eficiente dos recursos públicos e para a identificação de formas de aperfeiçoar a ação estatal do ponto de vista do valor público. Sendo assim, com vistas a entender como esse sistema pode beneficiar o processo, os resultados e a gestão pública, adentraremos nele no próximo item.

2.2 A governança como paradigma na implementação de políticas públicas

A história relata que a Administração Pública brasileira passou por distintas reformas na busca pela modernização da máquina administrativa, tema que se associa à capacidade de governança, que está diretamente relacionada ao desenvolvimento sustentável do aparelho estatal. Desde o período colonial até a década de 1930, foi implantada no Brasil a Administração Pública Patrimonialista; nela, comumente, o patrimônio privado e o público eram confundidos e o nepotismo e a corrupção eram rotineiros, fazendo-se perseverar o favorecimento da minoria em detrimento do interesse da maioria (Bresser-Pereira, 1998).

Com o intuito de combater o nepotismo patrimonialista, surgiu a Administração Pública Burocrática com o papel de defender e gerir a coisa pública, através de um poder racional legal, cujos princípios norteadores eram o desenvolvimento do profissionalismo, da impessoalidade, da hierarquia e do formalismo (Brasil, 1995). Contudo, a rigidez e o

engessamento do modelo Burocrático acabaram tornando a Administração Pública menos eficiente, fazendo com que o Estado se preocupasse mais com procedimentos internos e normas do que com o seu principal papel, o bem-estar da sociedade (Ribeiro; Valadares, 2017).

De acordo com Bacelar (2003, p. 1), no período de 1920 a 1980, o que caracterizava o Estado brasileiro “era seu caráter desenvolvimentista, conservador, centralizador e autoritário”. O Estado não era um país de Bem-Estar Social, transformador das relações sociais, mas um país promotor do desenvolvimento. Naquele momento, o maior objetivo do Estado brasileiro era “consolidar o processo de industrialização [...] e fazer do Brasil uma grande potência”, promovendo a ordem econômica, construindo uma potência intermediária no cenário mundial. As políticas públicas, em essência, estavam voltadas à promoção do crescimento econômico, da aceleração do processo de industrialização.

Em meados da década de 1970, em um cenário de má gestão administrativa e financeira decorrente da crescente necessidade por programas sociais e das cicatrizes dos modelos anteriores de Administração Pública, surgiu o modelo que se mantém até os dias de hoje, a Administração Pública Gerencial, trazendo consigo a necessidade de diminuir os gastos públicos, aumentar os investimentos e possuir como foco o interesse da sociedade associado à economia de livre mercado, o processo de modernização do Estado, com avanços direcionados à autonomia da Administração Pública (Ribeiro; Valadares, 2017).

A partir dos anos 90, a economia capitalista entrou numa crise, fazendo-se iniciar uma fase de preparação e mudanças para outro ciclo expansivo, destacando-se, nesse novo ambiente, o movimento da globalização, o da reestruturação produtiva e o de financeirização da riqueza (Bacelar, 2013). O Estado seguiu uma mudança com tendência internacional para adaptar o país à nova ordem do capitalismo mundial em um contexto de “reestruturação produtiva determinada pela crise fiscal do Estado e por influência do Projeto Neoliberal”, no qual foram colocadas questões como “liberalização e desregulamentação da economia” (Silva, 2011, p. 109).

Sob a influência do *New Public Management* (NPM), que prega a utilização de práticas de gestão da iniciativa privada na Administração Pública com foco na eficiência, eficácia e redução de custos, a Administração Pública no Brasil passou a adotar de forma acrítica as perspectivas estrangeiras de gestão pública, impactando significativamente a maneira de planejar, executar, controlar e avaliar políticas públicas (Soares, 2024).

O referido modelo de gestão pública abriu caminhos para o gerencialismo no país, apresentando como objetivo a ampliação da ação do Estado de forma mais efetiva em benefício do cidadão, uma vez que o diagnóstico realizado era de que havia no país uma crise de

governança devido à incapacidade do Estado na implementação de políticas públicas, causada por uma limitação imposta pela pouca flexibilidade e pela pouca eficiência do aparelho público (Bresser-Pereira, 1998). Conforme menciona Silva (2011, p. 109):

[...] é redesenhado o formato do Estado, que de interventor (executor) passa assumir funções mantenedoras (financiador) e reguladoras (elaboração de normas e controle). [...] é definido o grau de regulação estatal e delimitado o tamanho do Estado mediante a adoção de estratégias de privatização, publicização e terceirização.

No campo das políticas públicas, percebeu-se que a hegemonia passou a ser ditada pelas agendas dos organismos multilaterais internacionais, que propagavam a retórica neoliberal da ineficiência do Estado. Assim, a agenda de governança pública no Brasil passou a ser influenciada pelas agendas neoliberais no cenário das políticas públicas, criando um ambiente favorável à disseminação do poder e da estrutura colonial dentro do Estado (Borges, 2000).

Diniz (2013) aponta, como cerne da crise brasileira, um descompasso entre sociedade e Estado, considerando não só a incapacidade do Estado de administrar e implantar políticas públicas, mas também a sua incapacidade de responder aos anseios dos cidadãos, por meio das políticas públicas colocadas em prática e das metas coletivas planejadas no jogo da política. Faz-se necessária uma nova reforma na Administração Pública, um novo alcance de suas funções para sua adaptação à nova ordem econômica e financeira, como também para a sua adequação à nova sociedade e aos novos meios políticos de representação de interesses (Santos, 1996).

O hiato entre uma instituição de Estado rígida, com pouco potencial de incorporação política, e uma estrutura de sociedade cada vez mais diferenciada e complexa, estimulou as tensões relacionadas ao processo de modernização com tendências ao “obsoletismo do modelo estadista concentrador, ao lado da atualidade de um padrão mais descentralizado e flexível de ação estatal” (Diniz, 2015, p. 8).

Organismos internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco Mundial, passaram a demandar reformas de programas sociais pautados pela descentralização e privatização. As instituições financiadoras passaram a incluir, como condição para a política de financiamento, a implementação de um modelo de avaliação das políticas sociais, exigindo maior racionalidade no gasto público e no rendimento dos recursos aplicados, com o objetivo de aferir a eficiência no uso dos recursos e medir o grau de eficácia do alcance dos objetivos do programa (Silva, 2011).

Gussi e Oliveira (2016) criticam essa visão ortodoxa de avaliação por ela não se preocupar em dar conta de tratar das contradições do Estado, visto que desconsidera os sujeitos sociais envolvidos nas políticas, seus interesses e suas agendas, tornando-os invisíveis. O referidos autores defendem a tese de que deve ser dada visibilidade a essas questões, pois no que se refere às políticas sociais, a “avaliação pode e deve ser compreendida a partir de condicionantes e *constructos* teóricos que extrapolam objetivos meramente regulatórios e administrativos” (Gussi; Oliveira, 2016, p. 84).

Silva (2011) menciona que, mesmo que a prática de avaliação de programas e políticas sociais fossem voltadas mais para o controle de gastos do que para reabastecer os programas em desenvolvimento, fazia-se presente a pressão dos movimentos organizados pela sociedade, demandando transparência na aplicação do dinheiro público e efetividade no serviço prestado.

O cenário atual demanda novos mecanismos de controle para assegurar a eficácia e o desempenho dos governos nesse processo de reconfiguração do Estado, que se caracteriza pela tendência de abandonar o caráter monopolista com o qual a provisão de bens públicos e serviços era tradicionalmente associada. Essa mudança amplia a perspectiva de que tais ofertas podem e devem ser realizadas por meio de uma rede articulada de agentes competitivos, geridos por provedores públicos ou privados, não necessariamente estatais (Gussi; Oliveira, 2016).

Na visão de Borges (2000, p. 7) essa ideia de “nova administração pública” ou “gerencialismo”, voltada para eficiência e eficácia, com novos arranjos envolvendo agências privadas e instituições públicas reguladoras, enfraquece os controles democráticos sobre o aparato burocrático, não sendo capaz de dar uma resposta adequada às questões morais da sociedade moderna. Para o autor, isso torna mais grave a “crise de caráter” do Estado, tendo em vista que essas reformas acabam por “parasitar” a infraestrutura ética existente, criando problemas de controle, já que fogem dos controles da democracia representativa, o que favorece a falta de transparência dos processos burocráticos e, conseqüentemente, a atividade ilícita.

A retórica neoliberal, sob esta nova roupagem, favorece uma intervenção que discorre sobre a privatização desenfreada de serviços públicos essenciais, como saúde, educação e infraestrutura, o que pode resultar em custos mais elevados para os cidadãos, baixa qualidade de serviços e falta de acesso para os mais necessitados, sem esquecer que, muitas vezes, prioriza o lucro em detrimento do bem-estar público. Isso pode acarretar desvio de recursos e investimentos que deveriam ser direcionados ao desenvolvimento social, ao invés de servir aos interesses lucrativos das empresas (Soares, 2024)

Para Gussi e Oliveira (2016), as representações de eficácia e eficiência são diferentes para avaliadores, burocratas e cidadãos. Os primeiros e os segundos são capazes de analisar os processos internamente, aperfeiçoando-os e/ou corrigindo-os com o intuito de satisfazer suas agendas, que podem abranger interesses políticos, corporativos, individuais, sociais, dentre outros. Já os cidadãos, precisam ser capazes de atribuir valor ou significado a essas questões através da tangibilidade do ganho, condição para que sejam reconhecidas as respostas ou a modernização do Estado.

Bacelar (2003) expõe a operação da sociedade pela descentralização a favor da democratização do Estado brasileiro, com rejeição à centralização administrativa e negando aquele Estado fechado, submetido a *lobbies*, rogando pela abertura de espaços para discussão das decisões e implementações de políticas públicas necessárias, a favor de políticas sociais, no intuito de reformar o Estado desenvolvimentista, considerando que este só visava o patrocínio do crescimento da economia, da promoção do desenvolvimento, gerando também desigualdades sociais. Entende a autora que a sociedade clama por abertura de espaço para um Estado que patrocine saúde, educação, distribuição de renda, segurança, políticas sociais na busca de um Estado transformador.

Nesse sentido, Valeriano Costa (2015, p. 153) ressalta a reivindicação da sociedade por não apenas mais políticas públicas, mas por novas formas de fazê-las, preocupando-se com sua “legitimidade [...] e não apenas a efetividade ou eficácia”. Fazendo-se almejar uma agenda de políticas públicas em que a sociedade faça parte do processo, administrando sua vida, cuidando de parte de sua vida e não apenas políticas públicas focadas em eficiência, em alcançar resultados pré-determinados.

As discussões atuais sobre a gestão pública incluem debates sobre o tema da governança, pensando no seu papel no âmbito da Administração Pública e sua relação com a governabilidade e o interesse público (Soares, 2024). Nesse sentido, Bonatto (2018) se utiliza das categorias de governabilidade e governança, como aspectos distintos que se auxiliam e se complementam na configuração da ação estatal.

Conceitualmente, Bonatto (2008, p. 31-32) entende que governabilidade se liga às condições políticas do momento, à “legitimidade de governar, capacidade política de exercer o poder, não se tratando de aspectos materiais do Estado, mas de aspectos políticos, das condições sistêmicas e institucionais para o exercício do poder”. Já a governança está associada à “capacidade de implementação de políticas públicas pelo governo e ao planejamento e execução dessas políticas em todos os seus aspectos operacionais: orçamentários, financeiros, administrativos, técnicos e jurídicos”, estabelecendo-se não apenas para um período

determinado, mas como uma prática do Estado, cujos resultados serão percebidos a médio e longo prazo”. O autor trata da governança pública como um conceito que envolve uma gestão planejada, com transparência, com prestação de contas, com ética, legalidade, integridade e participação da sociedade nas decisões. Quando trata de empreendimentos públicos, o autor define o tema como um:

[...] processo sistêmico de planejamento, execução, supervisão e controle desses empreendimentos públicos, fundamentados na Constituição da República, nas leis infraconstitucionais e regulamentos internos, constituídos de diversas fases interligadas de forma a garantir a sustentabilidade econômica, socioambiental, sociocultural, e sociopolítica a partir de critérios preestabelecidos (Bonatto, 2018, p. 40).

Diniz (2015) refere-se à governabilidade como as condições institucionais e sistêmicas sob as quais se dá o exercício do poder em uma sociedade, tais como, as características do sistema político, a forma de Governo, as relações entre os poderes, o sistema de intermediação de interesses e os sistemas partidários. Quanto à governança, a autora entende que esta refere-se à capacidade de ação do Estado em implementar as políticas e alcançar metas coletivas, englobando necessariamente duas características que balizam a relação entre Estado e sociedade, quais sejam, a capacidade estatal de penetrar na sociedade e implementar logisticamente suas decisões e, em forte relação com esta primeira característica, a capacidade de realizar metas coletivas e responder às preferências dos cidadãos por meio das políticas públicas postas em prática (*responsiveness*) (Diniz, 2013).

Santos (1996) prefere não utilizar o termo “governabilidade”, mas um termo mais operacional chamado “capacidade governativa”, que permite analisar a eficiência e eficácia do Estado no sentido de atender os desafios impostos pela nova reforma do Estado, quais sejam, ajuste da economia, redefinição do seu tamanho e de suas funções, resgate da dívida social e manutenção do ambiente democrático. Para o autor, a capacidade governativa se refere ao quanto um sistema político é capaz de “a) identificar problemas da sociedade e formular políticas públicas, isto é oferecer soluções e b) implementar políticas formuladas, mobilizando para isso meios e recursos políticos financeiros (Santos, 1996, p. 10).

Santos (1997) entende que a governança vai além de aspectos administrativos e gerenciais do Estado, alcançando a articulação e cooperação entre atores políticos e sociais, e os arranjos de instituições que regulam e coordenam acordos entre as fronteiras do sistema econômico. Na visão jurídica de Pereira (1997), a governança pública é conceituada como o

processo pelo qual se dá o desenvolvimento da política em que o Estado, a sociedade civil e o governo planejam e administram a vida pública.

É a governança pública quem define os meios e processos que vão amenizar o conflito de interesses que possa existir entre essas pessoas, decorrentes de divergência de informações ou de percepções e visões diferentes (Ribeiro Filho; Valadares, 2017). Nesse sentido, Martins e Marini (2014, p. 43) denotam que a governança pública se refere à capacidade do governo de governar em rede, de forma colaborativa e orientada para resultados, tendo como papel enxergar o governo como um sistema amplo, complexo e plural da sociedade que busca a integração da política e da administração, da gestão e das políticas públicas, tendo como elementos essenciais para a sua definição o “desenvolvimento de qualidades e capacidades institucionais, a formação de redes colaborativas e a gestão do desempenho e do valor público”.

A geração de valor público nas políticas públicas refere-se à indicação do “que” deve ser gerado, “para que” e “para quem”, demandando o desenvolvimento de relacionamentos e capacidades interinstitucionais (Martins; Marini, 2014, p. 44):

A governança pública é um processo de geração de valor público a partir de determinadas capacidades e qualidades institucionais; da colaboração entre agentes públicos e privados na coprodução de serviços, políticas e bens públicos e da melhoria do desempenho. Dessa forma, nenhum desses elementos pode ser pensado de forma isolada. Governança pública é capacidade de governo; é governar em rede de forma colaborativa; é governar orientado para resultados; todos estes elementos juntos para gerar valor público sustentável.

Nessa linha, a governança no setor público se define como um conjunto de mecanismos de liderança, controle e estratégia colocados em prática para avaliar, direcionar e monitorar a administração, com o objetivo de conduzir as políticas públicas e a prestação de serviços segundo os interesses da coletividade expressos na Constituição Federal (Alencar, 2018).

Os mecanismos de governança pública muito contribuem na conciliação de interesses envolvidos na implementação de uma política pública, considerando que as ações governamentais voltadas ao atendimento de uma demanda pública sofrem grande influência política em função dos interesses daqueles que podem ser beneficiados pela política (Oliveira; Pisa, 2015). Nessa toada, Diniz (2015) aponta como aspectos importantes da eficácia da gestão estatal, não apenas para capacitar o Estado a tomar decisões com presteza, mas também a

negociar, fazer alianças e, principalmente, a elaborar diretrizes voltadas para gerar viabilidade política às proposições e programas do governo.

Os procedimentos e mecanismos da governança pública são capazes de reabilitar as formas de gestão compromissadas em construir instâncias de interlocução com a sociedade, voltadas para definir as prioridades da agenda pública, abrindo espaço para a consecução das metas coletivas, com as preferências dos cidadãos e a sustentação política das decisões tomadas (Diniz, 2015).

A proposta decolonial de governança pública defende abordagens multifacetadas, multidimensionais e mais holísticas na busca da resolução de problemas sociais e organizacionais. Nesse propósito, um dos fatores fundamentais para a eficácia da política pública é levar em consideração valores econômicos, políticos, sociais e culturais e a inclusão de diversas vozes e perspectivas, principalmente a dos mais afetados pela política (Soares, 2024).

Nesse sentido, a implementação de políticas públicas voltadas para resultados impõe arranjos de governança estatal e social, operacionalizando um Estado-Rede, entre iniciativa privada, sociedade e terceiro setor, que devem governar de forma colaborativa, na busca por mais valor público com a utilização de menos recursos (Martins; Marini, 2015).

Costa (2015) entende que a governança pública pode contribuir na questão de como pensar o campo da política pública de forma justa, atendendo os beneficiários e os afetados pela política, através de processos de compensação, com dimensões materiais, normativas, éticas e identitárias da própria condição de existência dessas pessoas e reforça:

A política não tem que ser igual para todos, não deve ser igual para todos, mas ela não pode ser desigual, ela deve ser diversa. O que seria um bom atendimento, um atendimento justo, é uma questão que está em aberto, depende das pessoas, não depende de o Estado definir (Costa, 2015, p. 156).

A perspectiva da governança pública alinhada a uma gestão social e contrária à rigidez burocrática, possibilita maior flexibilidade e capacidade de adaptação às mudanças sociais e às demandas emergentes. Além de promover uma visão de longo prazo na Administração Pública, a integração com as perspectivas da gestão social permite o efetivo desenvolvimento da agenda de desenvolvimento sustentável, buscando equilibrar as necessidades presentes com as futuras, preservando os recursos naturais e promovendo a responsabilidade intergeracional (Soares, 2024).

A governança na implantação de uma política pública atua como um sistema que equilibra o poder e o interesse dos envolvidos, cidadãos e governantes, com o objetivo de que prevaleça o valor público, o bem comum em detrimento dos interesses das pessoas ou grupos exclusivos, tornando claro o papel de cada envolvido, definindo suas responsabilidades, objetivos, os modelos de tomada de decisão, as rotinas, de modo a deixar a administração pública bem estruturada, além de procurar atuar com eficácia, eficiência e efetividade na busca de resultados em prol do bem-estar social (Pereira, 2010).

Importante mencionar que a governança pública tem sido vista no contexto gerencialista como a "nova solução" para os problemas de ineficácia e ineficiência da Administração Pública, mas será que a governança seria a solução de todos os problemas? Boas práticas de governança, por si só, não podem transformar uma organização ou sociedade, pois deve ser levado em conta as circunstâncias e contextos de forma mais ampla, de modo a enfrentar as reais complexidades e os verdadeiros desafios (Soares, 2024).

Nesse sentido, Soares (2024) propõe uma forma de governança pública que se assemelhe à gestão social e dialógica, por meio do deslocamento decolonial da agenda pública de gestão, negando a aplicação de forma cega de modelos externos, com uma abordagem mais alinhada com a priorização do interesse coletivo no contexto da atuação da Administração Pública ao elaborar, implementar, monitorar e avaliar políticas públicas.

Destarte, o verdadeiro propósito da governança é a promoção da prestação de contas (*accountability*), da transparência e da participação social. Nesse aspecto, os referidos temas assumem importante papel e serão estudados no próximo tópico.

2.3 As dimensões da prestação de contas (*accountability*), transparência e participação social para a governança pública

Os estudos sobre transparência, prestação de contas (*accountability*), participação social e governança pública ganharam força no Brasil e no mundo a partir dos movimentos reformistas das últimas décadas do século XX (Martins *et al.*, 2018). A perda de credibilidade e a paralisia decisória do Governo, decorrentes das pressões contraditórias advindas do desejo de realização de metas econômicas, do desejo por políticas sociais mais efetivas e do aprimoramento das instituições democráticas, ganharam força a partir da década de 1990, fazendo com que a Administração Pública passasse a necessitar de uma reestruturação do Estado capaz de elevar a sua competência administrativa, tornando-o mais orientado para os

aspectos sociais, visando consolidar uma melhor relação entre Estado e sociedade (Oliveira; Pisa, 2015).

Essa reestruturação do Estado trouxe como privilégio os aspectos de curto prazo relativos à flexibilização, à desburocratização e à redução de custos, aumentando a necessidade de uma discussão mais apurada do resultado dessas mudanças a longo prazo, como forma de evitar gastos com o aumento da corrupção e impropriedades (Silva, 2002).

Gussi e Oliveira (2016, p. 4) explicam que o papel estratégico de articulação e direcionamento assumido pelo Estado dividiu a sua autoridade e delegou competências para outras instituições, fazendo-se delinear um espectro de relacionamentos entre atores políticos, demandando do Estado o gerenciamento de um canal de prestação de contas e de avaliação das ações implantadas, funcionando como um “mecanismo de acesso multilateral entre o Estado e a sociedade organizada”. Nesse sentido, Borges (2000) entende que a efetividade do serviço público requer a ideia de confiança e solidariedade, fazendo-se necessário a abertura de espaço para a valorização do controle social dentro dessa transformação de um Estado gerencial em curso.

Passou-se a exigir do Estado um modelo de gestão pública alinhado à consolidação democrática, à globalização e à evolução tecnológica (nas áreas de comunicação e informação), afirmada pela necessidade de ampliação do espaço de participação popular, do desenvolvimento da sociedade civil e ratificada pela necessidade da crescente integração da sociedade mundial ao funcionamento das atividades estatais em tempo real e, em contrapartida, pela capacidade do Estado de disponibilização da informação em tempo real para a sociedade (Martins; Marini, 2014).

De acordo com Dagnino (2002), a década de 1990 trouxe uma revitalização da sociedade civil por meio do aumento do associativismo, o surgimento de movimentos sociais organizados, a reestruturação dos partidos políticos e a própria democratização do Estado. Segundo a autora, a grande novidade residia na possibilidade de uma atuação conjunta entre o Estado e a sociedade civil, resultando em novas relações decorrentes desses processos, que surgiram após as práticas de resistência à ditadura militar.

De forma semelhante, Boullosa e Schommer (2008) aponta que a ideia de gestão social se fortaleceu na década de 1990, impulsionada pela Constituição de 1988, que reconheceu o município como um ente federativo autônomo, o que exigiu uma articulação com os outros níveis de governo: União e Estados. Esse período também foi marcado por uma crítica internacional aos programas de ajuste estrutural do Banco Mundial, que tinham uma abordagem predominantemente econômica, ao mesmo tempo em que se alinhou com as iniciativas do

Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que promovia a participação da sociedade civil no planejamento, implementação e avaliação de políticas públicas.

Assim, a avaliação de políticas e programas sociais que, primordialmente, tinham caráter fiscalizatório, formal, burocrático e policialesco, passou a se expandir, impulsionadas pela redemocratização da sociedade brasileira, expressando uma demanda de grupos socialmente organizados para o alargamento da cidadania, para a universalização de programas sociais, por práticas de participação descentralizada, por melhores condições de vida, transparência, instrumentalização de lutas sociais e controle social-democrático (Silva, 2011). Em conformidade com Bacelar (2003, p. 7) passou-se a clamar por uma proposta que favorecesse um Estado transformador a fim de reformar um “[...] Estado desenvolvimentista, que só patrocinava o crescimento da economia, e abrir espaço para um Estado que patrocine saúde, patrocine educação, patrocine segurança. Um Estado com políticas sociais.

Desse modo, a institucionalização da participação social, através da ação conjunta ou compartilhada entre Estado e sociedade, passou a assumir grande importância, exigindo a potencialização dos meios de comunicação públicos, como forma de inserir o cidadão nas discussões políticas e no controle, de modo a tornar a gestão pública mais efetiva, eficiente e democrática, elevando, assim, a legitimidade do governo e a confiança da sociedade (Martins *et al.*, 2018).

Boa parte da agenda de políticas públicas é consequência de mobilização da sociedade civil através de movimentos sociais, ONGS, sindicatos, associações empresariais e profissionais, de um lado, e, do outro, o Estado que se torna o principal ator de transformação do espaço, da cultura, da sociedade, das instituições físicas, culturais, educacionais e de todas as dimensões humanas que se estruturam de forma heterogênea (Costa, 2015).

A burocracia privada deve dar lugar à gestão social na Administração Pública, reconhecendo a importância dos movimentos sociais e das organizações da sociedade civil na formulação e implementação de políticas públicas, promovendo parcerias entre comunidades, organizações sociais e Estado, visando o fortalecimento das ações sociais (Dagnino, 2011).

A abordagem da gestão social, no âmbito da Administração Pública, valoriza a criação de conselhos de políticas públicas como locais de participação cidadã na formulação e fiscalização de políticas, nos quais os cidadãos têm voz ativa na decisão sobre como uma parte do orçamento público será alocada em suas comunidades. Além disso, a gestão social se compromete mais com a capacitação e com processos de aprendizagem coletiva, integrando-os à cultura organizacional (Soares, 2024).

Nesse sentido, o controle social ativo pode ser considerado como um elemento essencial para garantir que o governo alcance os objetivos estabelecidos para os órgãos públicos e programas de longo prazo de forma eficiente, efetiva e dentro dos princípios legais da ordem democrática, sendo importante deixar clara a necessidade de discutir o tema do controle, não apenas devido aos atos de corrupção e irregularidades existentes na Administração Pública, mas, principalmente, para garantir a existência de elementos e mecanismos dentro do ciclo de gestão que permitam ajustes necessários nas políticas públicas, visando uma aplicação mais eficiente e transparente dos recursos públicos, que é o que a sociedade espera (Silva, 2002).

Diniz (1997, 1998) coloca o conceito de *governance* como aparentemente o mais adequado para dar enfoque ao problema, ao inseri-lo como o conjunto de mecanismos e procedimentos idealizados para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que, para a autora, implica em expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses envolvidos. Para Soares (2024), a mudança no foco das discussões sobre governança pública para a gestão social é necessária para alcançar uma verdadeira governança pública

No contexto do aparelho estatal brasileiro, o conceito de “governança” surge através do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), em 1995, instituído no governo Fernando Henrique Cardoso, como forma de diagnosticar as limitações da administração pública decorrentes da sua pouca flexibilidade e ineficiência (Brasil, 1995).

O Tribunal de Contas da União (Brasil, 2014) entende que foi a partir dessa realidade que o Estado passou a se aprofundar no debate sobre aspectos da governança privada que pudessem ser levados em conta no setor público, considerando que o modelo privado de governança trouxe transparência e segurança para suas relações, amenizando escândalos financeiros e fraudes, bem como divergências de interesses entre os gestores e os proprietários.

A origem do tema de governança privada tem relação com o momento em que entidades deixaram de ser diretamente administradas por seus proprietários e passaram a ser geridas por terceiros, a quem foi dado poder e autoridade para gerir recursos que pertenciam àqueles (Brasil, 2014). Na expressão “governança corporativa”, de mesmo significado, o termo “governança” está relacionado ao objetivo de superar o chamado “conflito de agência”, que vem à tona quando há interesses divergentes entre administradores (agentes) e proprietários (principal) nos diferentes tipos de organizações. A governança corporativa vem se destinar a proteger os acionistas (principal), especialmente os minoritários, dos eventuais conflitos da alta cúpula gerencial (agentes) (Nardes, 2013).

Aspectos do modelo de governança corporativa/privada passaram a ser considerados no campo do setor público, no qual a sociedade (principal) faz o papel dos acionistas e os gestores públicos (agente) se equiparam ao corpo gerencial das empresas, na medida em que recebem da sociedade o poder para gerenciar os recursos arrecadados e devolvê-los na forma de serviços aos cidadãos, depreendendo-se o entendimento de que a governança pública estaria vinculada ao propósito de criar na Administração (agente) um ambiente seguro e favorável para a formulação e implementação de políticas públicas em benefício da sociedade (principal) (Nardes, 2013). O foco da governança pública é amenizar possíveis divergências de interesses entre os gestores (Agentes) e a sociedade (proprietários/principal), bem como desequilíbrios de autoridade, poder e informação, a fim de afastar ações em benefício próprio ou de terceiros (Brasil, 2014).

Não se pode perder de vista que o setor privado visa o lucro e que a gestão pública visa a realização de sua função social, levando em conta as questões de eficácia, eficiência e efetividade, através do valor público: qualidade da prestação de serviço e atendimento às demandas de inclusão social (Pereira, 2014). Nesse sentido, Martins e Marini (2014) defendem que, na gestão pública, a governança surgiu como uma resposta à necessidade de mais eficiência, transparência e responsabilidade. Contudo, como ressalta Soares (2024, p. 7) tal perspectiva “não veio acompanhada de uma mudança na cultura organizacional e processos internos, muito menos à adaptação e adequação destas práticas ao contexto complexo do interesse público”.

Borges (2000, p. 6) critica a adoção de técnicas de gestão advindas do setor privado para o setor público sem a devida adequação pela possibilidade de se revelarem contraditórias, posto que a busca de legitimação e de implementação da agenda de reorganização do aparelho estatal resume-se, na maioria das vezes, a dar mais autonomia para contratação e mobilização dos recursos públicos, aumentando o poder discricionário do Estado e o risco de “enfraquecer os controles democráticos normais da burocracia”.

Além disso, a interferência da governança privada na pública pode resultar na captura do Estado por interesses econômicos específicos, em detrimento do bem-estar público, mantendo-se uma imagem de conformidade e transparência. Esse cenário, ao invés de melhorar, agrava a exclusão social e a desigualdade, já que as políticas tendem a favorecer os interesses privados em detrimento do interesse público, sem buscar atender às necessidades daqueles que são mais vulneráveis na sociedade (Soares, 2024).

Mesmo possuindo objetivos diferentes, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2009, p. 15) entende que a aplicação dos métodos da governança privada, na Administração Pública, apresenta-se como adequada: “[...] os princípios e práticas da boa

Governança Corporativa aplicam-se a qualquer tipo de organização, independente do porte, natureza jurídica ou tipo de controle [...] adaptável a outros tipos de organizações, como, por exemplo, [...] órgãos governamentais”.

Corroborando com essa ideia, Matias-Pereira (2014) afirma que, embora haja restrições na aplicação da governança privada na Administração Pública, a aderência ao seu sistema pelo setor público é benéfica, considerando a sua função de estruturar a cooperação e articulação entre os atores políticos e sociais, como também de contribuir para a regulação e coordenação das transações sociais e econômicas entre mercado, Estado e sociedade no país.

Teixeira e Gomes (2019) também defendem a possibilidade de aplicar o sistema de governança tanto nas organizações privadas quanto nas públicas, por considerar que suas ações e princípios objetivam otimizar os resultados que os gestores pretendem alcançar, conciliando a relação assimétrica de informações que se dá entre os cidadãos e os administradores públicos.

De acordo com o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, do Tribunal de Contas da União (Brasil, 2014), essa ideia de que o sistema de governança pode tornar o setor público mais ético e eficiente tomou força pela publicação de trabalhos, como o estudo nº 13 – Boa governança no setor público, da *International Federation of Accountants – IFAC*, publicado em 2001, como também pela publicação conjunta pelo *The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy – CIPFA* e pelo *Office for Public Management Ltd – OPM* - do Guia de padrões de boa governança para serviços públicos, em 2004, cujos princípios elencados como norte da boa prática de governança nas instituições públicas alinham-se ao da prestação de contas, integridade, transparência, eficácia e eficiência.

Além da *IFAC*, do *CIPFA* e do *OPM*, instituições como o *Independent Commission for Good Governance in Public Services – ICGGPS*, o Banco Mundial e o *Institute of Internal Auditors – IIA* examinaram as necessidades quanto à melhoria da governança nas instituições públicas e concluíram que, para melhor atender aos interesses dos cidadãos, é importante garantir a postura ética, íntegra, responsável, comprometida e transparente da liderança; o controle da corrupção; a implementação efetiva de um código de comportamento ético; a observância e garantia da aderência das instituições aos padrões e normas; a garantia da transparência e a da efetividade das comunicações; o balanceamento de interesses e o envolvimento efetivo da sociedade e da iniciativa privada (Brasil, 2014). De acordo com Nardes (2013, p. 17), “governança pública” significa:

[...] ouvir a sociedade, planejar melhor, coordenar melhor e de forma coerente, ter estruturas sólidas de controles internos e gestão de riscos, além de usar indicadores que possam ser mensurados e divulgados com total transparência, de modo que os resultados alcançados sejam amplamente conhecidos e discutidos pela sociedade.

Neste sentido, ao analisar a governança pública como modelo de gestão na Administração Pública, seu alinhamento ético-político deve estar em sintonia com a gestão social, e não com a burocracia privada. A gestão social defende uma maior participação direta dos cidadãos nas decisões que impactam suas vidas, valorizando a construção coletiva de soluções para os problemas sociais e promovendo a integração entre o Estado e a sociedade civil (Dagnino, 2010).

Ao se aproximar mais da gestão social do que da gestão burocrática privada, a Administração Pública pode obter benefícios. A gestão social propõe dar ênfase aos resultados sociais e econômicos, sem colocar um em detrimento do outro, priorizando os resultados sociais e o bem-estar da comunidade. Já a gestão burocrática privada frequentemente está mais focada nos lucros e na eficiência financeira (Soares, 2024).

No Brasil, várias leis e decretos foram publicados institucionalizando, direta ou indiretamente, estruturas de governança. A Constituição Federal de 1988 determina, no *caput* do art. 1º, que “a República Federativa do Brasil [...] constitui-se em Estado Democrático de Direito”. Em termos de governança pública, isso quer dizer que o poder emana do povo e que o cidadão é quem escolhe seus representantes, não estando o poder concentrado apenas no governo. A Assembleia Nacional Constituinte de 1988, com vistas a dar as condições necessárias ao sistema de governança do Estado, determinou na Constituição Federal direitos e garantias fundamentais aos cidadãos no art. 5º¹; organizou político – administrativamente o Estado, conforme preceitua o art. 18º², como também os Poderes, de acordo com art. 2º³. Também definiu e pontuou responsabilidades e papéis; determinou sistema de freios e contrapesos⁴, bem como estruturas de controle interno e externos (Brasil, 2014).

¹ “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]” (Brasil, 1988, art. 18).

² “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (Brasil, 1988, art. 18).

³ “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (Brasil, 1988, art. 2º).

⁴ “Cada uma das funções estatais – Executivo, Legislativo e Judiciário - passaram a realizar funções típicas (tradicionais) de sua natureza, mas ainda, por dicção constitucional, funções atípicas (não tradicionais), fiscalizando e limitando a ação dos demais” (Fernandes, 2017, p. 304).

⁵ “A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder” (Brasil, 1988, art. 70).

Também a Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998 utilizou a governança como base ao incluir, no art. 37 da Constituição Federal de 1988⁶, o princípio da eficiência como forma de mitigar os resquícios da administração patrimonial e burocrata (Ribeiro Filho; Valadares, 2017).

Além do que foi definido na Constituição de 1988, outros documentos também fortaleceram a governança pública, entre eles: o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto 1.171, de 22 de junho de 1994) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000), que têm por objeto aspectos morais, éticos e a liderança; o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), instituído em 2005 e revisado em 2009 e em 2013, cujas treze fundamentações⁷ são norteadas pelos princípios constitucionais da administração pública e pelos fundamentos da gerência contemporânea de qualidade; a Lei 12.813, de 16 de maio de 2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de emprego ou cargo do Poder Executivo Federal; e os instrumentos de transparência: a Lei da Transparência – LC nº 131/2009 – que trouxe alterações à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), incluindo o § 1º do 48 e o art. 48 – A, que tratam da transparência da gestão fiscal, através de meios eletrônicos, obrigando os entes federativos a criar sites da internet de acesso ao público, que são os portais da transparência, com informações, em tempo real, a respeito da execução orçamentária e financeira, fazendo jus ao direito do cidadão de ter acesso a essas informações, e a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011), que assegura o direito fundamental de acesso à informação e facilita o controle e monitoramento de atos administrativos e da forma de condução de agentes públicos (Brasil, 2014).

Almejando o alcance da maior abrangência sobre a gestão e governança pública nacional, em novembro de 2017, foi publicado o Decreto nº 9.203, que foi atualizado pelo Decreto nº 9.901/2019, dispondo sobre a Política de Governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. É possível fazer uma crítica que, em um Estado democrático de Direito, o instrumento normativo utilizado como forma de decreto pode ser considerado uma ferramenta perigosa, autoritária e unilateral se não houver um equilíbrio adequado de poderes e controle democrático sobre o Poder Executivo. No entanto, a crítica

⁶“A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]” (Brasil, 1988, art. 37).

⁷Fundamentos do GesPública: (1) pensamento sistêmico, (2) aprendizado organizacional, (3) cultura de inovação, (4) liderança e constância de propósitos, (5) orientação por processos e informações, (6) visão de futuro, (7) geração de valor, (8) comprometimento com as pessoas, (9) foco no cidadão e na sociedade.

mais significativa ao decreto como ato legal é a falta de debate democrático, sem a devida supervisão dos outros poderes ou da sociedade civil, o que significa que não há discussão pública ou representação direta dos cidadãos, podendo levar a decisões que não refletem os interesses e necessidades da população, ou mesmo, a visão teórico-empírica dos especialistas sobre o tema governança (Soares, 2024).

Em paralelo ao mencionado decreto, está em tramitação na Casa Legislativa Nacional o Projeto de Lei nº 9163/2017, ampliando a política de governança a todos os poderes da União, bem como ao Ministério Público da União, à Defensoria Pública da União e Tribunais de Contas da União, incluindo ainda os Estados e municípios (Guedes; Silva Júnior, 2021).

O quadro a seguir sintetiza as legislações que institucionalizaram, direta ou indiretamente, estruturas de governança:

Quadro 3 - Resumo dos dispositivos que institucionalizaram estruturas de governança pública

DISPOSITIVO LEGAL	INSTITUCIONALIZAÇÃO DE ESTRUTURA DE GOVERNANÇA
Constituição Federal da República	Trouxe nos Arts. 1º, <i>caput</i> ; 2º, 5º e 18 a instituição do Estado Democrático de Direito, dos Direitos e Garantias Fundamentais, da Organização Político-Administrativamente do Estado e do sistema de freios e contrapesos;
Emenda Constitucional nº 19/98	Incluiu no art. 37 da Constituição Federal de 1988 o princípio da Eficiência;
Decreto nº 1.171/94	Instituiu o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal;
Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000	Lei de Responsabilidade Fiscal – têm por objeto aspectos morais, éticos e a liderança
Lei da Transparência – LC nº 131/2009	Trouxe nos Art. 48, § 1º e art. 48-A alterações à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), incluindo artigos que tratam da transparência da gestão fiscal;
Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública)	Suas treze fundamentações são norteadas pelos princípios constitucionais da Administração Pública e pelos fundamentos da gerência contemporânea de qualidade;
Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011	Lei de Acesso à Informação – Assegura o direito fundamental de acesso à informação;
Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013	Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de emprego ou cargo do Poder Executivo Federal;
Decreto nº 9.203/2017	Dispõe sobre a Política de Governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional;

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Apesar do avanço que referidos instrumentos significaram para a melhoria do sistema de governança e gestão do país, faz-se necessário reconhecer que, para atender de forma

eficiente as demandas da sociedade, é fundamental o fortalecimento dos mecanismos de governança direcionados à diminuição do distanciamento entre Estado e sociedade.

Nesse sentido, Soares (2024) entende que se faz necessário estabelecer processos e mecanismos de participação social, ou, pelo menos, de aprendizado organizacional e mudança de cultura organizacional para a governança pública. A crença gerencialista de que manuais são suficientes para implementar uma política faz com que os processos de tomada de decisão permaneçam centralizados e influenciem toda a cultura de governança do país, inclusive, em níveis estadual e municipal, resultando em uma governança pública de fachada, direcionada apenas na forma e não na essência.

Ainda há uma falta de canais de atuação para o cidadão comum, pois, muitas vezes, ele não sabe como agir e tem medo de exercer sua cidadania devido à falta de informação e receio das consequências de seus atos. Para reduzir essas incertezas, é necessário estabelecer canais formais para receber denúncias e disponibilizar informações de forma simples, consistente e com regras claras. Pode-se criar, por exemplo, ouvidorias com procedimentos definidos, prazos e mecanismos de divulgação das ações nos sistemas de Controle Interno dos órgãos governamentais, que são os órgãos mais próximos da execução dos recursos do ponto de vista do controle. Além disso, é importante implementar um processo educativo de longo prazo com a sociedade, incluindo, se possível, a introdução de conteúdos relacionados a esse tema no currículo dos alunos do ensino fundamental e médio, visando construir uma sociedade mais informada e consciente de seus direitos e obrigações (Silva, 2002).

Lyra (1980, p. 6) afirma que há várias concepções político-ideológicas que podem justificar a participação social nas políticas públicas, desde a corrente socialista, que enfatiza as relações de trabalho; as teses comunitaristas, com interferência do participacionismo cristão; a participação corporativa, que enfatiza a presença dos corpos intermediários entre a economia e o Estado; até a corrente liberal, que “busca o fortalecimento da sociedade civil para evitar as ingerências do Estado no mercado e na vida pessoal do cidadão”. Nesse sentido, Gussi e Oliveira (2016, p. 6) apontam que a avaliação de uma política pública pode ser compreendida a partir de condições e construções teóricas que “extrapolam objetivos meramente regulatórios e prescritivos”, devendo incorporar os diferentes atores institucionais e sociais, suas agendas e interesses.

Conforme apontado por Silva (2002), alguns ideais do gerencialismo que visavam aumentar a participação social ainda não foram efetivamente implementados até o momento. Além disso, a realidade social brasileira apresenta desafios que dificultam a solução desse

problema. Diante disso, é necessário percorrer caminhos que reconheçam as dificuldades existentes e busquem alcançar o ideal democrático.

Um dos desafios do país, em termos de eficiência em políticas públicas, é considerar a sua heterogeneidade, tendo em vista que predominam a realização de políticas generalizadoras que vem de cima para baixo, como se o país fosse uniformemente semelhante, homogêneo, quando não é. A heterogeneidade deve ser trabalhada de baixo para cima, mesmo sabendo que nela é possível encontrar pontos de semelhança, compreendendo-se como maior desafio da política governamental: “generalizar o que é comum e operar sobre o que é diferente”, realizando um “modelo descentralizado coordenado” (Bacelar, 2003, p. 8). Seguindo a mesma corrente, Costa (2015, p. 141) relata bem esse panorama nas implementações de políticas públicas, ao afirmar que “as políticas públicas, portanto, refletem a heterogeneidade dessas sociedades e refletem as contradições que essas sociedades enfrentam nesse duplo desafio”.

Nessa perspectiva, é de suma importância que haja o controle do aparelho estatal a ser exercido pela sociedade, devendo, para isso, ter o cidadão acesso à informação governamental (Matias-Pereira, 2002). As discussões devem ampliar o papel regulador do Estado. Nesse sentido, Bacelar (2003) destaca a relevância da criação de Conselhos institucionais pelo Estado, pois são espaços importantes de participação. Em outra perspectiva, Silva (2002) questiona a eficácia desses Conselhos Municipais e Estaduais como agentes de controle social, devido à dificuldade dos pequenos municípios em escapar do cooptação política dos membros desses Conselhos pelos Prefeitos. Portanto, é essencial investigar outras possibilidades de controle dentro desse modelo.

O Estado deve ampliar o espaço para que a sociedade civil possa participar de forma efetiva na elaboração e implementação de políticas públicas e na constituição da identidade associada a esses processos (Costa, 2015). Conforme preceitua Gussi e Oliveira (2016, p. 86), a eficácia e o desempenho dos governos dependem desses mecanismos de controle que ganham novos contornos que dizem respeito à:

[...] necessidade de os governos prestarem contas à sociedade acerca da efetividade de suas políticas e programas, além de assegurar que a estrutura administrativa funcione dentro de novos princípios de produtividade e desempenho. Essa perspectiva é fortemente vinculada à definição de metas e objetivos claros que permitam tanto à Administração mensurá-los quanto à sociedade fiscalizá-los. Dessa forma, o Estado estará rompendo com a lógica autorreferenciada da burocracia, trazendo a sociedade civil organizada para o interior do processo, inclusive em relação aos mecanismos de controle.

Os cidadãos devem realizar sua função de principais beneficiários dos resultados das ações do Estado e exigir dele novos mecanismos de controle que lhe possibilitem avaliar, direcionar e monitorar as ações, motivo pelo qual espera-se, da liderança do governo, um comportamento profissional e ético, com foco nos resultados e alinhados às expectativas da sociedade (Brasil, 2014).

A sociedade brasileira não quer mais a centralização/concentração de poder, quer ocupar o espaço da descentralização, na disputa de decisões e na implementação de políticas públicas necessárias, em favor da democratização do país (Bacelar, 2003). Políticas que não sejam iguais para todos, mas que também não sejam desiguais, sejam diversas, com atendimento justo. Mas o que seria esse atendimento justo? Essa é uma questão que fica em aberto, porque depende do que as pessoas vão decidir e não o Estado (Costa, 2015).

O controle efetivo do gasto público requer uma democracia com participação social ativa e uma responsabilização dos gestores públicos (*accountability*) que deve ser concebida levando em consideração o contexto da nossa sociedade (Silva, 2002). Corroborando com essa corrente, Gussi e Oliveira (2016, p. 5), definem que os “governos devem ser *accountables*”, transparentes, isto é, devem ser capazes de dar respostas aos variados grupos de interesse sobre suas ações e decisões políticas, através de mecanismos de avaliação que empreguem meios institucionais e não institucionais baseados na ação do cidadão, de movimentos ou mídias, atores estes capazes de dinamizar o jogo político na medida em que trazem novos questionamentos para a agenda pública, além de servirem como influência ou pressão no processo decisório, de modo que seja reforçada a confiança das partes interessadas e, conseqüentemente, a credibilidade das instituições e de seus agentes.

A governança como processo político que é, é um importante instrumento que deve incluir os mecanismos de transparência e *accountability*, compreendendo-os como pilares para uma gestão democrática. Nesse escopo, a transparência deve ser colocada a serviço da sociedade para disponibilizar as ações dos administradores públicos, de modo que a população possa entender e avaliar suas atividades. Também deve ajudar a reduzir a assimetria de informação entre cidadãos e gestores e entre grupos de pressão de diferentes níveis de acessibilidade a recursos de poder; deve potencializar o controle da corrupção e deve estimular o controle social, através da participação ativa da sociedade na gestão pública, permitindo democratizar as relações entre Estado e sociedade (Martins *et al.*, 2018).

Conforme menciona o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2009, p. 19), a Transparência, pode ser conceituada como o “desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas

por disposições de leis ou regulamentos”. Quando aplicada no setor público, o referido instrumento requer uma articulação entre Estado e sociedade que oponha a solidariedade ao poder de recursos e aos métodos de administração (Borges, 2000).

Nesse aspecto, um sistema de governança permite que o cidadão possa controlar as ações do poder público através do acesso à informação, sendo a transparência uma das ferramentas da divulgação constante da atuação do Estado. O inciso XXXIII do art. 5^o, o inciso II do § 3^o do art. 37^o e no § 2^o do art. 216¹⁰, todos da Constituição Federal, tratam do direito de acesso do cidadão a registros administrativos e a informações sobre ações dos gestores públicos, o que viabiliza a sua fiscalização, a fim de averiguar se estas estão ocorrendo de acordo com a lei (Alves, 2021).

O maior número de informações possíveis deve ser oferecido ao cidadão, de modo a possibilitar a sua participação na busca da melhor decisão para se executar uma política pública, incluindo o seu direito de avaliá-la e controlá-la. Não basta dar transparência com o mero intuito de cumprir uma lei, o gestor deve criar formas para informar de forma clara e acessível, expandindo e fortalecendo os mecanismos de controle e sua conexão com a sociedade (Bonatto, 2018). O ativismo pela internet passou a ser um poderoso instrumento de democratização, tendo em vista que ela possibilita a transcendência de fronteiras culturais e nacionais, facilitando a disseminação, o encontro e o controle de ideias no domínio do espaço cibernético (Giddens, 2013).

A transparência de dados materializou-se no Brasil com a promulgação, em 2000, da Lei Complementar nº 101, tendo por objetivo de estabelecer normas de finanças públicas e responsabilidade na gestão fiscal, exigindo a divulgação, por canais eletrônicos de acesso público, dos planos, leis de diretrizes orçamentárias, orçamentos e prestações de contas (Brasil,

⁸ Traz-nos o Art. 5^o: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (Regulamento)” (Brasil, 2011).

⁹ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 3^o A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente [...]” (Brasil, 1998).

“II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5^o, X e XXXIII; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)” (Brasil, 2011).

¹⁰ “Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

§ 2^o Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem” (Brasil, 1988).

2000).

A Lei nº 12.527/2011 consagrou-se como uma norma específica sobre o regime de acesso, chamada Lei de Acesso à Informação, tornando-se importante instrumento de divulgação de informações independente de solicitações, através da utilização de informação tecnológica, tendo como principal diretriz a publicidade como regra e o sigilo como exceção, em prol do desenvolvimento do controle da sociedade e da transparência da administração pública. O principal desafio da referida lei é a sua implementação de forma eficaz.

Sousa (2017, p. 6) explicita as duas formas de disponibilização de informação pelo poder público, por meio da transparência ativa e da transparência passiva:

A transparência ativa se relaciona com as informações apresentadas pela própria administração em sítios eletrônicos na rede mundial de computadores, de acesso público, independente de solicitação de qualquer cidadão, o que caracteriza a perspectiva moderna de transparência pública. Por sua vez, a transparência passiva se caracteriza pela disponibilização de informação em resposta a determinada solicitação do cidadão. Nota-se, assim, duas diferenças fundamentais entre as duas modalidades de transparência pública. A primeira diz respeito a existência ou não de efetiva demanda da informação por parte da sociedade, já a segunda se relaciona com a abrangência da disponibilização se de forma pública ou particular.

Ferreira (2006) define a *accountability* como uma característica essencial do Estado referente à sua capacidade de prestar contas e de ser responsabilizado por suas ações perante a sociedade. Já o controle social é um elemento fundamental da própria sociedade civil, que precisa ser capacitada e empoderada para utilizar os mecanismos de questionamento perante a administração pública.

Corroborando com essa ideia, Alves (2021, p. 62) afirma que, enquanto atributo do Estado, a *accountability* é o instrumento que viabiliza uma gestão transparente pautada nas premissas constitucionais da boa gerência pública, quais sejam “legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”, em busca da resolução das demandas sociais, e o controle social requer a atuação do cidadão como fiscal desses atos públicos. O art. 70 da Constituição Federal trata dessa obrigação de prestar contas em prol das boas práticas de gestão pública, senão vejamos:

Art. 70. [...]

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária (Brasil, 1998).

O controle social também pode ser realizado através da *accountability societal*, como atributo da sociedade que pode fornecer informações e orientações aos administradores, em seus esforços para adaptar as políticas e instituições públicas às novas preferências da sociedade, sendo um importante instrumento de geração de melhoria contínua e inovação, pois permite o fortalecimento da cidadania e serve como mecanismo de melhorar a gestão, prevenindo, inclusive, atos de corrupção, servindo, ainda, como complemento aos controles institucionais realizados pelos controles internos e externos dos governos (Martins *et al.*, 2018).

A condição de *accountability* permite a maximização da capacidade estratégica e operacional dos governos, obrigando-os a incorporar novas e diferentes ferramentas de gestão, monitoramento e avaliação de políticas públicas que contemple todos os atores envolvidos no processo e não apenas a administração pública (Gussi; Oliveira, 2016).

Desse modo, prestação de contas (*accountability*), transparência e participação social são institutos que estão interligados e devem buscar promover a transparência nas ações governamentais, na gestão dos recursos públicos, com a prestação de contas à sociedade sobre as políticas implantadas e seus resultados. Soares (2024) reflete que a prestação de contas não pode ocorrer apenas do ponto de vista da conformidade, mas do ponto de vista do valor público, na busca da redução das desigualdades sociais e na promoção da inclusão de grupos invisibilizados.

3 EPISTEMOLOGIA E METODOLOGIA PARA A PESQUISA AVALIATIVA

Considera-se pesquisa científica como “um procedimento formal com método de pensamento reflexivo que requer um tratamento científico e se constitui no caminho para se conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais” (Marconi; Lakatos, 2003, p. 155). As intencionalidades, as dimensões políticas e um conjunto de procedimentos científicos orientam a avaliação de programas sociais e políticas, qualificando a pesquisa como produção de conhecimento (Silva, 2011). Sendo assim, as concepções e as práticas que configuram um caminho a ser construído na realização de pesquisas sociais e estudos avaliativos podem descrever um caminho metodológico de um trabalho científico, considerando os caminhos da pesquisa avaliativa.

Ao desenvolver o referencial teórico, procurou-se explicitar a política pública urbana a ser analisada do ponto de vista da governança pública nos eixos de transparência e *accountability*. Como se sabe, a metodologia adotada para realização de um estudo deve ser coerente com as categorias de análises e com a abordagem epistemológica que compõem a pesquisa, evidenciadas no referencial teórico. Nesta seção, apresentar-se-á: (i) a tipologia da pesquisa, as categorias de análise e abordagem avaliativa; (ii) a caracterização do universo, da amostra e sujeitos da pesquisa avaliativa e (iii) os procedimentos para a construção e análise de dados.

3.1 Tipologia da pesquisa, categorias de análise e abordagem avaliativa

A presente avaliação objetiva a realização de um estudo exploratório de natureza qualitativa com fundamentação nos eixos analíticos da avaliação em profundidade, propostos por Rodrigues (2008), com foco nas bases teóricas da política pública urbana de requalificação, seu contexto social, histórico, político e econômico, dando atenção às ideias que direcionaram a formulação da política. Sobre a pesquisa qualitativa, Piedade Lalande (1998, p. 872) esclarece:

[...] é cada vez mais frequente a utilização por parte da sociologia de técnicas qualitativas baseadas na relação aprofundada com um pequeno número de atores sociais. A história de vida, a biografia, a entrevista em profundidade são disso exemplo e poderão representar para a investigação sociológicas instrumentos privilegiados de análise da realidade [...].

Muito se discute sobre as estratégias tecnicistas de avaliação, considerando o seu caráter limitador voltado para a mensuração de resultados frente aos objetivos traçados

(eficácia), custos e benefícios (eficiência) e os impactos em relação ao que foi previsto (eficiência), não trazendo resultados mais abrangentes e aprofundados, como a análise do contexto cultural, político, econômico e social, e a análise da organização em estudo, seu funcionamento, dinâmica, relação de poder, interesses e valores que dela fazem parte, na implementação e elaboração de políticas (Rodrigues, 2008).

No campo da avaliação de política pública, no Brasil e no mundo, estudos apontam que grande parte da sua produção acadêmica e tecnicista possui pressupostos teórico-metodológicos de caráter positivista, centrados nos testes de hipóteses, estabelecidos de forma prévia, a partir de teorias coletadas focadas na aferição de resultados, com base na eficiência, eficácia e efetividade, indicadores que se ligam aos interesses de uma agenda política e econômica neoliberal (Cruz, 2019). Contudo, outras perspectivas têm surgido nas últimas duas décadas, emergindo avaliações que apresentam novas perspectivas epistemológicas e metodológicas com a configuração de enfoques contra hegemônicos no âmbito da avaliação de política pública (Gussi; Oliveira, 2016).

Assim sendo, pretendeu-se se distanciar de modelos tradicionais de avaliação que objetivam medir resultados acerca de uma política pública, apoiando-se na perspectiva da avaliação em profundidade de Rodrigues (2008), orientada pelo paradigma hermenêutico de Lejano (2012), como uma epistemologia para a pesquisa avaliativa, por entender que a avaliação é um processo que contempla não só a visão econômica, como nos modelos positivistas, mas também as visões sociais culturais, políticas, econômicas e territoriais.

Nesse contexto, Rodrigues (2008) propõe uma avaliação em profundidade na qual se mergulha na situação em estudo a fim de se ampliar o campo de investigação, dando importância às ciências sociais, à antropologia, tanto no que se refere ao olhar crítico sobre a formulação e implementação da política, como no fornecimento de instrumentos teóricos para o estudo avaliativo da política, além de reflexões sobre conceitos, técnicas, paradigmas de análise e interpretações que se dão no campo das matérias que compõem essa área do conhecimento. Assim, esclarece a autora que a proposta apresentada se trata de:

[...] cautela e mesmo ceticismo quanto aos modelos de análise que buscam avaliar políticas públicas tomando como questões centrais, que orientam os instrumentos de coleta de dados, aquelas que dizem respeito única e exclusivamente ao que foi o fio condutor da formulação dessas políticas. É ainda mais cética em relação aos modelos universais, quando aplicados a contextos particulares, com total desconsideração das especificidades atinentes a cada situação e aos locais sobre os quais incidem políticas públicas formuladas nos longínquos centros de decisão, o que considero ocorrência de um duplo distanciamento, cujo resultado são fortes omissões e/ou deslizes analíticos (Rodrigues, 2008, p. 4).

Portanto, foi desenvolvido um trabalho contrapondo-se à lógica linear apresentada pelos modelos de análise positivista, utilizando-se dos ditames da avaliação em profundidade propostos por Rodrigues (2008), partindo-se de diferentes tipos de informações e dados, como entrevistas aliadas à pesquisa de campo, estudo da trajetória institucional, abordagem cultural e dos diferentes contextos sobre um mesmo programa, equipe multidisciplinar e interdisciplinar. Importante mencionar comentário de Piedade Lalanda (1998, p. 872-873) sobre as entrevistas realizadas pela dimensão da avaliação em profundidade: “[...] a eficácia na utilização da técnica da entrevista em profundidade não só depende do domínio da metodologia em que se insere, mas também exige uma atitude antropológica do entrevistador. A empatia é fundamental na entrevista”.

Do ponto de vista de uma avaliação em profundidade, considera-se que suas propostas são inovadoras, possibilitando métodos e análises que instigam e demandam uma reflexão continuada sobre as possíveis realizações práticas e sobre as necessidades de formulações de ordem epistemológica, bem como de instrumento teórico – metodológico que lhe sirvam de pilar e que respondam às várias questões que serão colocadas ao pesquisador que pretenda se inserir nessa linha de pensamento.

Nessa perspectiva, Rodrigues (2008) discrimina os seguintes eixos de análise considerados essenciais: 1) conteúdo do programa, analisando sua formulação, base conceitual e coerências internas, trazendo à tona o material institucional sob a forma de leis, portarias, documentos internos, projetos, relatórios, atas de reuniões, fichas de acompanhamento, dados estatísticos e outros; 2) contexto da formulação das políticas, analisando os dados do momento político e das condições socioeconômicas em que foi formulada a política em análise; 3) trajetória da instituição, analisando a dispersão da política no decorrer do trânsito pelas vias institucionais, descendo até sua base, permitindo um contato direto entre os agentes institucionais e os sujeitos que recebem a política; 4) espectro temporal e territorial, analisando a configuração temporal e territorial do período da política em estudo de forma a fazer um confronto dos objetivos gerais da política com as especificidades locais e sua história.

Assim, ocupando o lugar de pesquisadora do campo da avaliação em profundidade de uma política pública, não nos será cabível apenas esclarecer teoricamente o que seja cada eixo de análise acima elencado, o que já se encontra bem claro na formulação desse paradigma, mas configurar cada um desses eixos na política em avaliação, qual seja, a Requalificação Urbana da Orla da Beira-Mar do município de Fortaleza - CE, a partir de um recorte territorial na área do Mercado dos Peixes.

Importante ressaltar a relação desta pesquisadora com o presente campo investigativo, cabendo mencionar a minha formação no curso de Arquitetura e Urbanismo, como também no Direito, a realização de uma Especialização em Gestão Pública e atuação profissional como auditora de controle externo no Tribunal de Contas do Estado, que é o órgão que tem como dever constitucional fiscalizar a ação dos entes que gerenciam o dinheiro público, incluindo nesse enfoque a fiscalização dos procedimentos licitatórios e contratos realizados pela Administração Pública.

Embora esta pesquisadora tenha alguma familiaridade com o tema, isso não significa que haja conhecimento de forma profunda, pelo contrário, recorrendo à ideia de Gilberto Velho (1978), na pesquisa social, esse contato com a matéria não significa que não há mais o que se estudar, pois trata-se de um conhecimento superficial que, se não for utilizado da forma correta, pode até mesmo atrapalhar o desenvolvimento da pesquisa, tendo em vista que o conhecimento da rotina, hábitos e estereótipos criados anteriormente, podem comprometer a investigação com conceitos prefixados, influenciados pela forma de ver do pesquisador.

Em seu texto “Observando o familiar”, Gilberto Velho (1978) argumenta que, na pesquisa social, o desconhecido pode ser, até certo, ponto conhecido, pois pode trazer objetividade ao estudo, abrangendo aspectos mais ricos e reveladores, de acordo com padrões científicos. Necessário se faz estar vigilante para a dimensão política que a avaliação de políticas públicas assume. Nesse sentido, Carvalho e Gussi (2011, p. 7) afirmam que:

[...] a avaliação de políticas públicas nunca é um exercício desinteressado e formal. É um processo de aproximações sucessivas que assume uma dimensão política. O avaliador pensa e avalia de um lugar sociopolítico, a exigir uma vigilância permanente para não cair nas armadilhas da subjetividade, dos próprios interesses da vinculação institucional que podem implicar em vieses avaliativos.

Desse modo, realizou-se um processo de estranhamento do familiar e de familiarização com o estranho através da transcendência das limitações de origem da pesquisadora a uma visão da realidade, de forma mais complexa do que aquela representada pelas leis básicas da política, pelas quais as pessoas são socializadas. Já o processo de estranhar o familiar foi tratado como a possibilidade de a pesquisadora ser capaz de confrontar intelectualmente, e mesmo emocionalmente, diferentes versões e interpretações existentes a respeito de fatos, situações, possibilitando um remapeamento do que se está estudando (Velho, 1978).

A seguir, apresentamos o quadro com a matriz de categorias de análise teórica da pesquisa que serviu de base para a análise dos eixos analíticos apresentados na avaliação em profundidade.

Quadro 4 - Matriz de categorias de análise teórica

CATEGORIAS DE NA ANÁLISE	BASE CONCEITUAL	QUESTÕES A OBSERVAR EMPIRICAMENTE
Requalificação urbana	(Glass, 1964; Smith, 2007; Bezerra, 2009; Leite, 2009, 2010; Silva, 2011; Barbosa, 2013; Celestino, 2014; Furlani, 2015; Furtado, 2014; Pereira; Sancho-Pivoto, 2019; Corrêa, 2020);	Quem são e onde se encontram os indivíduos beneficiados pela política de requalificação urbana em análise? Qual o sentido que motiva a política pública em estudo, que problema/oportunidade ela busca atender? Qual a percepção da política em estudo para os sujeitos sociais nela envolvidos? De que maneira a política pública urbana em estudo interferiu na vida dos sujeitos sociais nela envolvidos? Como a política se molda e evolui no âmbito local e territorial?
Governança Pública e valor público	(Bresser-Pereira, 1998; Borges, 2000; Matias-Pereira, 2010; Silva, 2011; Martins; Marini, 2014; Costa, 2015; Diniz, 2015; Gussi; Oliveira, 2016; Bonatto, 2018; Soares, 2024);	Quem são e onde se encontram os atores institucionais envolvidos na política? Em que posições os indivíduos se encontram no desenho organizacional das instituições implementadoras? Quais os deslocamentos institucionais e burocráticos da política entre os momentos de formulação e implementação? Em que medida esses deslocamentos são modificados pelos atores e pelas instituições? Quais são as visões dos responsáveis pela tomada de decisão em relação ao processo de elaboração, implementação e resultados das políticas? Como se dá a colaboração e a interação dos tomadores de decisão para governar em rede e orientada para resultados? Que critérios de gestão foram estabelecidos para dar valor público à política pública urbana em estudo? Que valor público a política pública em estudo gerou, para quê e para quem?
Transparência, <i>Accountability</i> e Controle social	(Bresser-Pereira, 1998; Borges, 2000; Dagnino, 2002; Bacelar, 2003; Dagnino, 2010; Matias-Pereira, 2010; Silva, 2011; Giddens, 2013; Martins; Marini, 2014; Costa, 2015; Gussi; Oliveira, 2016; Bonatto, 2018; Martins <i>et al.</i> , 2018).	Que mecanismos de transparência e <i>accountability</i> foram realizados entre os tomadores de decisão e a sociedade civil na formulação e implementação da política pública urbana em estudo? Esses mecanismos atenderam às demandas dos sujeitos – beneficiários da política pública urbana em estudo? Houve resultados que não foram previstos e que deveriam ser incorporados no processo de avaliação da política? De que forma os atores sociais foram trazidos para dentro do processo de formulação e implementação da política pública urbana em estudo, inclusive em relação aos mecanismos de controle?

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Em consonância com o referencial proposto pelo modelo de avaliação de Rodrigues (2008), pretendeu-se assumir nessa pesquisa ensinamentos de Carvalho (2012) que, inspirados em especialistas reconhecidos no campo da pesquisa social, como Bourdieu (1989) e Melucci (2005), vem sustentar que a construção científica é realizada através do racional e do real, sendo

a ciência “a realização do racional, aberto às interpelações da realidade, em sua riqueza inesgotável, na diversidade de contextos, no curso da História” (Carvalho, 2012, p. 130).

Diante desse cenário, a pesquisa sugere uma abordagem de avaliação em profundidade que não segue a abordagem linear de análise de dados característica da perspectiva positivista, mas que relaciona a política pública e os sujeitos, levando em conta os contextos políticos, socioeconômicos, institucionais e ambientais, permitindo, assim, a construção de saberes interpretativos que geram novos resultados socioculturais (Rodrigues, 2008).

3.2 Caracterização do universo, amostra e sujeitos da pesquisa avaliativa

A requalificação da orla da Beira-Mar de Fortaleza, implantada pela Prefeitura, compreendendo o trecho entre a Av. Rui Barbosa e o Mercado dos Peixes, faz parte de uma série de requalificações urbanísticas que a cidade vem recebendo. Essas mudanças trazem uma nova proposta de aproveitamento dos espaços públicos da cidade, proporcionando mais destaque ao setor turístico e possibilitando um melhor uso dessa região pelos habitantes de Fortaleza. Além disso, incluída nessa iniciativa, está a requalificação do Mercado dos Peixes do Mucuripe, foco deste trabalho, que tem despertado grande interesse e especulação em diversos setores da sociedade. Esse local, que no passado abrigou uma colônia de jangadeiros, e que ainda hoje persiste diante das transformações urbanas na orla da cidade, é parte fundamental desse processo de revitalização.

Em 2016, a antiga construção do Mercado dos Peixes foi demolida e uma nova edificação foi erguida, levantando questões complexas sobre uso do solo, impactos ambientais e sociais, exclusão e reapropriação, além de disputas simbólicas. Como inserção no campo, como instrumento inicial, foram aplicadas entrevistas semiestruturadas com 3 tipos de sujeitos sociais: um dos gestores que participou do processo de requalificação do Mercado dos Peixes do Mucuripe à época, representado, em nível municipal, pela Prefeitura de Fortaleza (Secretaria Regional do Turismo); um dos beneficiários dos boxes do Mercado que passaram a ser permissionários formalizados e, por fim, um dos líderes da Colônia de Pescadores chamada “Colônia Z8”, que participou do processo de requalificação do Mercado à época.

Neste sentido, a avaliação aqui proposta levou em conta a pluralidade dos sujeitos envolvidos na política de requalificação urbana da orla da Beira-Mar de Fortaleza e do Mercado dos Peixes. Pode-se inferir que, dentro de uma perspectiva em que se consideram as variadas dimensões expostas pelo objeto de pesquisa, a delimitação dos sujeitos aqui definidos supera

uma disposição linear dos fatos empíricos e uma busca de correlacionalidade entre causa e efeito, ou uma “homogeneidade de conceitos”, e direciona o olhar para a compreensão da complexidade dos fenômenos observados, ampliando os critérios de complexidade ao analisar o contexto (Rodrigues, 2016, p. 106).

Se, em perspectiva linear, a avaliação da política de Requalificação Urbana da Orla da Beira-Mar do município de Fortaleza - CE levaria em conta uma relação de prestação de contas entre o município de Fortaleza (contratante) e os sujeitos executores (contratados), nesta perspectiva de avaliação em profundidade levou-se em conta que mais sujeitos são agentes, meios e fins para a boa consecução desta intervenção.

Não somente as partes contratadas, mas os grupos sociais que habitam a área do Mercado dos Peixes e do calçadão da Beira-Mar (permissionários e pescadores), possuem pertencimento à orla. Ao exercer o papel de pesquisadora, pretendeu-se analisar racionalmente e de forma relacional os diversos atores que permeiam esse campo, delineando o que realmente se propõe essa requalificação e os interesse que a movem.

Bourdieu (1989) nos instiga a realizar uma pesquisa de forma racional, orientada para o melhor rendimento e aproveitamento dos recursos dispostos, incluindo o tempo, através de um racionalismo aplicado, evitando o pensar de maneira despretensiosa, mas com enfoque prático, crítico e relacional. Essa atividade racional significa ir a campo, analisar diversas vivências e conhecer algo que possa ser estudado e avaliado pelos padrões da ciência, com rigor, mas sem um pensamento rígido, capaz de enquadrar a realidade em seus eixos conceituais. Em seus ensinamentos, Bourdieu (1989) entende a pesquisa como se fosse um ofício no campo científico, fazendo-se necessária a responsabilidade, o compromisso e o respeito do pesquisador.

Melucci (2005) traz em sua metodologia a capacidade do pesquisador de refletir, configurando uma eterna relação com os sujeitos que se pretende observar, conscientizando o pesquisador de que ele nunca será o observado, devendo assumir seus limites enquanto parte do campo de avaliação que está sobre sua responsabilidade.

Para a concretização dessa pesquisa, pretendeu-se realizar uma busca sobre as legislações que definem e classificam a Política Pública de Requalificação Urbana em estudo, a partir da perspectiva da governança pública, bem como sobre os atores sociais que fazem parte do campo investigativo. Posteriormente, foi desenvolvido um levantamento bibliográfico e uma leitura do material selecionado para fins de resgatar aspectos relevantes da pesquisa, a fim de construir a sustentação do seu arcabouço teórico.

Com o intuito de avançar na contextualização, fez-se necessário uma recuperação da história na qual a política de requalificação urbana da orla da Beira-Mar de Fortaleza está

inserida, bem como os processos de mudanças pelos quais a área do Mercado dos Peixes vem sendo submetida, desde suas origens enquanto colônia de jangadeiros.

Pode-se relacionar o processo de urbanização da orla marítima de Fortaleza, na década de 1950, com o início de mudanças mais substantivas naquela região, mudanças essas inerentes ao início do processo de industrialização da cidade de Fortaleza com a instalação dos moinhos de trigo, da Fábrica de Asfalto de Fortaleza, do Complexo Portuário do Mucuripe e da Companhia do Serviço de Força e Luz de Fortaleza – Serviluz (Almeida; Silva Filho, 2021).

A urbanização do Mucuripe trouxe consigo uma remodelação da população nativa, atraindo um contingente populacional do interior do Estado, e um reordenamento ambiental urbanístico, visto que, outrora, a praia do Mucuripe e a “Rua da Frente” (antigo nome conferido à Avenida Beira-Mar) eram de usufruto da vila de jangadeiros e pescadores, e passaram a dar lugar às novas atividades vinculadas ao Porto do Mucuripe e à movimentação proveniente da linha ferroviária Parangaba-Mucuripe (Almeida; Silva Filho, 2021).

Novos contornos são, então, conferidos à região do Mucuripe. A Avenida Beira-Mar passa a ser objeto de interesse imobiliário e construções voltadas para as classes mais abastadas da cidade que se destacam e ganham lugar em detrimento das edificações dos pescadores, estes sendo, então, remanejados para bairros vizinhos, tais como Vicente Pinzón e Serviluz (Almeida; Silva Filho, 2021).

Segundo Oliveira (1996), no âmbito da avaliação de uma política pública, o olhar se volta para examinar o sentido, o desenvolvimento, o conteúdo e a consistência da política, o que a motiva, como se constrói, como se decide, que problema/oportunidade busca atender, qual a sua racionalidade, que objetivo busca atingir, que instrumentos utiliza, como se integra com outras políticas, e é isso que pretendeu-se entender nessa pesquisa.

Cabe salientar que todo o processo de investigação de pesquisa bibliográfica e documental, e atividade do campo aqui delineado, foi realizado no âmbito da Avaliação em Profundidade, segundo as proposições de Rodrigues (2008), buscando conferir profundidade, contextualidade, visando uma avaliação ampla e extensa ao olhar para a política de Requalificação Urbana da Orla da Beira-Mar do município de Fortaleza - CE, a partir de um recorte territorial na área do Mercado dos Peixes.

Os resultados obtidos demonstraram que existem leis específicas no âmbito da governança pública, nos eixos de *accountability* e transparência, que devem ser aplicadas na política pública em estudo, mas para que haja essa aplicação efetiva, é necessário o envolvimento dos atores responsáveis pela sua execução, tanto os gestores das instituições submetidas às leis, como os destinatários da política que devem conhecer seus direitos e saber

utilizá-los. Importante salientar que, conforme apontado por Paugam (2015) e Poupar *et al.* (2008), na pesquisa qualitativa, a amostra real é alcançada através da saturação teórica dos dados coletados, ou seja, *a posteriori*.

3.3 Procedimentos para a construção dos dados e para a análise de dados

Pretendeu-se realizar uma pesquisa de abordagem qualitativa, fundamentando-se nos eixos analíticos da avaliação em profundidade, cuja coleta de dados baseou-se em levantamento de dados secundários através de análise de estudos bibliográficos, documentais e publicações já feitas, procurando chegar aos objetivos do presente estudo, através de dados primários com entrevistas semiestruturadas com os diversos sujeitos que constituem o nosso campo de pesquisa: a Requalificação Urbana da Orla da Beira-Mar de Fortaleza - CE, a partir de um recorte territorial na área do Mercado dos Peixes do Mucuripe.

Entendeu-se ser necessário trabalhar com 3 (três) categorias que representam os referidos sujeitos envolvidos na política pública em estudo, abrangendo: o Estado, em nível municipal, representado pela Prefeitura de Fortaleza (Secretaria Regional do Turismo); os beneficiários dos boxes do Mercado dos Peixes do Mucuripe (permissionários); e a comunidade de jangadeiros (pescadores), delineando como esses atores se relacionaram com a política pública em debate, configurando um sistema de relações formado na movimentação dos referidos sujeitos.

Conforme menciona Oliveira (1996), a obtenção de explicações obtidas pelos próprios membros de uma comunidade investigada, das partes interessadas, permite obter o que os antropólogos chamam de “modelo nativo”, matéria-prima para o antropólogo, pois permite que este penetre no mundo do nativo, estranho ao mundo do pesquisador.

O nosso critério de escolha metodológica tomou por base os ensinamentos de Lalanda (2008, p. 873), que se baseia no aprofundamento da relação com uma pequena quantidade de atores sociais, através de suas histórias de vida, biografias, entrevistas semiestruturadas, instrumentos que possibilitam a análise da realidade, exigindo além do conhecimento da metodologia inserida, mas também uma “atitude antropológica do investigador”, cuja empatia é fator fundamental.

Para a pesquisa qualitativa, a qualidade se torna mais importante do que a quantidade. Portanto, é mais significativo realizar uma análise aprofundada de um assunto sob diferentes perspectivas com um número reduzido de participantes, do que simplesmente contar com muitos participantes e não alcançar a mesma profundidade (Becker, 1994).

Nesse sentido, acompanhando os ensinamentos de Silva (2011), defensora do método crítico dialético no campo da avaliação de uma política pública, a avaliação da política pública em questão foi feita através da coleta das informações dadas pelos diversos sujeitos envolvidos no processo, visando analisar a realidade através de movimentos capazes de transcender a aparência e apurar a essência do fenômeno, no caso, os objetivos da presente pesquisa. Segundo Minayo, Deslandes e Gomes (2009), a entrevista semiestruturada permite ao pesquisador contemplar os fundamentos teóricos do objeto de pesquisa, sem ficar restrito apenas às perguntas pré-determinadas no roteiro, uma vez que as perguntas podem ser tanto fechadas quanto abertas.

Por se tratar de uma pesquisa de abordagem qualitativa, o método de análise dos dados do presente estudo foi realizado com base no modelo de análise de discurso. O trabalho que se utiliza da categoria discurso estuda a língua dando a ela significados, relacionando-a com o seu exterior e produzindo sentido enquanto parte da vida de um sujeito de uma sociedade (Orlandi, 2009). No quadro a seguir, segue informações sobre a matriz resumo de amarração metodológica.

Quadro 5 - Matriz resumo de articulação metodológica

OBJETIVO GERAL: Avaliar, em profundidade, a política de requalificação urbana da orla da Beira-Mar de Fortaleza/Ce, a partir de um recorte territorial na área do Mercado dos Peixes do Mucuripe		
OBJETIVO ESPECÍFICO	PROCEDIMENTO DE COLETA DOS DADOS	PROCEDIMENTO DE ANÁLISE DOS DADOS
(i) Analisar o conteúdo e o contexto da política de requalificação urbana da orla da Beira-Mar do município de Fortaleza/CE, a partir de um recorte territorial na área do Mercado dos Peixes do Mucuripe;	Pesquisa documental e entrevista semiestruturada (Deslandes, 2008; Rodrigues, 2008; Lalanda, 2008; Minayo, Deslandes e Gomes, 2009);	Análise documental e de discurso (Rodrigues, 2008; Orlandi, 2009);
(ii) Recompilar a trajetória institucional da política de requalificação urbana da orla da Beira-Mar do município de Fortaleza/CE, a partir de um recorte territorial na área do Mercado dos Peixes do Mucuripe;	Pesquisa documental e entrevista semiestruturada (Deslandes, 2008; Lalanda, 2008; Rodrigues, 2008; Minayo, Deslandes e Gomes, 2009);	Análise documental e de discurso (Rodrigues, 2008; Orlandi, 2009);
(iii) Discorrer sobre o espectro temporal e territorial da política de requalificação urbana da orla da Beira-Mar do município de Fortaleza/CE, a partir de um recorte territorial na área do Mercado dos Peixes do Mucuripe.	Pesquisa documental e entrevista semiestruturada (Deslandes, 2008; Lalanda, 2008; Rodrigues, 2008; Minayo, Deslandes e Gomes, 2009).	Análise documental e de discurso (Rodrigues, 2008; Orlandi, 2009).

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Conforme o quadro metodológico apresentado, pretende-se agora descrever as etapas da análise do discurso proposta por Orlandi (2009), que foram realizadas para analisar os dados das entrevistas semiestruturadas com os sujeitos envolvidos na política em estudo. Nesse modelo, a autora destaca que a questão que se coloca é descobrir o significado da língua, que conhecimento se pretende dar a ela de forma material, devendo o pesquisador se colocar em uma posição de deslocamento, que lhe permita entender o processo de produção dos dados, suas condições e sua interpretação.

De acordo com Orlandi (2009), ao ouvir o indivíduo falar, deve-se trabalhar a língua, trazendo significados a ela, considerando a produção dos sentidos que faz parte da vida desse indivíduo, seja enquanto sujeito ou enquanto membro de uma determinada forma de sociedade. Conforme esclarece a autora, o sujeito da linguagem é descentralizado, pois é impactado pelo real da língua e pelo real da história, não possuindo controle sobre como esses elementos o afetam. Isso significa que o sujeito discursivo opera através do inconsciente e da ideologia.

No mesmo sentido, Brandão (2003) menciona que o falante/ouvinte, escritor/leitor são sujeitos situados em um contexto histórico e geográfico; pertencem a uma comunidade, a um grupo e, portanto, carregam consigo crenças, valores culturais e sociais, ou seja, a ideologia do grupo ou da comunidade a que pertencem. Essas crenças e ideologias são transmitidas nos discursos, não existindo discurso neutro, mas um discurso que produz significados que expressam as posições sociais, culturais e ideológicas dos sujeitos da linguagem. De acordo com Brandão (2003, p. 8):

O sujeito que produz o discurso, de acordo com os princípios da AD, apresenta as seguintes características: a) o sujeito do discurso é essencialmente marcado pela historicidade. Isto é, não é o sujeito abstrato da gramática, mas um sujeito situado na história da sua comunidade, num tempo e num espaço concreto; b) o sujeito do discurso é um sujeito ideológico, isto é, sua fala reflete os valores, as crenças de um momento histórico e de um grupo social; c) o sujeito do discurso não é único, mas divide o espaço do seu discurso com o outro na medida em que orienta, planeja, ajusta sua fala tendo em vista seu interlocutor e também porque dialoga com a fala de outros sujeitos (nível interdiscursivo); d) porque na sua fala outras vozes também falam, o sujeito do discurso se forma, se constitui nessa relação com o outro, com a alteridade. Isto é, da mesma forma que tomo consciência de mim mesmo na relação que tenho com os outros, o sujeito do discurso se constitui, se reconhece como tendo uma determinada identidade na relação com outros discursos produzidos, com eles dialogando, comparando pontos de vista, divergindo etc.

Assim, conforme a exposição da autora, entende-se que no discurso deixamos de ser meros indivíduos e passamos a ser sujeitos simbólicos, históricos e ideológicos, como Orlandi (2009, p. 68), segundo a qual os “fatos vividos reclamam sentidos e os sujeitos se movem entre o real da língua e o da história, entre o acaso e a necessidade, o jogo e a regra, produzindo gestos de interpretação”. A autora explica que o dizer é trabalhado por duas forças entre processos parafrásticos e polissêmicos, ou seja, entre o mesmo e o diferente. No processo parafrástico ou paráfrase, retorna-se ao mesmo espaço do dizer através de diferentes formulações, e nela vigora-se um único sentido, estando ao lado da estabilização. No processo polissêmico, há a ruptura, o deslocamento dos processos de significação e cria-se múltiplos sentidos para uma mesma enunciação (Orlandi, 2009). De acordo com Orlandi (2009, p. 36): “É nesse jogo entre paráfrase e polissemia, entre o mesmo e o diferente, entre o já dito e o a se dizer que os sujeitos e os sentidos se movimentam, fazem seus percursos, (se significam)”.

Quanto ao trabalho de análise do discurso feito pelo pesquisador, Orlandi (2009, p. 67) chama atenção para a necessidade de se retomar os conceitos e noções das categorias teóricas propostas, os materiais de análise que constituem seu corpus e a finalidade do projeto de pesquisa, demandando um “ir – e – vir constante entre teoria, consulta ao corpus e análise”. A autora aponta que, ao dispor dos dados, dá-se início ao processo discursivo, que transita simultaneamente do delineamento das formações discursivas para sua relação com a ideologia, possibilitando a compreensão de como os significados desse discurso são construídos. Ao analista, cabe preocupar-se com o modo de funcionamento do discurso, suas propriedades internas: condições de produção, relação com o modo de produção de sentidos e seus efeitos, distinguindo, assim:

[...] **a. discurso autoritário:** aquele em que a polissemia é contida, o referente está apagado pela relação de linguagem que se estabelece e o locutor se coloca como agente exclusivo, apagando também sua relação com o interlocutor;

b. discurso polêmico: aquele em que a polissemia é controlada, o referente é disputado pelos interlocutores, e estes se mantêm em presença, numa relação tensa de disputa pelos sentidos;

c. discurso lúdico: aquele em que a polissemia está aberta, o referente está presente como tal, sendo que os interlocutores se expõem aos efeitos dessa presença inteiramente não regulando sua relação com os sentidos.

Orlandi (2009) esclarece que as denominações “lúdico”, “autoritário” e “polêmico” não devem ser interpretadas como um julgamento dos sujeitos desses discursos, pois não se trata de um juízo de valor, mas de uma descrição de como funcionam discursivamente em relação às suas determinações histórico-sociais e ideológicas. Por exemplo, não se deve entender o termo lúdico como apenas brincadeira, mas como um jogo de linguagem

(polissemia), e não se deve interpretar o autoritário de forma pejorativa, como um traço de caráter do locutor, uma questão moralista, mas como uma questão do fato simbólico (a exigência de paráfrase). A autora ainda acrescenta que não há um discurso puramente autoritário, lúdico ou polêmico, havendo, na verdade, articulações, misturas. E para que se evitem categorias definidoras, Orlandi (2009, p. 87) sugere que, na análise dos discursos, o pesquisador os diferencie, mencionando que “o discurso em análise tende para a paráfrase, ou para a monossemia (quando autoritário), tende para a polissemia (quando lúdico) e se divide entre polissemia e paráfrase (quando polêmico)”.

A seguir, apresentamos o quadro com a estruturação dos dados da análise de discurso que serviu de base para a pesquisa avaliativa.

Quadro 6 - Estruturação dos dados da AD para a pesquisa avaliativa

MODELAGEM DOS DADOS (lentes teóricas)	MACROTÓPICOS (grandes teorias advindas dos conceitos centrais)	SUBTÓPICOS (médias teorias advindas dos dados)	DISCURSO (pequenas teorias)	IDEOLOGIA (a partir da interpretação do <i>corpus</i>)
(Glass, 1964; Smith, 2007; Bezerra, 2009; Leite, 2009, 2010; Silva, 2011; Barbosa, 2013; Celestino, 2014; Furtado, 2014; Furlani, 2015; Pereira; Sancho-Pivoto, 2019; Corrêa, 2020)	Políticas públicas de requalificação urbana	1) Políticas públicas urbanas orientadas por interesses privados; 2) Políticas públicas urbanas impulsionadas por agendas públicas populistas; 3) Proposta da decolonialidade no campo das políticas públicas; 4) Necessidade de observação do interesse público e suas especificidades	Trechos dos textos ao longo da análise (interdiscursividades e intertextualidade)	Análise do <i>corpus</i> da pesquisa (condições discursivas - Discurso Lúdico, Discurso Polêmico e Discurso Autoritário)
(Bresser-Pereira, 1998; Borges, 2000; Matias-Pereira, 2010; Silva, 2011; Martins; Marini, 2014; Costa, 2015; Diniz, 2015; Gussi; Oliveira, 2016; Bonatto, 2018; Soares, 2024);	Governança Pública e valor público	1) Governança Pública impulsionada pela burocracia privada, agenda neoliberal e modelos externos; 2) Governança Pública como instrumentalidade formal; 3) Necessidade de mecanismos democráticos para enfrentar as complexidades da realidade e os desafios reais; 4) Necessidade de observar uma governança pública voltada não apenas para a instrumentalidade e	Trechos dos textos ao longo da análise (interdiscursividades e intertextualidade)	Análise do <i>corpus</i> da pesquisa (condições discursivas - Discurso Lúdico, Discurso Polêmico e Discurso Autoritário)

		<i>compliance</i>		
(Bresser-Pereira, 1998; Borges, 2000; Dagnino, 2002; Bacelar, 2003; Dagnino, 2010; Matias-Pereira, 2010; Silva, 2011; Giddens, 2013; Martins; Marini, 2014; Costa, 2015; Gussi; Oliveira, 2016; Bonatto, 2018; Martins <i>et al.</i> , 2018).	Transparência, <i>Accountability</i> e Controle social	1) Avanço da tecnologia da informação; 2) Mudanças na sociedade, incluindo uma maior cobrança por responsabilidade ambiental, demandas por transparência e responsabilidade social; 3) Propósito da Governança deve oferecer transparência, prestação de contas e participação social; 4) Governança pública para além do <i>compliance</i>	Trechos dos textos ao longo da análise (interdiscursividades e intertextualidade)	Análise do <i>corpus</i> da pesquisa (condições discursivas - Discurso Lúdico, Discurso Polêmico e Discurso Autoritário)

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

No desenvolvimento da atividade de campo, utilizando-se da construção de dados primários, pretendeu-se realizar uma triangulação metodológica com entrevistas semiestruturadas, de modo a propiciar dados objetivos e subjetivos, dando condições de articular os métodos qualitativos coletados, construindo, assim, uma pesquisa social de abordagem qualitativa. Segundo relata Stake (1995), o procedimento de triangulação se refere ao estabelecimento de uma posição, de um ponto ou esclarecimento sobre um fenômeno a partir de diferentes maneiras de investigar, ontologicamente ou epistemologicamente, de modo a fazer a consolidação da pesquisa. Flick (2009), por sua vez, observa que a triangulação significa combinar diferentes métodos, ambientes, grupos de estudo, períodos de perspectivas teóricas e tempos para entender um fenômeno.

4 AVALIANDO A POLÍTICA PÚBLICA

Após a década de 1950, a cidade de Fortaleza experimentou um significativo crescimento urbano em direção às áreas de praia, o que resultou em um processo de urbanização nessas regiões. A construção da Avenida Beira-Mar, em 1963, através do Plano Diretor, juntamente com a criação de calçadões e áreas de lazer, trouxe infraestrutura pública para a orla marítima. A parceria entre o setor público e investimentos privados nessas áreas fortaleceu o mercado imobiliário local (Rios, 2015).

As residências, tanto de veraneio quanto de pescadores, assim como os pequenos restaurantes, foram gradualmente substituídas por hotéis e arranha-céus de luxo, reforçando o caráter litorâneo da capital (Vasconcelos, 2015). Esse processo resultou em uma mudança radical no perfil social e na paisagem cultural da região, que passou a ser ocupada por edifícios das classes média e alta da cidade.

Com a expansão da orla, o setor imobiliário passou a demonstrar interesse nas áreas habitadas pelos pescadores do Mucuripe. Relatos indicam que, durante a gestão do general Cordeiro Neto (1959-1963), a prefeitura desapropriou propriedades, indenizou famílias e derrubou moradias, além de remover os pontos de jangada (Garcia, 2010).

Se, por um lado, os efeitos dessas mudanças foram a transformação e o fortalecimento da imagem da orla, e a atração de investimentos, por outro, o estímulo ao fenômeno da gentrificação foi apoiado tanto por parte do Poder Público quanto da iniciativa privada, considerando que o redirecionamento dos espaços para o turismo e o lazer criaram uma ruptura com as antigas formas vernáculas de uso, atraindo consumidores selecionados pelo poder aquisitivo ou pela identificação com os produtos oferecidos (Bezerra, 2009).

Diante disso, nas próximas seções, abordaremos a proposta contra hegemônica, sugerida por Lea Carvalho Rodrigues (2008), de avaliação em profundidade da política pública de requalificação urbana da orla da Beira-Mar, do município de Fortaleza - CE, sob a perspectiva da governança pública, a partir de um recorte na área do Mercado de Peixes do Mucuripe, através dos tópicos considerados essenciais pela autora para uma avaliação em profundidade efetiva de caráter social, quais sejam: a análise de conteúdo e bases conceituais da política, análise de contexto da formulação da política, análise da trajetória institucional, o levantamento do espectro temporal e territorial.

Nos referidos tópicos, pretende-se avaliar a percepção dos sujeitos envolvidos no processo de requalificação do objeto de recorte desta pesquisa, qual seja, o Mercado dos Peixes do Mucuripe. Para tanto, procurou-se restringir o número de pessoas envolvidas, a fim de tentar

observar as questões com maior profundidade, sob os diferentes pontos de vistas. Na pesquisa qualitativa, a qualidade se sobrepõe à quantidade. Ou seja, é mais relevante aprofundar a análise de um tema sob diferentes perspectivas, com menos participantes, do que simplesmente contar com muitos participantes e não conseguir alcançar essa profundidade (Becker, 1994).

Realizou-se, assim, entrevistas semiestruturadas com 3 pessoas: 1) com um dos gestores que participou do processo de requalificação do Mercado dos Peixes do Mucuripe à época; 2) com um dos permissionários beneficiado com um dos boxes do Mercado dos Peixes do Mucuripe; e 3) com um dos líderes da Colônia de Pescadores-Z8, que participou do processo de requalificação do Mercado dos Peixes do Mucuripe à época, cujas identidades permanecerão preservadas. Utilizaremos a nomenclatura de E1, E2 e E3 para representar os nomes das referidas pessoas.

O roteiro de entrevistas aplicado compôs-se de seções que trouxeram a identificação do colaborador da pesquisa, a identificação do conteúdo, contexto, trajetória, a temporalidade e territorialidade da política, relacionando-as com as categorias teóricas de sustentação do presente estudo, quais sejam: requalificação urbana, governança pública, valor público, transparência, *accountability* (prestação de contas) e controle social. Este instrumento de coleta pode ser conferido no Apêndice A.

As falas foram inseridas em tópicos nomeados conforme as dimensões da avaliação em profundidade e transcritas na íntegra sem qualquer correção semântica ou gramatical, a fim de levar o leitor a “escutar” a forma de cada sujeito se expressar.

Como afirmam Guba e Lincoln (2011), não há uma única realidade, mas sim, diversas realidades que os indivíduos envolvidos constroem e compartilham. Dessa forma, é possível observar o que existe de consenso e dissenso entre os sujeitos e entre estes e as categorias teóricas que sustentam essa pesquisa.

4.1 Análise do conteúdo da política de requalificação da Av. Beira-Mar, fazendo um recorte territorial na área do Mercado dos Peixes

A fim de analisar o conteúdo de uma política pública, Rodrigues (2011) aponta que se faz necessário analisar a sua formulação, a sua base conceitual e a sua coerência interna. Para a autora, essa análise é cabível através do estudo do material institucional na forma de leis, documentos internos, portarias, relatórios, projetos, atas de reuniões, dados estatísticos, fichas de acompanhamentos e outros.

Consubstanciado nos conceitos elencados por Rodrigues (2011), para este tópico buscou-se evidenciar a formulação da política, com destaque para os objetivos que fazem parte da sua institucionalização, os critérios utilizados para sua implantação, acompanhamento e a sua base conceitual, destacando as noções centrais e os conceitos que orientam a política e a sua coerência interna, através dos seus resultados.

A orla marítima pode ser definida como uma unidade geográfica incluída na zona costeira, delimitada pela área de transição entre a terra e o mar (Brasil, 2002). A preocupação com a gestão dessas áreas encontrou apoio internacional por meio da "Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar" (Cnudm, Montego Bay, 1982), que entrou em vigor em 1994, ao destacar, em seu Artigo 194, a necessidade dos países de prevenir, reduzir e controlar a poluição do meio marinho e se esforçar para harmonizar suas políticas a esse respeito. Esses princípios também estão presentes na "Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento", de 1992, bem como no capítulo 17 da Agenda 21 (Cirm & Mma, 1998).

A Agenda 21 é um documento de referência global, resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada em 1992, no Rio de Janeiro, também conhecida como ECO-92 ou Rio-92, composta por 40 capítulos que abordam diferentes temas. O capítulo 17 concentra-se, especialmente, no uso de ambientes costeiros e marinhos, exigindo novas abordagens de gestão e desenvolvimento em níveis nacional, sub-regional, regional e global. Trata-se de uma agenda de compromissos e ações para alcançar o desenvolvimento sustentável em nível global (Brasil, 2002).

Do ponto de vista da decolonialidade, a utilização de modelos e “pacotes” de gestão sem considerar o contexto político, econômico, social e cultural de cada local, pode resultar invariavelmente na ineficácia de políticas públicas desconectadas com a realidade de cada local, por não abordar seus verdadeiros problemas (Soares, 2024)

Um documento elaborado para ser implementado em escala global, nacional e local perde sua eficácia quando permanece apenas como uma referência abstrata ou modelo a ser seguido. Sem uma abordagem política que mobilize diversos agentes sociais, esse tipo de material se torna rígido demais e não consegue gerar impacto na comunidade, mesmo com os esforços feitos para envolver a população local em sua discussão e implementação (Piga; Mansano; Mostage, 2018).

A legislação que regulamenta a política no ambiente urbano-litorâneo é abrangente, no entanto, importa destacar as principais: a Constituição Federal de 1988, a lei que trata do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor da Cidade. Essas leis buscam, por meio de um conjunto de técnicas, regras e instrumentos jurídicos

sistematizados, promover uma melhor adequação e funcionalidade do comportamento do homem aos espaços costeiros habitáveis (Melo, 2005).

O que se vê instalado, neste caso, é uma espécie de colonização do debate, através da disseminação de discursos técnicos e prescritivos que falham em promover uma análise política das diversas forças presentes na comunidade, no município, no Estado, na nação ou no planeta (Piga; Mansano; Mostage, 2018).

A Constituição Federal de 1988, nos art. 182 e 183, trata da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, trazendo como objetivo precípua do Poder Público “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”, e no § 4º reconheceu a zona costeira como uma unidade de planejamento federal, estabelecendo que ela é considerada como "patrimônio nacional", e sua utilização deve ocorrer de acordo com a lei, garantindo a preservação do meio ambiente, incluindo o uso dos recursos naturais (Brasil, 1988).

No que diz respeito às políticas públicas ambientais, o texto constitucional adota uma abordagem descentralizada que transfere grande parte das responsabilidades das ações do poder público para o âmbito municipal. A União fica encarregada, principalmente, da proposição geral das políticas públicas e, em muitos casos, da supervisão dos programas e o Poder Municipal deve executar a política de desenvolvimento urbano, conforme essas diretrizes gerais que estão fixadas em lei (Moraes, 1999).

Para Façanha (2001), o constituinte originário agiu de forma muito acertada ao determinar que é responsabilidade do município promover o crescimento adequado da cidade, pois cada localidade possui suas particularidades e as soluções devem ser encontradas de acordo com os recursos disponíveis em cada caso específico. Essa descentralização busca fortalecer o papel dos municípios na gestão ambiental e no ordenamento territorial, reconhecendo a importância de ações locais para a preservação do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, o art. 20, inciso IX, da Constituição Federal, estabelece que é responsabilidade da União a elaboração de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. Já o art. 23 trata da competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e municípios para administrar o meio ambiente. Esses diferentes níveis de governo têm o poder de legislar sobre a proteção ambiental e o combate à poluição de forma concorrente. Além disso, de acordo com os incisos I e VIII do art. 30 da Constituição, é competência dos municípios de legislar sobre assuntos de interesse local

e promover o adequado ordenamento territorial, por meio do planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano (Romcy, 2010).

A Constituição Estadual do Ceará também prevê artigos que se referem à zona costeira. O art. 24 afirma que “incumbe ao Estado e aos seus Municípios costeiros manter, cada um em sua esfera organizacional, órgão especializado, sintonizado com as diretrizes federais promovendo a elaboração de plano, a ser convertido em lei, e velar por sua execução”. Além disso, estabelece o seguinte:

Art. 23. As praias são bens públicos de uso comum, inalienáveis e destinadas perenemente à utilidade geral dos seus habitantes, cabendo ao Estado e a seus Municípios costeiros compartilharem das responsabilidades de promover a sua defesa e impedir, na forma da lei estadual, toda obra humana que as possam desnaturar, prejudicando as suas finalidades essenciais, na expressão de seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural [...] (Ceará, 1989).

Em uma visão abrangente, o ordenamento das zonas costeiras deve ser orientado pela variável da sustentabilidade, visando garantir qualidade de vida para todos os moradores. É responsabilidade, tanto do Poder Público quanto da coletividade, assegurar a proteção do meio ambiente. Isso implica em adotar medidas que promovam o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico, social e ambiental, levando em consideração a conservação dos recursos naturais, a preservação dos ecossistemas costeiros e a promoção de práticas sustentáveis. Dessa forma, é possível garantir um ambiente saudável e harmonioso para as presentes e futuras gerações (Melo, 2005).

Assim, deve ser estabelecida uma estreita relação entre os três níveis de governo para uma gestão eficiente da zona costeira brasileira, priorizando a ocupação ordenada dos espaços litorâneos, a preservação dos recursos naturais, a cooperação entre o Poder Executivo e a sociedade civil organizada, o entendimento das necessidades da população local e a compreensão dos impactos que afetam a região costeira.

Os objetivos e ações na zona costeira também estão amparados pela Lei 7.661 de 16/05/1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e define seus princípios, objetivos e instrumentos, entre os quais estão os Planos de Gestão a serem elaborados nas diferentes escalas de atuação (nacional, estadual e municipal).

O Decreto Federal nº 5.300, de 16 de maio de 2004, regulamentou a Lei do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), estabelecendo regras para o uso e ocupação da zona costeira, gestão da orla marítima e dando outras providências, determinando:

[...] Art. 6º. São objetivos da gestão da zona costeira: I – a promoção do ordenamento do uso dos recursos naturais e da ocupação dos espaços costeiros, subsidiando e otimizando a aplicação dos instrumentos de controle e de gestão da zona costeira; II – o estabelecimento do processo de gestão, de forma integrada, descentralizada e participativa, das atividades socioeconômicas na zona costeira, de modo a contribuir para elevar a qualidade de vida de sua população e a proteção de seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural; III – a incorporação da dimensão ambiental nas políticas setoriais voltadas à gestão integrada dos ambientes costeiros e marinhos, compatibilizando-as com o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC; IV – o controle sobre os agentes causadores de poluição ou degradação ambiental que ameacem a qualidade de vida na zona costeira; V – a produção e difusão do conhecimento para o desenvolvimento e aprimoramento das ações de gestão da zona costeira (Brasil, 2004).

Os Estados e municípios têm a possibilidade de instituir seus próprios planos estaduais ou municipais de gerenciamento costeiro, desde que observem as normas e diretrizes sobre o uso do solo, subsolo e águas, adequando-as aos Planos de Gerenciamento Costeiro Nacional e Estadual, prevalecendo as disposições mais restritivas (Melo, 2005).

Conforme menciona o Decreto Federal nº 5.300/2004, esses planos estaduais e municipais de gerenciamento costeiro devem ser estabelecidos por lei, definindo os princípios, objetivos e diretrizes da política de gestão da zona costeira em suas respectivas áreas de atuação. Também devem abordar o Sistema de Gestão Costeira, os instrumentos de gestão, as infrações e penalidades previstas em lei, bem como os mecanismos econômicos que garantam sua aplicação.

No Ceará, a Lei nº 13.796/2006 instituiu a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro e o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, que engloba um conjunto de princípios, definições, diretrizes, objetivos, instrumentos e atividades com o objetivo de orientar a atuação do governo e da sociedade para a utilização sustentável dos recursos ambientais da zona costeira do Estado do Ceará. De acordo com esta lei:

[...] Art. 6º São Diretrizes da Política Estadual de Gerenciamento Costeiro:
V - Promover a integração socioeconômica e ambiental harmônica da zona costeira com as regiões circunvizinhas de influência e demais ecossistemas associados, assegurando a mitigação de impactos nessas áreas através do licenciamento ambiental (Ceará, 2006).

A legislação que veio regularizar os arts. 182 e 183 da Constituição de 1988, que tratam da política de desenvolvimento urbano, foi o Estatuto da Cidade, por meio da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Nesse documento, são estabelecidas regras jurídicas que regulam as atividades urbanísticas, sendo responsável pela interação entre o Poder Público, a população e a própria cidade (Brasil, 2002). Moreira (2002), ao abordar os dispositivos desta

lei, menciona que as normas estabelecidas têm interesse público e são destinadas a regular o uso da propriedade urbana de forma a promover o bem-estar coletivo e individual das pessoas, a segurança e a buscar o equilíbrio ambiental.

O Plano Diretor é um dos instrumentos de política urbana presentes no Estatuto da Cidade e tem como objetivo ordenar a expansão urbana e garantir que as necessidades dos cidadãos sejam atendidas, sendo indispensável a participação popular como ferramenta para sua realização (Fortaleza, 2023). Ele é aprovado pela Câmara Municipal e sua elaboração é obrigatória para cidades com mais de 20 mil habitantes, municípios que fazem parte de regiões metropolitanas, áreas com interesse turístico especial ou que estão sujeitas a deslizamentos e outros eventos de grande impacto ambiental, por exemplo (Brasil, 1988).

O referido instrumento deve incluir a delimitação das áreas urbanas onde o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória podem ser aplicados, levando em consideração a existência de infraestrutura e demanda para utilização. Além disso, o plano deve conter um sistema de acompanhamento e controle para garantir a implementação adequada das diretrizes estabelecidas (Melo, 2005).

Nesse sentido, Mukai (2002) acrescenta que o Plano Diretor deve ser complementado e concretizado por diversas leis específicas, como a de zoneamento, de parcelamento do solo, o Código de Edificações, a lei de proteção ambiental e da paisagem urbana, bem como por outros planos, como os planos parciais de execução, como o de renovação urbana, de distritos industriais, de áreas e locais de interesse turístico, entre outros. Essas leis e planos são fundamentais para garantir a implementação efetiva das diretrizes estabelecidas no Plano Diretor e para promover um desenvolvimento urbano sustentável e harmonioso.

Sobre as primeiras intervenções na Avenida Beira-Mar, sua abertura foi prevista no Plano Diretor de 1962, Plano Hélio Modesto, e realizada no ano de 1963, orientando a cidade para o litoral e impondo a sua integração à cidade (Garcia, 2010). Essa decisão resultou na remoção dos pescadores que viviam na praia, obrigando-os a se mudarem para outros locais. Em entrevista com um dos pescadores que atuou como líder da Colônia de Pescadores-Z8 e participou do processo de requalificação da orla, em um discurso lúdico, tendendo para a polissemia, ele registrou como era a vida na beira-mar antes de iniciar essas reformas e como ficou com a chegada do “poder financeiro”, que culminou na retirada dos pescadores de seu habitat original:

[...] Eu não sou natural de Fortaleza. Eu nasci na praia do Iguape, Presídio. A praia

é metropolitana hoje, né? E o meu pai chegou aqui com a família. Meu pai era carpinteiro naval profissional e pescador. E nós chegamos aqui, trazidos por ele, em 52, né? Em 52. Em 1952. Isso aqui tudo era tão diferente que quem vê as fotos antigas diz que não era... Que era mais de 50, 60 anos atrás, né? [...] Então, isso aqui tudo era ocupado pelo pescador. As casas dos pescadores... Essas casas eram casas modestas dos pescadores. [...] Era livre a praia. Era o habitat do pescador, certo? E aí com o tempo foi se mudando as coisas, né? O prefeito, que sucedeu os mais antigos, fazia o calçamento até chegar no ponto que está aí. Antes era só um calçamento de pedra tosca, aquelas pedras toscas irregulares, né? Passavam uma linha de ônibus por aqui. E as casas eram as casas dos pescadores só, né? Era tanto que tinha um coqueiral muito lindo. [...] Era a Rua da Frente. Está até no livro da menina, da Raquel. Da Rua da Frente à Beira Mar. O título é esse, né? E como eu posso dizer agora? Aí o tempo foi passando e os pescadores... O poder financeiro foi chegando, né? E foi comprando as casas dos pescadores. E aí eles vendiam pra ir morar lá pra cima do morro. [...] Eles foram ocupando naturalmente. Porque eles estavam sendo tirados daqui da Beira Mar. E aí subiu o morro e faziam suas casas, né? Era toda do pescador. Tinha colônia de pescadores na beira da praia. Hoje não tem mais ninguém. Ela está lá na Avenida César Carlos. Essa coisa do poder público que descuidou muito do pescador. Apesar da prefeitura ser no litoral, né? [...] Aí o pescador foi perdendo o seu direito natural de ocupar. [...] (E3, líder da Colônia de Pescadores Z-8, 10/08/2024, grifo próprio).

Conforme o discurso do pescador, antes da intervenção do poder público, eles tinham uma vida simples, na beira da praia, mas com o início da urbanização, os pescadores foram obrigados a se retirarem do seu local de moradia, sem que houvesse um planejamento para realocar essas pessoas, gerando um impacto significativo na comunidade de pescadores, que se viu deslocada de seu ambiente tradicional de trabalho e convivência. A falta de planejamento e de diálogo com os moradores locais resultou em conflitos e insatisfação. A intervenção na Avenida Beira-Mar refletiu um processo de transformação urbana que não deu a devida importância às necessidades e à cultura das populações que ali habitavam, resultando na ineficácia da política pública, que se demonstrou desconectada com a realidade do local, deixando de abordar a questão de forma mais inclusiva e respeitosa com a comunidades local.

Em sequência, em 1972, o Plano Diretor Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza (PLANDIRF) sugeriu a construção do calçadão, anfiteatro, quadras de esporte, pistas de skate e barracas de praia (Vasconcelos, 2015).

A Lei nº 5122-A do Plano Diretor Físico de Fortaleza, em 1979, alterou a classificação e divisão das zonas residenciais da cidade, permitindo a construção de edifícios residenciais de até 72 metros naquela região, o que favoreceu a especulação imobiliária (Vasconcelos, 2015).

O governo, respaldado pela Lei do Solo de 1979, fortaleceu a substituição das últimas moradias (de pescadores e da classe média) e dos pequenos restaurantes pelos hotéis e arranha-céus. A legislação, e esse subsequente processo de verticalização da região, acabaram por favorecer o aumento do valor dos terrenos e provocaram a realocação dos bares e

restaurantes para a margem oposta da avenida, substituindo as antigas barracas. Nesse aspecto, Vasconcelos (2015) aponta que a Lei do Solo de 1979 alterou a classificação e divisão das zonas residenciais da cidade, permitindo a construção de edifícios residenciais de até 72 metros naquela região, o que favoreceu a especulação imobiliária na região.

Com a criação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza, também conhecido como PDDU/FOR, pela Lei Municipal nº 7.061, de 16 de janeiro de 1992, foi tomada a decisão de que a cidade deveria ser planejada levando em consideração a participação dos diferentes grupos sociais que a constituem, e que o Plano Diretor seria o meio de mediação de conflitos urbanos (Fortaleza, 2011).

Nesse sentido, o Plano Diretor demonstrou preocupação em assegurar a implementação de uma abordagem que promovesse a participação da sociedade por meio de órgãos públicos, associações de classe, profissionais e meios de comunicação, buscando sugestões. A estrutura urbana proposta deveria, portanto, permitir a flexibilidade necessária para ajustes conforme as mudanças nos indicadores que a embasaram (Fortaleza, 2011). Dessa forma, a cidade foi dividida em três grandes áreas com base em um macrozoneamento: Macro Zona Urbanizada, Macro Zona Adensável e Macro Zona de Transição, diferenciadas pelo nível de urbanização e pela disponibilidade de infraestrutura e serviços básicos. Estas áreas, por sua vez, foram subdivididas em Microzonas de Densidade (Fortaleza, 1992).

Ao definir as Microzonas de Densidade, levaram-se em conta as características do ambiente natural e cultural, bem como a compatibilidade entre as densidades e a infraestrutura existente e projetada. Além disso, a estrutura urbana inclui Zonas Especiais, onde são aplicadas diretrizes específicas da política urbana, principalmente relacionadas ao parcelamento do solo, ao uso e à ocupação do espaço (Fortaleza, 2011). As Zonas Especiais incluem áreas de interesse ambiental (como dunas), orla marítima, faixas de praia, áreas de preservação e proteção, áreas de interesse urbanístico, áreas institucionais, zonas de urbanização prioritária e áreas industriais (Fortaleza, 1992).

Conforme o Art. 1º da Lei Municipal nº. 7.061, de 16 de janeiro de 1992, o uso e ocupação do solo estão regulados levando em consideração as características das zonas mencionadas, bem como a classificação viária, com os seguintes objetivos em mente:

- I. a ordenação das funções da cidade através da utilização racional do território, dos recursos naturais, e do uso dos sistemas viário e de transporte, quando do parcelamento do solo, da implantação e do funcionamento das atividades industriais, comerciais, residenciais e de serviços;
- II. a preservação e a proteção do ambiente natural e cultural;

- III. a racionalização do uso da infraestrutura instalada, inclusive sistema viário e transportes, evitando sua sobrecarga ou ociosidade;
- IV. a compatibilidade da densidade das atividades urbanas com as condições naturais, bem como com a infraestrutura instalada e projetada;
- V. a intensificação do processo de ocupação do solo, à medida que houver ampliação da capacidade da infraestrutura preservando-se a qualidade de vida da coletividade;
- VI. a compatibilidade do uso do solo à função da via garantindo a segurança, a fluidez, a circulação, o conforto e as restrições físico-operacionais da mesma;
- VII. o atendimento à função social da propriedade imobiliária urbana, preconizado na Constituição Federal;
- VIII. o incentivo para as áreas com concentração e com tendência à concentração de atividades, possibilitando o desenvolvimento de núcleos alternativos aos existentes, através da aplicação dos instrumentos urbanísticos e fiscais (Fortaleza, 1992).

Atualmente, o plano em vigor foi instituído pela Lei Complementar nº 062, de 12 de fevereiro de 2009, é o Plano Diretor Participativo de Fortaleza. Esse documento define os objetivos e princípios fundamentais da Política Urbana estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, como o planejamento participativo, a regulação da atuação do Poder Público, os compromissos da iniciativa privada e o envolvimento da sociedade. O objetivo é implementar integralmente a função social da propriedade e revisar a adequação da estruturação urbana e das formas de uso, levando em consideração o ambiente natural e construído, bem como a realidade social, cultural e econômica do município (Fortaleza, 2023).

Embora a legislação reconheça a importância de levar em conta a realidade do local, em entrevista com o pescador que foi líder da colônia de pescadores Z8, em um discurso lúdico, tendendo para polissemia, ele explicou que, embora houvesse algumas reuniões, geralmente, a opinião do pescador não era validada:

*[...] a prefeitura tomou posse do litoral cearense, de Fortaleza. Uma concessão da... SPU, né? SPU, Secretaria do Patrimônio da União. Ai ela cedeu tudinho para que a prefeitura, como ela tinha verba suficiente, fizesse a requalificação das prédios de Fortaleza. Então foi isso que começou. Tudo bem, até ai nada contra, certo? Porque a gente precisa, não é só uma categoria usar o espaço, né? Como é um espaço público, você chega, o turista, todo mundo, né? **Mas o que nós ficamos chateados é que nós não tínhamos ouvido como era para ser ouvido.** [...]*

[...] as prefeituras de todo o litoral brasileiro receberam uma autorização da SP, Secretaria do Patrimônio da União, para ter a posse do litoral. Porque o governo federal não tinha condição de fazer tudo. Ai cada prefeitura tomou a posse disso e fez a benfeitoria, uma requalificação das praias. Por isso que aconteceu isso, certo? E aí, como eu digo, nessa autorização do governo federal a prefeitura ficou com até 200 metros de mar adentro. A capitania saiu do litoral, que controlava, sabe, e administrava as praias. Não, a capitania não administra mais. Se você tiver embarcação e ela ficar afundada ali, a capitania não vai lhe procurar. Só se você levantar a âncora e navegar. Ela pergunta se você está com o documento da embarcação e do mar.

*E aí tomou a posse da prefeitura. Ai ela foi fazendo isso. Com a pressão aqui do poder econômico, né, de requalificar a praia. Tudo bem, né? **Mas só que fizeram uma coisa sem consultar o pescador. E é a figura central de praia. Onde tem praia que primitivamente tem o pescador.***

D (00:12:17) - Então vocês não foram para nenhuma daquelas reuniões que teve, não?

A gente ia, mas era só para, como eu chamo, sabe, que é de proforma. Aparece lá. Não, não está aqui. Nós fizemos reunião, teve assinatura. Aquela formalidade que os governos fazem.

D (00:12:33) - Mas a opinião não era escutada de vocês, as sugestões?

*E (00:12:36) - Não, muitas vezes não. Porque o arquiteto desse aí foi um homem muito famoso. Cantor, compositor, poeta, celesteiro. Eu falava com ele. Depois nós tivemos uma reunião ali dentro da igreja católica. Lá mesmo. Ele apontou para mim um dia, dizendo que eu tinha participado. **Eu disse que não, eu participava só por você que é o arquiteto, o arquiteto. E você fez de um jeito que quis, entendeu?** (E3, líder da Colônia de Pescadores Z-8, 10/08/2024, grifo próprio).*

Dessa forma, percebe-se que há uma lacuna entre as diretrizes estabelecidas no Plano Diretor Participativo de Fortaleza e a efetiva participação e representatividade dos diversos atores envolvidos no processo de planejamento urbano. A falta de validação das opiniões dos pescadores, que são parte essencial da comunidade local, evidencia a necessidade de aprimoramento nos mecanismos de participação popular e na articulação entre poder público, iniciativa privada e sociedade civil.

É fundamental que as políticas urbanas sejam construídas de forma democrática e inclusiva, garantindo que as diferentes vozes sejam ouvidas e consideradas na tomada de decisões que impactam diretamente a vida das pessoas e o desenvolvimento da cidade. A participação efetiva dos moradores, trabalhadores e demais agentes locais é essencial para a construção de uma cidade mais justa, sustentável e adequada às necessidades de todos os seus habitantes.

Destaca-se que, a partir de década de 1990, a requalificação da Beira -Mar passou a ser um dos principais projetos na área do turismo em Fortaleza, integrando o Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR) Nacional do Município. Para obter financiamento do Ministério do Turismo, a Prefeitura elaborou o Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS), um instrumento técnico de planejamento e gestão da atividade, orientando políticas públicas, o mercado para investidores e o crescimento empresarial, visando a captação de recursos para futuros projetos devidamente respaldados (Fortaleza, 2011). O documento procurou demonstrar as ações necessárias para posicionar Fortaleza como um destino turístico competitivo, procurando garantir o desenvolvimento sustentável e integrado. A Avenida Beira-Mar e o Mercado dos Peixes do Mucuripe foram identificados como locais estratégicos para o desenvolvimento turístico (Fortaleza, 2011).

A reforma do Mercado dos Peixes teve como intuito revitalizar esse espaço público, conhecido pelos residentes e visitantes por ser um local de venda tradicional de peixe, localizado no final da Avenida Beira-Mar. Anteriormente, o mercado carecia de instalações apropriadas para serviços como fritura e venda local do pescado adquirido, que eram realizados de forma amadora. Sua reforma foi conduzida com o objetivo de seguir a legislação federal, estadual e municipal. Para a área, também foi feito um estudo para análise da viabilidade do empreendimento público, um plano de acompanhamento e monitoramento de impactos através de um Plano de Controle Ambiental, com o intuito de monitorar as diferentes fases do empreendimento, considerando a legislação pertinente, o projeto básico de construção e operação, o diagnóstico ambiental e experiências de projetos similares (Fortaleza, 2011).

Em 2010, foi realizado o Concurso Público Nacional de Ideias para o Reordenamento da Avenida Beira-Mar, promovido pela Prefeitura Municipal e organizado pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil – Seção Ceará. O trecho da orla que foi objeto do concurso compreendeu o trecho entre a Av. Rui Barbosa e o Mercado dos Peixes (Paiva; Feitoza; Colares, 2020). Em seguida, foi feita a licitação para selecionar a empresa que seria contratada pela Administração Pública.

Na pesquisa de campo realizada, o gestor que participou do processo de requalificação da área confirmou a realização do estudo de viabilidade e, através de um discurso autoritário, reafirmou o sentido da existência do documento, característica da paráfrase, pontuando que o mesmo foi realizado na gestão anterior, da Prefeita Luiziane Linz, tendo sido também realizado nessa gestão o concurso de ideias e a licitação, e informou que a empresa que se sagrou vencedora foi a Construtora Camargo Corrêa, a qual iniciou a obra.

Em sequência, ele explicou que a obra teve que ser paralisada por falta de recursos, por contingenciamento por parte do Governo Federal, retornando a sua execução em uma nova gestão, na do então Prefeito Roberto Cláudio, quando entrou recursos internacionais da Comissão Andina de Fomentos (CAF).

Na entrevista, foi perguntado ao gestor se ele teve acesso ao mencionado estudo de viabilidade, contudo, o gestor informou que, embora tenha sido realizado em gestão anterior, não chegou a acessar esse documento:

D (00:20:00) - [...] e antes da execução teve algum estudo de viabilidade [...]?

EV (00:20:13) - [...] isso foi feito antes do concurso de ideias e aí eu não tenho detalhes porque foi na gestão anterior né... que aí eles... foi... envolveu vários órgãos né... envolveu é... a superintendência do patrimônio da união, ministério público federal, o Alexandre Sales foi que encampou esse problema na época né...

*que exigiu fazer esse concurso de ideias aí tinha é... Marinha, enfim... todas as esferas do poder aí foram arrolados... arrolados nesse... nesse processo, **mas eu não tenho detalhes porque a gente já pegou o concurso feito né...** ou seja, a viabilidade deve ter vindo antes disso né... e a gente já pegou realmente já até licitado como eu te falei né... e... o... a princípio ainda foi feito para essa empresa licitada até vir o financiamento internacional. Quando entrou esse recurso da CAF aí foi rescindido com a empresa e aí foi feito uma nova licitação para alocar esse recurso de 83 milhões de dólares que não... não foi só para Beira-mar né... porque envolveu... o dólar aumentou muito repito e aí a gente conseguiu ampliar muito a até hoje ainda tem recurso. Aqui hoje na secretaria a parte capacitação que também é... tava dentro do escopo do projeto a gente ainda hoje faz a parte de capacitação aqui na SDE é com... o recurso da CAF (E1, gestor da obra, 12/01/2024, grifo próprio).*

De acordo com as interlocuções, percebeu-se a inacessibilidade do gestor a um dos documentos que definiu critérios e norteou a realização do empreendimento. O gestor, continuando um discurso autoritário, explicou que o processo envolveu diversos órgãos e que, quando assumiram a obra, já estava tudo encaminhado, inclusive a licitação. Acrescentou que a viabilidade, provavelmente, foi feita antes desse processo e, posteriormente, foi necessário realizar uma nova licitação para alocar o financiamento internacional recebido.

A falta de acesso a esse documento mostra a complexidade e o desafio de gerenciar um projeto que teve início em gestões anteriores. É essencial que os gestores tenham acesso a todas as informações necessárias para o planejamento e execução de projetos, como no caso do reordenamento da Avenida Beira-Mar. Conforme menciona Bonatto (2018), o gestor público deve possuir todas as informações necessárias sobre o planejamento da obra e sobre a execução de suas etapas, devendo sua assessoria adotar os métodos e procedimentos que garantam um alto nível de excelência e confiabilidade nessas informações.

É importante destacar que a governança não se restringe apenas aos procedimentos formais, como estudos de viabilidade, termo de referência (projeto básico) e processos licitatórios, mas também envolve compreender o propósito e os objetivos que motivam a realização de um empreendimento. Nesse sentido, o Bonatto (2018) ressalta que a razão por trás da execução de um empreendimento vai muito além da simples existência desses documentos e processos, sendo fundamental compreender o porquê de sua criação. O conceito de “governança” está diretamente relacionado a esse propósito, à motivação que impulsiona a ação, abrangendo desde a fase de planejamento até a garantia da acessibilidade, autenticidade e confiabilidade das informações disponibilizadas.

A atuação do Estado, conforme destacado por Fernandes (2016), está intrinsecamente ligada à governança, abrangendo a implementação de políticas públicas em diversos aspectos operacionais. A governança, tanto no setor público quanto no privado, busca

promover eficiência, ética, transparência e responsabilidade, visando alcançar resultados satisfatórios.

No entanto, é importante ressaltar, conforme a perspectiva da decolonialidade, que a governança não é uma solução mágica para todos os problemas da política. Boas práticas de governança devem ser acompanhadas por uma compreensão mais ampla das circunstâncias locais e do contexto específico em que as políticas são implementadas, indo além do mero cumprimento de regras e regulamentos (Soares, 2024). Assim, a governança eficaz no setor público requer não apenas a adoção de procedimentos e métodos adequados, mas também a compreensão dos desafios e dilemas enfrentados no âmbito político e social, a fim de promover uma atuação mais eficiente e responsável do Estado em prol do bem-estar da sociedade.

Em pesquisa de campo, foi possível observar que os problemas com a obra do Mercado dos Peixes tiveram início já na concepção do projeto, pois um dos gestores que participou diretamente do seu processo de requalificação, por meio de um discurso polêmico, dividindo-se entre polissemia e paráfrase, admitiu que houve atrasos na obra, tendo em vista a existência de uma série de incompatibilidades entre o projeto arquitetônico e os projetos complementares. O gestor explicou que a falta de uma caixa d'água foi um dos impeditivos iniciais, o que resultou em atrasos, e ressaltou que a construção da caixa d'água acabou se tornando um ícone do local.

Figura 1 - Caixa d'água do Mercado dos Peixes (2024)



Fonte: Arquivo pessoal da autora (2024).

Além disso, o gestor mencionou a questão do trilho já existente para o trem elétrico, que não foi incluída a sua retirada no projeto devido ao alto custo. Relatou também a problemática do piso em paralelepípedo, que gerava barulho na implantação e dificultava a acessibilidade. O gestor relatou que, em resposta aos problemas, foi organizado um abaixo-assinado para permitir a troca desse piso de paralelepípedo, o que gerou um rompimento com os arquitetos responsáveis pelo projeto, conforme segue:

[...] E aí... a gente começou a obra e viu alguns impeditivos, por exemplo técnicos [...] não tinha uma concepção de uma caixa d'água. Como é que no Mercado de Peixe não tem uma caixa d'água? Então, a gente começou a ter que demorar mais tempo, aí foi criado aquela caixa d'água que tem lá hoje, que virou até um ícone que fica lá no Mercado dos Peixes, lá em cima. E tinha outro problema que tinha um trilho, não sei se você lembra que esse projeto da Beira-mar [...] também contemplava um... um trem... um trem elétrico né... e tinha um trilho, mas quando eles financiaram [...] quando eles foram atrás do financiamento eles não botaram o trem. O trem era quase do preço da obra toda [...] a gente mudou essa concepção desse programa na Cidade com o futuro [...].

[...] outro problema... que foi a via, na concepção do projeto, ele era todo em paralelepípedo, e a gente hoje nessa época de que tá muito em voga a questão da acessibilidade tudo... já pensou... primeiro o barulho, o barulho se você lembrar da praça Portugal até o ano passado recente ele era só ali... paralelepípedo só passa Portugal eu tenho um escritório no décimo andar ali do Shopping Aldeota, a gente escutava (barulho imitando som do atrito dos pneus dos carros com o paralelepípedo) dos carros, imagina uma Beira-mar com imóveis ali sei lá de 10, 12 milhões 6 milhões, 8 milhões... não sei nem quanto é que tá ali, tá tão valorizado e o pessoal tem um barulho aí no 10º, 12º andar... dia de domingo ali e os carros passando e aí o que a gente fez... aí eu participei também diretamente como atleta, a gente fez... o Roberto Cláudio na época pediu para gente fazer um abaixo assinado por conta dos paralelepípedos [...] não ia mais poder ter corrida de rua porque no paralelepípedo a pessoa torcer o pé é diferente... aí foi quando teve o rompimento com os arquitetos que eles usaram desse artifício dizendo que a gente tava modificando o projeto para eles abandonarem o projeto [...] (E1, gestor da obra, 12/01/2024).

Apesar dos contratemplos, é importante considerar que a obra do Mercado dos Peixes foi concluída e hoje é considerada um marco na região, tendo a população local se apropriado do espaço, utilizando-o de forma intensa, o que demonstra a importância do Mercado para a comunidade. No entanto, destaca-se a importância de avaliar e aprender com as dificuldades enfrentadas para melhorar e evitar problemas em projetos futuros.

O Estudo de Viabilidade Ambiental, elaborado pela Prefeitura, apontou a necessidade de implantação de medidas mitigadoras de impacto na obra do Mercado dos Peixes, no qual foram feitas recomendações para manter uma relação saudável entre o meio ambiente e a atividade, para garantir a sustentabilidade da venda de peixe em harmonia com os processos ecológicos locais. Entre tais medidas destacam-se as seguintes:

[...] adequação dos espaços destinados ao manejo do pescado desde a manutenção e adequação do armazenamento ao gerenciamento dos resíduos sólidos orgânicos e inorgânicos produzidos, realizar ações voltadas à população de baixa renda que atualmente utilizam o local como espaço de convivência para garantir a heterogeneidade e o uso múltiplo da área em questão, Incentivo a manifestações e atividades locais que possibilitem a manutenção da frequência do público, Plano de Manejo elaborado por instituição especializada (SEBRAE) (Fortaleza, 2011).

Percebe-se que a Prefeitura teve a preocupação em garantir a sustentabilidade ambiental da obra do Mercado dos Peixes, recomendando a implantação de medidas que minimizassem os impactos negativos no meio ambiente e na comunidade local. Além disso, ações específicas foram propostas para promover a inclusão social e a manutenção da frequência do público, contribuindo para o desenvolvimento econômico e social da região. A elaboração do Plano de Manejo, por uma instituição especializada, demonstra o comprometimento em buscar soluções eficazes e sustentáveis para a gestão do mercado e seu entorno.

Em relação ao Plano de Manejo junto aos vendedores dos boxes do Mercado dos Peixes, o gestor, através de um discurso autoritário e através da paráfrase, explicou que a Prefeitura fez contêineres provisórios ao lado da Estátua de Iracema para que eles pudessem continuar trabalhando, e que era para o manejo durar apenas um ano, mas por conta do contingenciamento de recursos por parte do Governo Federal, da espera do financiamento internacional e de problemas na concepção da obra, durou 3 anos.

O gestor explicou que, no início, foi feito um cadastramento com as pessoas que já trabalhavam no Mercado dos Peixes, e em seguida, foi feito um sorteio para definir a distribuição dos boxes do Mercado e para quem os mesmos seriam destinados:

[...] era assim... era uma associação dos pescadores, uma casinha só aí tinha uns quatro box em amarelo, um negócio bem precário, e aí... os isopos... tipo assim... um, dois, três, seis... aquelas oficiais e aí vinha no isopor sete, oito, nove, dez... aí os isopores aqui né [...]

[...]esse cadastramento foi feito antes da obra e quando foi entregue pronto... foi para aqueles ali se aparecer um outro depois que começou ali ele não foi contemplado então foi tudo gerido pela colônia z8 né... que a colônia de pescadores participou de todo o processo...

[...]na concepção já contemplou... aí porque 45? Porque foi o puxadinho... contemplou todo mundo, entendeu? [...] Já quem tava lá ilegal já foi cadastrado e a partir daí eles já estavam contemplados. Aí, quando a gente foi entregar aí tinha dúvida porque antes era tudo um do lado do outro, quando você chegava ficava de frente com todos e agora os box no lado do outro [...] aí eu levei um sorteador para sortear né [...] botei lá os 49, quer dizer, os de frituras são na frente aí era só um, dois, três, quatro ali “ó que é isso aí? Isso não, ninguém tá se entendendo a gente vai

partir do princípio que um é do lado de lá, ou seja, quem vem caminhando no sentido do carro naquele primeiro pavilhão [...] (E1, gestor da obra, 12/01/2024).

Dessa forma, de acordo com o discurso do gestor, a Prefeitura se preocupou em realocar essas pessoas, garantindo que os trabalhadores tivessem a oportunidade de continuar exercendo suas atividades no Mercado. O gestor ressaltou a importância do cadastramento prévio e do sorteio para garantir a transparência e a equidade na distribuição dos boxes. Além disso, destacou o papel ativo da colônia de pescadores no processo de gestão e acompanhamento da obra. Mesmo diante dos desafios e dos contratemplos, a obra foi concluída e os vendedores puderam retomar suas atividades em um ambiente mais adequado e seguro.

Em entrevista, um dos permissionários, em discurso autoritário e monossêmico, confirmou essa instalação provisória dos boxes, informando que eles foram realocados para onde ficava a *“Estátua da Índia. [...] aí ficamos trabalhando provisoriamente. Inclusive o mercado, como eu disse, tínhamos 38, com mais quatro de fritura, 42, e tinha as banquinhas de peixe de madeira que eram pertencentes à colônia Z8, e foram todos agregadas conosco [...]”*.

O impacto do elevado tempo de obras sobre a economia formal e informal foi negativo, tendo em vista que a realocação temporária dos boxes desestabilizou o comércio informal que sustentava economicamente algumas famílias da região, fazendo-se necessário a realização de vendas diretamente nas próprias jangadas (Figura 2), gerando desconforto entre os comerciantes e os usuários do espaço, devido ao odor e à gestão inadequada dos resíduos (Almeida; Silva Filho, 2021).

Figura 2 - Comércio informal de peixes na praia do Mucuripe (2020)



Fonte: Site do Jornal O Povo (2020).

Dessa forma, essas intervenções devem ser planejadas de forma cuidadosa e estruturada, levando em consideração não apenas o impacto econômico, mas também social e ambiental. É fundamental garantir que os trabalhadores informais sejam devidamente assistidos durante o período de transição, para que não sejam prejudicados em suas atividades comerciais. Além disso, a gestão dos resíduos deve ser uma prioridade, visando a preservação do ambiente e a saúde de todos que frequentam a região.

É importante que os gestores públicos e os envolvidos no planejamento urbano estejam atentos às necessidades e realidades locais, buscando soluções que promovam o desenvolvimento sustentável e o bem-estar da comunidade. A participação ativa dos moradores e comerciantes é fundamental para garantir que as intervenções sejam adequadas e tragam benefícios para todos os envolvidos.

Embora tenha havido estudo de viabilidade e termo de referência completo (projeto básico), o permissionário entrevistado, através de um discurso polêmico, dividindo-se entre polissemia e paráfrase, apontou falhas nos projetos que repercutem nos dias de hoje como problemas no saneamento do Mercado dos Peixes e a construção de uma coberta que eles não consideram funcional para o estilo de cidade em que o Mercado está implantado, em épocas com muitas chuvas ou com muito sol:

[...] Aqui é a parte de baixo de toda a Fortaleza, na parte baixa é a área da Beira Mar. Eles deveriam, o engenheiro deveria ter projetado o seguinte: já que colocaram esse paredão... "Essas pedras aí, ele ia ter feito um paredão mais alto. Para quê?

Porque aqui não é uma praia boa para banho. É uma praia boa para banho, mas só que quando seca, tem muito corais aí não é uma praia boa. Pode bater com a cabeça numa pedra. Então, não é. Você faz um paredão mais alto, aqui ficava de descida para rua mesmo. No momento que você cavasse um buraco do tamanho dessa caixa aqui e derramasse água aqui, ela ia cair lá na tubulação. Não aqui. Aqui, a parte das caixas de visita, aqui se eu entrar ela fica no mesmo, quando chegar lá, botar mais bunda, mas o fundo pouco. Ah, então ficou obstruído. Deveria também ter feito no sanear, por exemplo, para o mercado dos peixes. Ele está com peixe, tudinho. Deveria ter feito um sistema melhor para não estar obstruindo sempre. Uma das reformas que teria que ser feita hoje aqui no mercado seria o sanear. Uma delas, mas a mais prejudicial.

[...] Se você olhar para essa cobertura, essa cobertura, ela não é a cobertura favorável, não é cobertura viável para cá, mas não é, você entendeu por quê? Porque ela é totalmente aberta. Então, se chove, molha esse cimento, é liso. Se faz sol, penetra. Se é uma noite, no mesmo dia. Então, por favor, já aconteceu logo no início, quando recebemos do mercado e muita gente leva a queda aqui quando chegou... escorregava e caía... na semana passada teve uma senhorinha que vinha no andajá e caiu bem aí. Uma neblina que deu, escorregou... aqui era para ter sido uma cobertura diferente [...] Não é muito adequado. Agora, uma coisa que também, se dependesse de mim, se fosse por mim, eu tinha optado e não fazer isso. Por exemplo, essas estruturas deles aí que fizeram toda de ferro galvanizado, mas ferro galvanizado, ferro normal, quando ele enferruja maresia é forte... já andaram fazendo reparo aí. O negócio desse é perigoso, que Deus o livre, que Deus se tiver de cair, que cai na calada da noite quando não tiver mais ninguém aqui, entendeu? É uma coisa que é bonito, é muito bonito. Vamos ver onde é que ele tá trabalhando, nós estamos trabalhando dentro do mar, a maresia aqui é forte, e é porque nós não estamos na Praia do Futuro, que é a maior maresia no Ceará é na Praia do Futuro (E2, permissionário do boxe, 05/02/2024).

A visão dos receptores da política de requalificação do Mercado dos Peixes (os permissionários) evidencia a insatisfação com alguns aspectos da estrutura arquitetônica da obra e seus resultados. O permissionário entrevistado aponta falhas na cobertura, por não proteger adequadamente contra as intempéries, o uso de estruturas de ferro galvanizado suscetíveis à corrosão pela maresia, além da má estrutura do sistema de saneamento, que causa obstruções frequentes.

Esses relatos indicam que a obra do Mercado dos Peixes carece de melhorias na questão da segurança, durabilidade e funcionalidade da estrutura, além da necessidade de um sistema de saneamento mais eficiente. É fundamental que as considerações dos permissionários sejam levadas em conta para futuras intervenções e correções na obra, visando atender às necessidades e garantir a segurança e o bem-estar de todos os usuários do espaço.

É importante que a Administração Pública encontre meios para estabelecer as responsabilidades entre a gestão pública e os permissionários, garantindo a realização de melhorias, o cumprimento das normas de segurança e funcionalidade, além da manutenção periódica da estrutura do Mercado dos Peixes, contribuindo para a qualidade do serviço prestado e para a satisfação dos usuários. Dessa forma, é essencial que haja uma gestão eficiente

e transparente, que promova o diálogo constante com os permissionários e a comunidade, visando sempre a melhoria contínua do espaço público.

Outro ponto importante a ser destacado é que a legislação que orienta a implementação da política de planejamento da zona costeira tem como principal objetivo promover o desenvolvimento sustentável, equilibrado e inclusivo, visando garantir o uso adequado do solo urbano e a melhoria da qualidade de vida da população. O referido processo é fundamentado na Constituição da República, nas leis complementares e nos regulamentos internos, compondo-se de diversas fases interligadas, em prol da sustentabilidade do empreendimento. Entretanto, este conjunto de leis deve ser incorporado no planejamento, execução, supervisão e controle de projetos públicos, levando em consideração as sutilezas e restrições do ambiente e dos atores sociais envolvidos. Desprezar essas restrições pode resultar em soluções superficiais e ineficazes, evidenciando uma desconexão das necessidades reais e culminando em políticas e práticas desalinhadas com as necessidades reais da população.

A seguir, através do Quadro 7, apresentaremos uma síntese da análise dos discursos sobre o conteúdo da política de requalificação do Mercado dos Peixes, dispendo das categorias teóricas, tipos de discursos, formações discursivas e ideológicas que mais se apresentaram nesta seção analítica.

Quadro 7 - Análise do discurso sobre o conteúdo da política de requalificação do Mercado dos Peixes

CATEGORIAS TEÓRICAS	DISCURSO (CONDIÇÕES DISCURSIVAS)	FORMAÇÃO DISCURSIVA (ELEMENTOS DO DISCURSO)	FORMAÇÃO IDEOLÓGICA (VISÃO E EXPERIÊNCIA DA POLÍTICA PÚBLICA – POR DIMENSÃO DA AP)
Requalificação urbana (Glass, 1964; Smith, 2007; Bezerra, 2009; Leite, 2009, 2010; Silva, 2011; Barbosa, 2013; Celestino, 2014; Furtado, 2014; Furlani, 2015; Pereira; Sancho-Pivoto, 2019; Corrêa, 2020);	- Líder da colônia de Pescadores Z8 com discurso lúdico; - Gestor com Discurso predominantemente Autoritário, mas também apresentou Discurso Polêmico; - Permissionário com Discurso predominantemente Autoritário, mas também apresentou Discurso Polêmico;	- Relatos da retirada dos pescadores da praia para morar em um morro sem haver planejamento; - Relatos de problemas na concepção do projeto do Mercado; - Relatos de problemas no projeto executado do Mercado;	- Agentes hegemônicos, com detenção de poder, principalmente a iniciativa privada e o poder público; - Monopólio do poder do Estado; - Estado afastado da sociedade; - Gestão pouco sensível às particularidades e diversidades do local;

Governança Pública e valor público (Bresser-Pereira, 1998; Borges, 2000; Matias-Pereira, 2010; Silva, 2011; Martins; Marini, 2014; Costa, 2015; Diniz, 2015; Bonatto, 2018; Gussi; Oliveira, 2016; Soares, 2024);	- Líder da colônia de Pescadores Z8 com Discurso Lúdico; - Gestor com Discurso predominantemente Autoritário, mas também apresentou Discurso Polêmico; - Permissionário com Discurso predominantemente Autoritário, mas também apresentou Discurso Polêmico;	- Relatos do pecador do descuido da prefeitura com o pescador; - Relatos do pescador de invalidação das suas opiniões pelo poder público; - Relatos do gestor de problemas por contingenciamento de recursos que causaram atrasos na obra. - Relato de inacessibilidade, por parte do gestor do estudo de viabilidade;	- Agenda pública de gestão gerencialista neoliberal; - Distribuição de recursos orçamentários de forma ineficaz, causando atrasos na obra; - Governança pública limitada ao ponto de vista do <i>compliance</i> , deixando a desejar do ponto de vista do valor público.
Transparência, <i>Accountability e</i> Controle social (Bresser-Pereira, 1998; Borges, 2000; Dagnino, 2002; Bacelar, 2003; Dagnino, 2010; Matias-Pereira, 2010; Silva, 2011; Giddens, 2013; Martins; Marini, 2014; Costa, 2015; Gussi; Oliveira, 2016; Bonatto, 2018; Martins <i>et al.</i> , 2018).	- Líder da colônia de Pescadores Z8 com discurso lúdico; - Gestor com Discurso predominantemente Autoritário, mas também apresentou Discurso Polêmico; - Permissionário com Discurso predominantemente Autoritário, mas também apresentou Discurso Polêmico;	- Relatos dos pescadores de que houve reuniões, mas a opinião deles não era levada em conta; - Relatos dos permissionários de desalinhamento do Projeto do mercado com as particularidades do local e diversidades da região;	- Parca aproximação da gestão social e dialógica; - Condução dos documentos de planejamento e execução do empreendimento de forma pouco participativa e integrada; - Ideia inconsistente de governança pública e transparência - Documentos de planejamento pouco incorporados à execução, supervisão e controle do projeto; - Gestão pouco articulada com a participação e o controle social.

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Pretende-se, em seguida, fazer um estudo a respeito do contexto político, social e econômico à época da formulação da política de requalificação da orla. É o que se verá na próxima seção.

4.2 Análise do contexto da política de requalificação da Av. Beira-Mar, fazendo um recorte territorial na área do Mercado dos Peixes

Rodrigues (2011) aponta que a análise do contexto da formulação da política diz respeito ao levantamento sobre o momento político e as condições econômicas e sociais que subsidiaram a política na época de sua formulação, cuja análise possibilita a avaliação da coerência entre a base conceitual e o contexto, como também entender o fracasso ou o sucesso da política.

Nessa perspectiva, observa-se que abertura da Avenida Beira-mar, iniciada em 1963, coincidiu com o momento de transição política no Brasil, no qual o país passava por um período

de ditadura militar, ao passo que buscava melhorar a imagem da cidade, sendo a abertura de uma via litorânea uma medida modernizadora inserida nas políticas de desenvolvimento da época (Parente, 2020).

As ações em âmbito municipal também estavam alinhadas com os projetos modernizadores nos níveis nacional e estadual. Já no início da gestão do prefeito Manuel Cordeiro Neto (1959-1963), se anunciava a implantação da Avenida Beira-Mar. Além da industrialização, o regime militar também apoiou o desenvolvimento do turismo no litoral brasileiro, construindo aeroportos, estradas e incentivando a criação de uma rede hoteleira por meio da empresa estatal Embratur (Vasconcelos, 2015).

Com diretrizes de planejamento nas esferas de governo, o Plano Diretor de Fortaleza (1962) deu início ao processo de urbanização da Avenida Beira-Mar, modificando de forma significativa o seu padrão de ocupação para lugares de lazer, veraneio e habitação (Dantas, 2002). Inicialmente, a sua construção limitou-se à abertura da via para a passagem de veículos e pedestres, com calçadas nas laterais e a criação de bolsões de estacionamento. Essa decisão resultou na remoção de muitas famílias de baixa renda que viviam na praia, obrigando-as a se mudarem para a periferia da cidade, como a zona portuária ou o Morro de Santa Teresinha, estimulando o processo que hoje seria denominado como “gentrificação” (Vasconcelos, 2015).

Figura 3 - Bolsões de estacionamento na orla - Volta da Jurema (1965)



Fonte: Garcia (2010).

Segundo Garcia (2010), a pressão gerada pela urbanização dessa área acabou colocando em questão a condição dos pescadores que habitavam no litoral, iniciando um movimento de expulsão deles que resultou no abandono de muitos deles da atividade tradicional e na adoção de trabalho informal. A autora ressalta que, nas regiões com maior especulação imobiliária, alguns pescadores foram absorvidos como mão de obra barata na construção civil, empregados domésticos em residências de veraneio ou em pequenos estabelecimentos como bares, pousadas e restaurantes, para atender à crescente demanda turística. As exceções incluíram os pescadores que não queriam perder seus direitos na categoria e passaram a se envolver em pequenos negócios para abastecer as pousadas, bares e restaurantes, contando, principalmente, com a mão de obra familiar (Garcia, 2010).

Em entrevista com o pescador que foi líder da colônia de pescadores Z8, em um discurso polêmico, equilibrado entre polissemia e paráfrase, ele explicou como era o trabalho da pesca e que os pescadores que se mantiveram na categoria, trabalhando para a própria subsistência, estavam preocupados mesmo era em não perder os seus direitos sociais:

[...] E o pescador continua sendo pescador artesanal segurado especial. Ele não pode ter carteira assinada porque ele tem benefícios sociais através do governo federal. Isso é, se ele assinar carteira, ele automaticamente, o pescador, por exemplo, deixa os benefícios dos direitos sociais. O que são os direitos sociais? É, aposentadoria, pensão por morte, no caso do pescador que morrer, certo? E empréstimo nos bancos federais, Caixa Econômica, no Banco do Brasil, né... no Banco do Nordeste? Com juros sociais também, não é juros comerciais, né? Então, o pescador tem que ter direito e ele não pode assinar carteira. Ele tem todos os documentos, mas é isso, né?

D (00:07:41) - Então, você ainda trabalha para subsistência, né?

E (00:07:53) - É, e é um direito, é uma obrigação de serviço. Isso é um requisito, melhor dizendo, que o pescador tem. Se ele se envolver comercialmente, ele perde esse lado dos benefícios sociais. Ele não paga a previdência, mas ao se aposentar, tem direito de um salário mínimo, né? Então, agora, voltando aqui pra parte do litoral, essa parte de terra, né? Que a gente chama de praia, foi muito agredida. O pescador ficou um extremo. Eu considero isso lógico, porque eu sou filho de pescador, sou neto, né? E optei pra ser carteiro naval, né? E aí eu tenho esse direito. Mas tem os direitos sociais. Eu não tenho o direito de seguro defeso da lagosta. Aí não, tem que produzir a lagosta, né? Mas eu tenho o direito, eu sou a mesma pessoa que o pescador que vai em alto mar e pega o peixe que é preciso de pegar, né? (E3, líder da Colônia de Pescadores Z-8, 10/08/2024, grifo próprio).

Destaca-se que os pescadores deixaram de ser um grupo autônomo para se tornar parte da sociedade de consumo. Os pescadores que permaneceram na pesca tradicional passaram a fazê-lo não mais apenas para sustento próprio, mas para atender o mercado

consumidor. Dessa forma, viram-se obrigados a adquirir materiais para a construção de jangadas e outros insumos industrializados (Garcia, 2010).

Dentro desse cenário de várias remodelações urbanísticas, pescadores, estivadores e “mulheres da vida” que residiam na "Rua da Frente" (atual Avenida Beira-mar), foram diretamente impactados, sendo realocados para o Serviluz ou para a recém-formada Praia Mansa, resultado do assoreamento (Girão, 1998).

Ao explorar a visão dos pescadores que tiveram que sair de suas casas na beira mar para se mudarem para áreas mais distantes, devido às mudanças no desenvolvimento urbano da Avenida Beira-Mar, ou que venderam seus terrenos atraídos pelos altos preços, devido à especulação imobiliária, Garcia (2010) recuperou, por meio de entrevistas, os seguintes relatos de alguns pescadores que indicaram que no local havia as casas dos pescadores e das “mulheres da vida”:

Seu Sebastião

Essa rua tinha o nome, que nós chamava, era a Rua da Frente. Era umas vilas de casa onde moravam mulheres da vida. Essas mulheres, quando foi formada a Avenida Beira-Mar, na década de 1962 a 1964, então, foram todos indenizados, e hoje esse pessoal que moravam aqui, que ainda estão vivos, vivem lá dentro da Serviluz.

Eles foram mudados para a Serviluz, e foi uma das diferença mais grande que teve aqui na cidade de Fortaleza foi a mudança do pessoal, ou seja, das mulheres que faziam a vida delas como mulheres da vida.

Nesse trecho aqui, também moravam muitos pescadores no meio desse mulheril. Então isso foi uma mudança muito espontânea naquela época.

Eu não tô alebrado quem fez aquela mudança muito bem, o nome do prefeito. Um que eu lembro bem era o Cordeiro Neto, que foi um dos tais que ajudou muito nesse trabalho, no desenvolvimento do calçadão da Beira-Mar (Garcia, 2010, p. 101).

[...] Ou seja, o que atrapalhou o que foi? É porque todos os pescadores que tinha suas casas na orla marítima, que era bem próximo à pancada do mar, eles hoje deixaram essas moradias, e isso foi uma coisa que atrapalhou a vida do próprio pescador. Tem muitos deles que estão morando muito distante daqui do local de trabalho dele, muito distante. E ele ocupa no meio de dois transporte na diária, para ele vir para o pesqueiro e voltar pra residência, quando ele chega do mar (Garcia, 2010, p. 149).

Seu Lourival

O pessoal venderam, né? Tudo era de pescador esses terrenos, aí acharam bom o dinheiro e venderam. Ficaram pra outros cantos. Os pescador, hoje em dia, moram pra dentro, pra cima dos morro (Garcia, 2010, p. 117).

[...] Tinha uma porção de casa que aqui morava pescador, nessa área da praia, aí depois foi o pessoal da marinha com umas casa boa e tudim. Aí foi tudo derrubada (Garcia, 2010, p. 114).

Seu Moacir

Porque o Mucuripe é caro. Qualquer terreno aqui é caro, só é gente nobre. Pobre não pode comprar mais. Agora, quem ainda mora tá vivendo (Garcia, 2010, p. 114).

[...] Tinha muitas casas. As casas foram derrubada. Agora quando? No tempo do Cordeiro Neto. O Cordeiro Neto foi prefeito, foi quem tirou essas casas tudinho e mandou pra Serviluz (Garcia, 2010, p. 116).

Figura 4 - Casa dos jangadeiros (1952)



Fonte: Garcia (2010).

Embora os processos de urbanização fossem capazes de melhorar a imagem e o desenvolvimento da cidade, também eram capazes de desencadear formas contraditórias de reapropriação e exclusão, demonstrando uma maior orientação para os consumidores e para o mercado em prejuízo das classes menos privilegiadas.

Ainda na década de 1960, foram criadas a Praça dos Pescadores e o Mercado dos Peixes do Mucuripe, cujo principal objetivo era estruturar a feira de peixes ali existente, onde ocorria a venda diretamente nas jangadas ou em barraquinhas de madeira e palha. Ao longo dos anos, a área continuou passando por diversas reformas para manutenção e adaptações no layout dos boxes de armazenamento e venda, transformando-se, nos dias de hoje, em um dos principais locais de referência da cultura gastronômica local na costa de Fortaleza (Almeida; Silva Filho, 2021)

Figura 5 - Chegada dos pescadores e venda de peixes diretamente nas jangadas



Fonte: Garcia (2010).

Com as intervenções realizadas tanto pelo setor público quanto pelo setor privado na orla, a valorização fundiária foi intensificada. As suas áreas adjacentes passaram a ter um novo significado e a desempenhar novas funções sociais. Accioly (2008) explica que, naquela época, a obra de abertura da Avenida Beira-Mar, por ser pública, tinha o benefício legal da desapropriação para fins de interesse público, sem exigir um plano de reassentamento da população, gerando uma valorização do solo urbano ao retirar as camadas populares da área de intervenção e do entorno.

Em entrevista com o pescador que foi líder da colônia de pescadores Z8, em um discurso polêmico, equilibrado entre polissemia e paráfrase, ele confirmou que os pescadores foram retirados da área de intervenção e explicou que passaram a ocupar naturalmente o “morro” para o qual foram realocados, sem que houvesse um plano de reassentamento para eles:

[...] Eles foram ocupando naturalmente. Porque eles estavam sendo tirados daqui da Beira Mar. E aí subiu o morro e faziam suas casas, né? Era toda do pescador. Tinha colônia de pescadores na beira da praia. Hoje não tem mais ninguém. Ela está lá na Avenida César Carlos. Essa coisa do poder público que descuidou muito do pescador. Apesar da prefeitura ser no litoral, né? (E3, líder da Colônia de Pescadores Z-8, 10/08/2024).

A preocupação em relação a essas intervenções é que as populações menos favorecidas que ocupam esses espaços só recuperam uma visibilidade momentânea perante as autoridades urbanísticas como um obstáculo, antes de serem removidas ou submetidas a operações de disciplina, outra forma de também controlar a presença das pessoas considerados "estranhas" nos espaços nobres, depois acabam sendo esquecidos pelo poder público.

Naquela época, as ações que valorizavam imóveis por meio de obras públicas não tinham mecanismos compensatórios, como a contribuição de melhoria, que ainda não era muito difundida. Isso fez com que os proprietários de terrenos e o setor imobiliário se beneficiassem, enquanto os custos dos investimentos públicos eram divididos pela sociedade. Ou seja, a população em geral é quem arcava com os custos das intervenções, enquanto os benefícios seriam desfrutados de forma privada (Accioly, 2008).

Como parte de uma política de abrangência nacional, em 1972 foi elaborado o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza (PLANDIRF), que tinha como premissas incentivar o uso do solo e incorporar a faixa litorânea para fins de lazer. Essas áreas passaram a ser consideradas zonas especiais sujeitas à proteção como patrimônio hídrico, com uma tendência para construção intensa e desenvolvimento vertical, atraindo usos residenciais e recreativos para o turismo, como restaurantes, hotéis, clubes e comércio especializado (Fortaleza, 1972).

Somente no final da década de 1970 é que a Avenida Beira-Mar começou a ser transformada em “parque urbano”, com projetos específicos de um calçadão, equipamentos de lazer e paisagismo para essa avenida. Durante a realização dessa obra (que ocorreu entre 1978 e 1982), houve a presença de mais de um gestor municipal e estadual, respectivamente. A execução do projeto abrangeu as gestões dos governadores Waldemar Alcântara, de 1978 a 1979, e Virgílio Távora, de 1979 a 1982. No âmbito municipal, assumiram os prefeitos Luiz Gonzaga Nogueira Marques (1978 a 1979) e Lúcio Alcântara (1979 a 1982) (Vasconcelos, 2015). A partir daí, a Avenida Beira-Mar deu lugar à classe média alta, que a utilizou para se divertir e morar, dando evidência à orla como espaço de sociabilidade e lazer, demonstrando o seu papel como um dos importantes corredores turísticos do Ceará e do Brasil (Rios, 2015).

Optou-se por priorizar a valorização de imóveis de grande porte e a segregação social, transformando-se em um bairro elitista. Isso ocorreu através da exploração e controle do espaço por agentes dominantes, como a iniciativa privada e o poder público, com pouca participação da sociedade civil e das comunidades.

Houve um aumento significativo de residências unifamiliares e multifamiliares, bem como a construção de condomínios residenciais. A proximidade com a praia passou a ser aproveitada para fins turísticos, com a presença de flats e hotéis modernos.

Para os pescadores que habitavam a região naquele período, as edificações, o desenvolvimento trouxe novos termos que foram se incorporando ao dia a dia dos pescadores: "imobiliárias", "empreiteiras", "indenizações", Garcia (2010, p. 148) resgatou, por meio de entrevistas, os seguintes depoimentos de alguns pescadores:

Seu Sebastião

Os hotéis começou através do desenvolvimento. Porque os hotéis começou com as imobiliárias entrando na orla e começou a se fazer prédio residencial. Devido à procura do turismo e do desenvolvimento, passaram de residência pra hotéis. Hoje todos os prédios que temos na Beira-Mar são residenciais e outros como hotéis de frequência ao turismo.

A transformação da época não foi rápida, não, porque ela veio lentamente.

A Avenida Beira-Mar, ela se desenvolveu assim num fechar de olhos, a partir de 1985 pra cá. Aí a transformação foi espontânea, mas antes ela vinha como uma coisa comum mesmo, fazia um prédio e parava. Depois foi que as grandes empreiteiras olharam e começaram a sentir que aqui onde tava o avanço e passaram a indenizar os pessoal que moravam, os pescadores, aí se transformou no que está hoje.

Quando foi construída a Avenida Beira-Mar, a partir de 1964, foi que veio o desenvolvimento no trecho aqui da Beira-Mar. Houve um desenvolvimento até um certo ponto, mas não foi tanto. O crescimento mesmo dos prédios, isso veio através dos anos 1975 em diante, aí começou a se construir prédio.

Seu Moacir

O Andrade Marinho, com dez andar, aí achavam que isso era uma altura tão grande que Ave Maria!

Aí era bar, barzinho, aí compraram o bar, como essas casas, tudo foi comprado desse terreno aí. Comprado, arranjado, num sei como. Encheu de prédio. E hoje em dia tá aí. Você sabe, quando a Colmeia chega pra comprar, num pergunta quanto é. Seja quanto for, compra e faz o que querem, né?

Na década de 1980, novas linhas de ônibus foram inauguradas, marcando diferentes usos da região que permitiram o acesso das populações mais pobres ao local, para passearem e tomarem banho de sol. A linha Grande Circular iniciou o transporte de milhares de passageiros com menor poder aquisitivo. Essa presença, juntamente com a poluição, influenciou o processo de transferência do lazer das classes privilegiadas para a Praia do Futuro e para os clubes ali situados (Garcia, 2010).

No período de 1983 até 1985, na administração do governador Gonzaga Mota, outro momento de transição política marcou o país, a sua redemocratização. No contexto estadual,

foi representado por um momento de ruptura política com os "coronéis", representados por Virgílio Távora, César Cals Neto e Aduino Bezerra. Os movimentos populares se fortaleceram, com o apoio de estratégias por parte do Estado para dar incentivo à participação da população em processos de consultas ou negociação, com a introdução da ideia do planejamento comunitário e participativo, levando em consideração critérios sociais na análise dos investimentos públicos e flexibilização nos instrumentos de planejamento (Accioly, 2008).

No contexto municipal, a primeira metade dos anos 1980 foi marcada por uma crise. No aspecto político, houve uma constante troca de prefeitos. No aspecto financeiro, enfrentaram-se dificuldades para pagar os salários dos funcionários e realizar investimentos no município, devido à dependência econômica de Fortaleza em relação ao Estado e à União, que também estavam em crise e não cumpriam os prazos de repasse e desembolso (Bruno; Farias, 2015).

Nesse momento, iniciou-se a fase do "turismo planejado" no Ceará, com amparo em políticas públicas de planejamento territorial direcionadas à ligação da cidade de Fortaleza às zonas de praia. Esse processo de turismo planejado teve como marco a inauguração, em 1982, da área internacional do aeroporto Pinto Martins, na gestão do prefeito Lúcio Alcântara. Também, as teorias da Agenda 21, passaram a ser utilizadas na elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Governo do Estado, de 1995 a 1998, que abordou o turismo com base nos conceitos de desenvolvimento sustentável (Rocha Júnior, 2000).

A grande questão a respeito do uso desses modelos de gestão é que não levam em conta o contexto econômico, social, político e cultural de cada local, podendo levar à ineficácia de políticas públicas por estarem desconectadas da realidade local, por não abordarem de forma adequada suas reais demandas (Soares, 2024).

Foi na década de 1990 que o país começou a se reestruturar economicamente. No âmbito estadual, esse período, especialmente de 1987 a 1998, foi marcado por um novo modelo de gestão no Estado do Ceará, que trouxe mudanças nas formas de administração e nas relações entre sociedade civil e o Estado. O empresário Tasso Jereissati, do PSDB, e o advogado e professor universitário Ciro Gomes, também do PSDB, estiveram à frente da gestão estadual, que se autodenominou como um "governo de mudança", cujo objetivo era acabar com o clientelismo, moralizar a política, acabar com o atraso e a miséria (Gondim, 2000).

Dessa forma, foi concebido um projeto desenvolvimentista para o Estado, baseado no pensamento empresarial, no qual o Estado passou, ou pelo menos tentou passar, a funcionar de forma mais eficiente, utilizando a expertise técnica do setor privado. No entanto, a principal

mudança administrativa, embora autoritária e pouco inovadora, foi a substituição, fusão e extinção de órgãos (Gondim, 2000).

Foram abertos caminhos para abordagens gerenciais mais alinhadas à lógica da burocracia privada do que ao contexto da Administração Pública em si, pavimentando, assim, o caminho para o gerencialismo. Essa abordagem gerencialista, influenciada pelo setor privado, trouxe consigo uma série de críticas e questionamentos. A priorização da eficiência e da imagem positiva do Estado acabaram por deixar de lado questões fundamentais, como a participação social e a transparência nas ações governamentais. Além disso, a centralização do poder decisório em poucas mãos e a falta de inovação nas práticas administrativas geraram um distanciamento entre o governo e a sociedade (Soares, 2024).

É importante ressaltar que, embora o gerencialismo possa trazer benefícios em termos de eficiência e produtividade, é essencial que haja um equilíbrio com os princípios democráticos e a garantia dos direitos dos cidadãos. A busca por uma gestão pública mais eficaz não pode se sobrepor aos valores da democracia e da participação cidadã.

Também a produção de uma imagem positiva do Estado como um todo, e não apenas de seus líderes, foi um novo aspecto levado em conta no *marketing*, proposto pelo conhecido “governo de mudança”. A possibilidade de crescimento econômico da cidade através da venda de uma imagem atraente ligada ao lazer, negócios e serviços despertou o interesse de planejadores, gestores e investidores pela orla. A proposta era “ressignificar” o espaço para a comunidade através do processo de revitalização urbana, mudando seus significados (Gondim, 2000).

A orla marítima ganhou mais relevância para o governo, para a prefeitura e também para a população. Fortaleza passou a ser um destino cada vez mais procurado por turistas nacionais e internacionais. Em entrevista com o pescador que foi líder da colônia de pescadores Z8, em um discurso autoritário, tendendo para paráfrase, ele admite que a requalificação da orla foi benéfica para a cidade, mas adentrando em um discurso lúdico, tendendo para a polissemia, considera que, nesse processo, a categoria de pescadores não foi socialmente reconhecida como deveria ter sido e que, na verdade, foram esquecidos:

[...] a gente precisa, não é só uma categoria usar o espaço, né? Como é um espaço público, você chega, o turista, todo mundo, né? Mas o que nós ficamos chateados é que nós não tínhamos ouvido como era para ser ouvido. Para que fizesse... [...]Hoje está bom. Desde que o pescador socialmente fosse reconhecido. É como dizer que eu não sou radical. Eu não gosto de radicalismo, né? Porque não faz a minha filosofia de vida. Nem radical, nem fanatismo, sabe? Eu queria que o pescador... Como é o pescador? A diferença do pescador no interior é que aqui nós somos capital, né? Mas na verdade é tão esquecido, tal como o pescador lá de uma praia bem deserta,

né? Uma praia da Tatajuba, lá em município, lá de cima, né? Então eu gostaria que tivesse sido isso, né? Porque conciliava, né? Porque você chega na Europa, você vê um país milenar como Portugal. Vamos falar da nossa língua, né? Lá tem a pesca artesanal, é respeitada. Porque a Europa tem o seu poder econômico muito grande, mas não esquece o seu passado, né? Porque eu costumo dizer que um povo que não preserva seu passado, esse povo não é digno de futuro, certo? Isso aí é um pensamento meu, né? Então aqui nós estamos nessa situação.

[...] Só olhou o lado do turista que vem de fora. Como eu digo, nada conta. Dá para sobreviver os dois, né? Desde que se respeitem mutuamente. E os prefeitos não se respeitam. Não respeitam as comunidades, como agora a palavra que usa, né? A palavra da moda é comunidade, né? E o pescador é parte dessa comunidade, né? (E3, líder da Colônia de Pescadores Z-8, 10/08/2024, grifo próprio).

Através de seu discurso, o pescador reconheceu que a valorização da orla marítima trouxe benefícios econômicos para a cidade, impulsionando o turismo. No entanto, ele enfatizou que os pescadores, que sempre estiveram presentes naquela região, não foram devidamente incluídos nesse processo de desenvolvimento.

O pescador também expressou sua preocupação com a preservação da cultura pesqueira tradicional, que corre o risco de ser esquecida diante das transformações na orla. Ele destacou a importância de se encontrar um equilíbrio entre o progresso urbano e a manutenção das tradições locais, garantindo, assim, a valorização da identidade cultural da comunidade de pescadores.

Diante desse cenário, é fundamental que as autoridades locais e a sociedade como um todo estejam atentas às demandas e necessidades dos pescadores, promovendo ações que visem a inclusão social e econômica dessa categoria profissional tão importante para a cidade de Fortaleza. Afinal, a sustentabilidade do desenvolvimento urbano está intrinsecamente ligada ao respeito e valorização das atividades tradicionais e das comunidades locais.

O turismo e a geração de emprego e renda eram duas prioridades que ensejaram, pela Prefeitura, um novo projeto para a Avenida Beira – Mar. Políticas públicas passaram a ser implementadas a fim de atender demandas emergências de uso e ocupação do solo, e de gerar uma nova imagem ao espaço praiano que atendesse às expectativas de turistas e empreendedores imobiliários, mas sem a participação da população (Vasconcelos, 2015).

Dialogando com os pescadores que habitaram na região na época, Garcia (2010, p. 148) resgatou, por meio de entrevistas, as seguintes visões de alguns pescadores em relação ao impacto do turismo:

Seu Moacir

Os hotéis aqui é tudo superlotado, pra isso uma filha minha trabalha num hotel. Ela é camareira. Ela chega em casa e diz:

- Papai, eu tenho trabalhado tanto!
 - Por quê, minha filha?
 - Porque os hotéis é tudo superlotado.
 Por aí você vê.

Seu Lourival

É porque hoje em dia tem mais um lazer. Você num vê, né? O pessoal turista de fora que vem. Quando a gente chega em outra cidade, o pessoal diz: 'Rapaz, tua cidade é muito bonita!'

É porque hoje em dia tem mais um lazer. Você num vê, né? O pessoal turista de fora que vem. Quando a gente chega em outra cidade, o pessoal diz: 'Rapaz, tua cidade é muito bonita!'

Um dos marcos legais de relevância na década de 1990 foi o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (PDDU-FOR, 1992) e a Lei de Uso e Ocupação do Solo, de 1996, classificando a maior parte do litoral da cidade de Fortaleza como “orla marítima”, zona onde deveriam ser estimuladas atividades de lazer e turismo. O referido plano teve sua revisão iniciada em 2002, durante a terceira gestão municipal de Juraci Magalhães (2001 a 2004), momento no qual houve, inclusive, a elaboração do projeto de Lei LEGFOR para aprovar o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Fortaleza (PDDUA - FOR), em 2004, pela Câmara Municipal, mas não seguiu adiante (Vasconcelos, 2015)

Em 2005, já na gestão da então prefeita Luizianne Lins é que foi iniciada a elaboração de outro plano, chamado Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDDU-FOR), que foi aprovado em fevereiro de 2009, possibilitando a aplicação no município de importantes instrumentos do Estatuto da Cidade como parcelamento, edificação e utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo, desapropriação mediante pagamento por títulos da dívida pública, direito de preempção e superfície, operação urbana consorciada, consórcio imobiliário, entre outros (Fortaleza, 2009).

No mesmo ano, na gestão do Presidente Lula, a requalificação da Avenida Beira-Mar foi um dos projetos contemplados pelo Prodetur Nacional, um programa regional de desenvolvimento do turismo, operacionalizado pelo Ministério do Turismo (MTur) em parceria com organismos multilaterais, em especial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e com a Corporação Andina de Fomento, que atuaram como financiadores internacionais. O objetivo do programa era a organização das intervenções públicas para desenvolver a atividade turística mediante processos prévios de planejamento das regiões turísticas, de modo a constituir uma alternativa econômica geradora de renda e emprego principalmente para a população local (Brasil, 2009).

A realização do PRODETUR - CE ficou a cargo da Prefeitura, através da Secretaria Municipal de Turismo (SETFOR) e do Ministério do Turismo (Vasconcelos, 2015). Em 2010, iniciou-se o processo de “revitalização” da Avenida Beira-Mar e foi realizado o Concurso Público Nacional de Ideias para o Reordenamento Geral e Projetos Arquitetônicos, Urbanísticos e Paisagísticos da Avenida Beira-Mar em Fortaleza, promovido pela Prefeitura Municipal e organizado pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil – Seção Ceará. Esta intervenção urbana configurou-se como um dos mais recentes meios de valorização turística da costa litorânea fortalezense. O trecho da orla que foi objeto do concurso foi de 3.050 metros lineares com largura média de 100 metros, compreendendo o trecho entre a Av. Rui Barbosa e o Mercado dos Peixes (Paiva; Feitoza; Colares, 2020).

Em entrevista com o gestor público que participou do processo de requalificação, ele explicou, através de um discurso autoritário com tendência à monossemia, o importante olhar da prefeitura para o setor do turismo:

[...] Então assim... foi fundamental olhar da prefeitura olhando para a cidade, olhando pro turismo, o desenvolvimento porque Fortaleza é uma cidade que hoje a única indústria pode se dizer a indústria do turismo né... que é o movimento de 52 setores da economia [...] ainda tinha alguma indústria aqui em Fortaleza, mas elas foram para o Distrito Industrial Pecém ou Maracanaú ou Caucaia e tudo saiu do município então a gente já não tem água, não tem agricultura, não tem pecuária então é o seguinte o que que a gente tem que investir [...] tem que deixar um turista mais dias em Fortaleza (E1, gestor da obra, 12/01/2024).

No seu discurso, o gestor público ressaltou a importância de investir no turismo como estratégia de desenvolvimento da cidade, destacando que Fortaleza se tornou uma referência nesse setor. Ele enfatizou que a cidade perdeu outras indústrias, como a agricultura e a pecuária, que se deslocaram para outras regiões, deixando o município sem essas atividades econômicas. Por fim, concluiu que, para garantir o crescimento econômico, é essencial incentivar os turistas a passarem mais tempo em Fortaleza, contribuindo, assim, para a geração de empregos e o fortalecimento da economia local.

Na opinião do permissionário entrevistado, em um discurso autoritário, tendendo para paráfrase, ele concordou que o turismo ajudou a melhorar o movimento do local:

[...] Melhorou muito para nós, melhorou muito. Como teve de apontar consequência de vir mais turistas, turistas, quer seja brasileiro, hoje ele pode, estrangeiro, mas veio mais pessoas. Nosso movimento aumentou um pouco, melhorou.

[...] nos períodos de férias dá muita turista, que possamos agora. Ai, de dezembro, janeiro, período muito bom, mas aqui é mais frequentado pelo povo, pelos nativos. Se bem que todo dia e todo mês tem gente de fora também nos visitando, né? Não é com

frequência aqui hoje atualmente é daqui mesmo (E2, permissionário do boxe, 05/02/2024).

Dessa forma, percebe-se que o turismo foi fator essencial para impulsionar a economia local, trazendo benefícios para os comerciantes e prestadores de serviços da região. Com o aumento do fluxo de turistas, o movimento nos estabelecimentos comerciais também cresceu, gerando mais oportunidades de emprego e contribuindo para a movimentação da economia da cidade. A presença constante de visitantes, tanto nacionais quanto estrangeiros, durante todo o ano, é fundamental para manter a sustentabilidade desse setor e garantir o desenvolvimento contínuo de Fortaleza como um importante destino turístico.

O poder público tem papel fundamental na definição de regras para o desenvolvimento e progresso da cidade, o que preocupa é que, muitas vezes, acaba se envolvendo de forma desequilibrada com os demais agentes que atuam na produção do espaço, sendo influenciado por interesses capitalistas (Corrêa, 2020). Em consequência disso, algumas áreas são privilegiadas em detrimento de outras através de políticas públicas, o que resulta em uma segregação socioespacial com diversas consequências para a sociedade (Barbosa, 2013).

Portanto, o desafio para o poder público é conciliar o desenvolvimento econômico com a inclusão social, garantindo que o turismo seja uma ferramenta de crescimento que beneficie a todos, sem gerar exclusão ou desigualdades. A busca por um desenvolvimento urbano mais equitativo e sustentável deve ser o objetivo central das políticas públicas, visando o bem-estar coletivo e a melhoria da qualidade de vida da população.

A obra de requalificação da Beira-Mar foi, inicialmente, dividida pelos gestores em três fases: a primeira, constituindo na construção de um novo Mercado dos Peixes e de um espigão próximo à Avenida Desembargador Moreira (ambos foram concluídos em março de 2016, sendo que o espigão ainda receberá obras para a instalação de quiosques); a segunda fase contemplou a construção da nova Feira de Artesanatos e a criação de um aterro de oitenta metros mar adentro, entre as avenidas Rui Barbosa e Desembargador Moreira, com cerca de um quilômetro de extensão (esta fase já foi concluída); a terceira fase corresponde ao paisagismo do calçadão, que inclui a instalação de ciclovias, pista de cooper, quadra de esportes e o cultivo de árvores nativas (esta fase também já foi concluída) (Carvalho, 2018).

Para tanto, foram realizados aterros controversos sobre o mar, gerando diversos questionamentos e debates sobre os impactos ambientais e urbanísticos da proposta. A obra também envolveu mudanças estruturais significativas na paisagem da orla da cidade, incluindo a remodelação da Praça dos Pescadores e a construção do novo Mercado dos Peixes do Mucuripe (Rios, 2015), este último constituindo-se o espaço de recorte da nossa análise.

As construções do novo Mercado dos Peixes foram iniciadas em 2013. O projeto contou com um orçamento inicial de R\$5 milhões, fruto de uma parceria entre a Secretaria de Turismo de Fortaleza (SETFOR) e o Ministério do Turismo (Fortaleza, 2016).

Durante os mandatos do prefeito Roberto Cláudio (2013-2020), o processo de revitalização da orla foi continuado, com um orçamento de R\$ 231,9 milhões, e a previsão era de que 187 milhões seria financiado pelo Ministérios do Turismo e de Infraestrutura e o restante do valor foi executado pela Prefeitura como contrapartida. Contudo, em seguida, houve contingenciamento de recursos do Governo Federal, causando atraso na obra, pois o Ministério do Turismo - órgão responsável - deixou de repassar recursos, tendo a Prefeitura que assumir o restante da obra do Mercado, arcando com o investimento de R\$ 1,8 milhão para término do equipamento.

Percebe-se, assim, a existência de uma relação complexa entre o processo de requalificação do Mercado dos Peixes e os agentes institucionais advindos das diferentes gestões. Em entrevista com o gestor público que participou do processo de requalificação, ele explicou, através de um discurso polêmico, dividindo-se entre paráfrase e polissemia, que antes da segunda reforma do Mercado dos Peixes, a gestão anterior tinha o objetivo de descontinuar a área:

[...] antes da gente chegar, ou seja, antes da gestão que começou a obra que foi a gestão do então prefeito Roberto Cláudio e onde foi a concepção da obra que foi um concurso de ideias que foi na gestão anterior da então prefeita Luiziane Lins né... o que é que estava acontecendo? Como está acontecendo hoje com a Beira-mar, naquela época, isso falando antes da nossa gestão [...] “falando antes da nossa gestão, [...] o Ministério Público, o Patrimônio da União é... a AGU, enfim... eles queriam é... destruir tudo, ou seja, a ocupação da Beira-mar era uma ocupação que não tava tão legal, assim como eles acham da Praia do Futuro né, que eu defendo com unhas e dentes que é a Praia do Futuro, se eles forem fazer o que eles pretendem, quer dizer... o que a lei já manda fazer que é demolir todas as barracas vai ser uma... uma... vai ficar um favelão ali de 7 km porque ninguém tem braço, principalmente eles, não tem braço hoje para fiscalizar e aí... ou seja, hoje é tão... é tão difícil com todas as ferramentas que a gente tem de fiscalização urbana aqui dentro da cidade falando assim imagina uma área que é mais um pouco destacada como Praia do Futuro. Então, tendo em vista isso, foi dado uma ideia na época de fazer um concurso de ideias e aí esse concurso de ideias teve como ganhador o grupo do Fausto Nilo [...] o Esdras e o Muratori, são os três arquitetos que fizeram e ganharam esse concurso de ideias. [...] (E1, gestor da obra, 12/01/2024).

Um dos permissionários, através de um discurso autoritário, parafraseando o que o gestor já havia mencionado, também afirmou que um dos objetivos da gestão da então prefeita Luizianne Lins era descontinuar com o Mercado dos Peixes. “[...] A gestão da Luziane, ela só

pensou em acabar com o mercado. Se tivesse feito a reforma... tinha iniciada com ela, eu hoje não estaria aqui falando com você. O propósito da Luzianne Lins era acabar com o mercado”.

O pescador entrevistado, em um discurso lúdico, tendendo para polissemia, demonstrou outra visão em relação à gestão anterior, da então prefeita Luisianne, por entender que a gestão era mais preocupada com o social, com o lado do pescador, e que a ideia da prefeita era construir um píer para os pescadores:

[...] da Luisiane, não. Ela era mais social, sabe? Eu reconheço ela assim, sabe? Ela olhava muito pra esse lado. Mas aí, depois, ela terminou os dois mandatos, aí veio a era de menino, né? Do Roberto Claudio, né? Até chegar agora, atualmente. Agora é PT, mas é um PT diferente, sabe? Não é mais aquele PT raiz, como se chama, né? Não é. E aí, a Luisiane ouviu. Ela ia fazer o quê, sabe o quê? Aqui, um pier, né? Um pier para o pescador chegar aqui com o seu material de pesca, levava no pier não precisava. Porque quando chega janeiro, fevereiro, as águas aqui crescem muito, né? As ondas prejudicam demais o pescador. Ela lança aqui a maré. Porque como foi avançado, né? O mar vem buscar o que foi dele, né? Algum tempo atrás, né? Então, a nossa questão que nós sofremos é isso, sabe? Eu lutei muito, sabe? Mas fui voto vencido como se diz, né? ? (E3, líder da Colônia de Pescadores Z-8, 10/08/2024, grifo próprio).

Essa percepção da relação complexa, entre as gestões anteriores e o processo de requalificação do Mercado dos Peixes, evidencia como as diferentes visões e objetivos políticos podem impactar diretamente o destino de espaços públicos importantes para a cidade. A fala do gestor público, do permissionário e do pescador demonstram como as intenções de descontinuidade ou de preservação de um local podem definir seu futuro e influenciar a vida dos cidadãos que ali trabalham e frequentam. Evidencia-se, assim, a importância de se compreender as nuances políticas e institucionais por trás das transformações urbanas, a fim de garantir processos mais democráticos e inclusivos na construção e requalificação dos espaços públicos.

Seguindo com o discurso polêmico, o gestor explicou que a obra do Mercado dos Peixes estava inserida em um programa chamado “Cidade com o Futuro”, mas que problemas políticos de contingenciamento de recursos causaram atrasos na execução da obra, atrapalhando o seu andamento:

[...] E aí o que que acontece... eles, naquela época da gestão ainda do PT, eles licitaram né... quem ganhou foi a construtora Camargo Corrêa, mas não tinha recurso. Eles fizeram, ou seja, fizeram tudo, mas não tinha o principal que era o recurso para fazer. Então [...] aí vem já a gestão do prefeito Roberto Cláudio... quando ele assumiu a prefeitura então ele encontrou um pacote de obras parada e sem recurso e outros por conta de documento e outros até que foram licitados, como é o caso da Beira-mar, que era uma obra financiada até então a promessa de ser financiado pelo Ministério do Turismo... certo... e aí o que que a gente fez... [...] a gente foi a Brasília, [...] o então ministro era o Gastão Vieira, ministro do turismo...

porque turismo? Porque todas as obras que [...] vinham era através do turismo né... então, ou seja, hoje o pacote de obras todo tá de fato e de direito na Secretaria de Infraestrutura do Município, mas na primeira gestão do Roberto Cláudio, esse grande pacote de obras era na Secretaria do Turismo. Então [...] a gente foi lá e o ministro chegou e disse “não... vamos lá... vamos dar a ordem de serviço. Não vai faltar recurso” [...] era um recurso na época em torno de [...] 200 e tantos milhões de reais, 83 milhões de dólares mais ou menos. Na época o dólar estava mais barato, hoje ia dar bem mais, e aí a gente veio, deu ordem de serviço começamos com o Mercado dos Peixes e o Espigão a toque de caixa, fazendo a troca de caixa mesmo, mas na segunda medição do Ministério, a Dilma [...] contingenciou o recurso para 200.000 milhões no Brasil todo, ou seja, acabou o recurso. E a gente em paralelo... a gente tava construindo um novo programa que chamava um programa cidade com o futuro. [...] A gente refez o programa e garantiu 83 milhões de dólares... que essas obras que tem Beira-mar, polo da Varjota, [...] em todo o subúrbio, a Desembargador Moreira junto com aquele viaduto do Makro ampliado... isso aí, ou seja, e tudo que tá se fazendo nessa gestão ainda é... a grande maioria ainda é fruto desse financiamento de 83 milhões de dólares que a gente captou a época com o dólar bem barato e aí como o dólar aumentou automaticamente aumenta o recurso né... e aí sim... aí a gente [...] terminou, com recurso da própria prefeitura, o Mercado dos Peixes e o Espigão né... tanto é que o Ministério ficou devendo do espigão à Prefeitura 7 milhões e meio. [...]E aí a gente entregou o Mercado dos Peixes [...] em 2016. Isso começou em 2013 e entregou só em 2016 [...] o Mercado dos Peixes, ele ficou esse tempo todo no início da obra até a entrega que era um ano que a gente esperava no máximo que fosse entregue foi quase três por conta do... desse contingenciamento de recurso e aí... e o problema político... a gente entregou 100% com o recurso da prefeitura.

[...] ele foi realizado dentro desse programa Cidade com o Futuro né... que foi esse programa de financiamento da CAF, [...] o valor dele foi um valor razoavelmente barato, foi 5 milhões de... de reais na época. [...] foi até um pouco mais, mas só como ele se confundia com o espigão, que os recursos os primeiros iam chegando para o espigão para lá né... aí ficou dividido na época do Ministério que foi 7 milhões para o espigão e 5 milhões para ele [...] (E1, gestor da obra, 12/01/2024).

Percebe-se que não houve uma estrutura de governança bem estabelecida, deixando de garantir a eficácia na gestão dos recursos públicos e a promoção do desenvolvimento sustentável. Portanto, é essencial investir na melhoria da governança pública como forma de fortalecer as instituições e promover o desenvolvimento social e econômico.

Martins e Marini (2014) abordam a governança pública e ressaltam a importância da colaboração e da busca por resultados efetivos na atuação do governo, explicando que, ao adotar uma estrutura em rede, o governo consegue efetivar sua capacidade de atuação e promover uma governança mais participativa e integrada com outros atores da sociedade.

A compreensão do governo como um sistema abrangente e complexo, que envolve diferentes setores e interesses, é essencial para promover a integração entre a política e a administração pública. Nesse sentido, a governança pública se torna uma ferramenta fundamental para enfrentar os desafios contemporâneos e garantir a eficiência e eficácia na prestação de serviços públicos. Portanto, a governança pública, ao promover a colaboração, a transparência e a integração entre os diversos atores sociais, contribui para o fortalecimento da

democracia e para a construção de políticas públicas mais efetivas e adaptadas às demandas da sociedade.

Para a gestão do então prefeito Roberto Cláudio, a reforma do Mercado dos Peixes foi vista como uma oportunidade de desenvolvimento da cidade, favorecendo o turismo. Seguindo com um discurso autoritário, tendendo para a paráfrase, o gestor explicou que, no seu entender, não só a requalificação do Mercado atendeu as expectativas dos turistas, mas a obra de toda a Beira – Mar:

[...] o turismo tá ligado porque o maior vetor de desenvolvimento econômico é o turismo então, ou seja, a gente tá aí há 11 anos na prefeitura alavancando isso. Então eu sempre disse quando eu cheguei né... com a experiência que eu tinha que a gente tinha que... Fortaleza em outras épocas do turismo ela era uma cidade dormitório, ou seja, o turista vinha passar o dia nas praias, voltava, nem jantava às vezes... já tava no hotel eu ia dormir então, não gastava dinheiro aqui em Fortaleza, gastava nas praias nos outros municípios. Hoje uma Beira-mar do jeito que tá, já tá provado no ministério inclusive em pesquisa que tem hoje observatório do turismo, que também foi possível com esse financiamento da CAF ter um observatório do turismo na secretaria do turismo que faz todas as pesquisas, ou seja, desde do Mercado dos Peixes, como é que tá a demanda do mercado da feirinha da Beira-mar... então, hoje eles deixam o turista passar dois dias em Fortaleza hoje, antigamente era 7 dias, hoje aumentou é de 7 a 10 dias a permanência em média de um turista no Ceará, mas em Fortaleza é no mínimo ele gasta dois dias inteiro aqui porque tem o que fazer. Se você pegar aí 10 anos atrás não tinha...até em shopping center e tudo né... então hoje você tem a Beira-mar hoje. Antigamente qual era o restaurante que tinha na Beira-mar? Hoje você cada... ou está bem qualificado os restaurantes e... e tem aqueles quiosques que é lotado [...].

[...] hoje à Beira-Mar, ninguém sai da Beira-Mar. Quem... os turistas que estão ali hoje, hospedados em torno da Beira-Mar, eles não pegam mais um táxi para ir para um restaurante em outra área da cidade. Eles vão descer ali e eles vão se virar. Tem desde um restaurante muito bom como Illa Mari, e aquele Boteco do Ila, tem mais uns dois ou três assim muito bons ali dentro daqueles quiosques. Tem até, tem até, acho que tem franquia ali... ali dentro, se bem que tem o Vignoli ali também, né? Enfim, antigamente não tinha, você não tinha, não tinha nem Illa Mari. O Illa Mari vem depois da obra, aí depois da aula, então hoje já deram mata super bem contemplada, tanto é que a lotação agora nas férias ali todo dia da semana tá lotado, lotado, lotado (E1, gestor da obra, 12/01/2024).

Percebe-se que a requalificação da Beira-Mar e do Mercado dos Peixes foi fundamental para impulsionar o turismo em Fortaleza. Conforme menciona o gestor, com a melhoria da infraestrutura e a diversificação dos serviços oferecidos na orla, os turistas passaram a ficar mais tempo na cidade, aproveitando as opções de lazer e gastronomia disponíveis na região.

Contudo, é importante que o desenvolvimento urbano seja pensado de forma integrada, considerando não apenas os aspectos econômicos, mas também os sociais e ambientais. Para evitar impactos negativos, como a mera expulsão/relocação dos moradores originais, é fundamental que as políticas públicas sejam formuladas de maneira participativa,

envolvendo os diversos atores sociais e considerando as necessidades e realidades locais. Além disso, é importante promover a inclusão social e o acesso equitativo aos benefícios do desenvolvimento, garantindo que a cidade seja para todos, e não apenas para alguns privilegiados.

O projeto de renovação do Mercado dos Peixes foi firmado pelas empresas de arquitetura Arcosanti Arquitetura, Esdras Santos Arquitetura e Fausto Nilo Arquitetura, com o intuito de alterar a estrutura do antigo mercado, caracterizado por ser um edifício em 'L' que bloqueava a vista do mar e utilizava a praia como área de serviço e higienização, com a venda de peixes acontecendo no local de maneira improvisada, sem as condições de conforto e higiene adequadas, além de promover a valorização do consumo de peixes, incentivar o turismo e possibilitar a apreciação do mar (Marquez, 2016).

Figura 6 - Mercado dos Peixes do Mucuripe (2011)



Fonte: Estudo de Viabilidade (Fortaleza, 2011)

Segundo o arquiteto Ricardo Muratori, do escritório Arcosanti Arquitetura, a proposta do grupo era maximizar o uso do espaço, oferecendo atividades gastronômicas e de lazer durante o dia e a noite. Em relação à intervenção na paisagem, o arquiteto menciona que a intenção era criar um edifício com uma linguagem moderna, deixando de lado as características típicas de uma área litorânea, uma vez que se trata de uma região altamente urbanizada e cosmopolita da capital cearense (Marquez, 2016).

O resultado foi a construção de um edifício com boxes estrategicamente implantados para aproveitar a ventilação natural, a combinação de pisos que mesclam concreto

(nas regiões de venda), madeira ecológica (na região do deck) e piso cerâmico branco para atender às normas sanitárias, com destaque para o telhado em estrutura metálica e brises de alumínio que, na visão do arquiteto, ajudariam a reduzir a incidência solar (Marquez, 2016).

Figura 7 - Mercado dos Peixes do Mucuripe – Vista dos boxes (2016)



Fonte: Site da Prefeitura de Fortaleza (2016).

Figura 8 - Mercado dos Peixes do Mucuripe (2016)



Fonte: Marquez (2016).

Em relação ao projeto arquitetônico, um dos permissionários, através de um discurso lúdico, tendendo para a polissemia, fez algumas críticas em relação ao telhado do projeto arquitetônico. Os arquitetos justificaram que o design da cobertura seria para reduzir a incidência solar, mas os permissionários argumentaram que ela não é favorável, pois os brises ficam fixamente abertos, não protegendo o ambiente adequadamente da chuva, do sol, causando possíveis acidentes, como escorregões. Além disso, criticou a escolha do material utilizado nas estruturas de ferro galvanizado, indicando que, devido à maresia forte no local, o material pode enferrujar rapidamente, tornando a estrutura perigosa:

[...] Se você olhar para essa cobertura, essa cobertura, ela não é a cobertura favorável, não é cobertura viável para cá, mas não é, você entendeu por quê? Porque ela é totalmente aberta. Então, se chove, molha esse cimento, é liso. Se faz sol, penetra. Se é uma noite, no mesmo dia. Então, por favor, já aconteceu logo no início, quando recebemos do mercado e muita gente leva a queda aqui quando chegou... escorregava e caía... na semana passada teve uma senhorinha que vinha no andajá e caiu bem aí. Uma neblina que deu, escorregou... aqui era para ter sido uma cobertura diferente... Não é muito adequado. Agora, uma coisa que também, se dependesse de mim, se fosse por mim, eu tinha optado e não fazer isso. Por exemplo, essas estruturas deles aí que fizeram toda de ferro galvanizado, mas ferro galvanizado, ferro normal, quando ele enferruja maresia é forte... já andaram fazendo reparo aí. O negócio desse é perigoso, que Deus o livre, que Deus se tiver de cair, que cai na calada da noite quando não tiver mais ninguém aqui, entendeu? É uma coisa que é bonito, é muito bonito. Vamos ver onde é que ele tá trabalhando, nós estamos trabalhando dentro do mar, a maresia aqui é forte, e é porque nós não estamos na Praia do Futuro, que é a maior maresia no Ceará é na Praia do Futuro (E2, proprietário do boxe, 05/02/2024).

Através de um discurso lúdico, tendendo para a polissemia, a mesma crítica foi feita pelo líder da Colônia Z8 de pescadores que foi entrevistado:

[...] Ai o Fausto Nilo fez ai. Nada contra o Fausto Nilo que ele é um profissional da arquitetura, né? Então, ele fez a parte dele. Olha, aquele mercado ele tá vazado, certo? Como se nós tivéssemos um mercado dentro de uma serra e ficasse um vale onde não tinha ventilação. Quando chega a chover você vai comprar o seu peixe ali, o seu camarão, você tem que ficar tudo molhado.

[...] É toda vazada, certo? Não sei se foi pra economizar material, não sei. Porque na beira da praia não faz quando lá tá quente ali, na avenida, aqui tá mais ameno, né? Entendeu? E tá lá quando chove. Por quê? Não foi feito. Perguntaram se aquilo ali podia ser, entendeu? Não daquele jeito, né? Então, essas coisas que eu vou criticar sempre na mudança da qualificação ou requalificação como eles chamam, né? Tecnicamente a prefeitura chama assim? (E3, líder da Colônia de Pescadores Z-8, 10/08/2024, grifo próprio).

É fundamental que o projeto arquitetônico leve em consideração as condições locais, como clima e características do terreno, para garantir a segurança e o bem-estar dos usuários. No caso do permissionário citado, suas críticas destacam a importância de escolher materiais resistentes e, assim como também mencionou o pescador, também se faz necessário uma cobertura adequada para proteger os frequentadores do espaço público. A preocupação com a durabilidade e a segurança da estrutura demonstra a necessidade de um planejamento cuidadoso, que leve em conta as particularidades do ambiente em que o empreendimento será construído. Assim, é essencial que os projetos arquitetônicos estejam alinhados com as necessidades e características do local, visando sempre o conforto e a segurança da comunidade que irá usufruir do espaço.

Nesse sentido, Bonatto (2018) considera relevante que o planejamento de qualquer empreendimento, em especial os públicos, deve levar em conta onde será implantado e o tipo de construção mais adequado para a região. Elementos como esses possibilitam que o projetista tome decisões mais apropriadas à realidade do local e da comunidade que será beneficiada pelo empreendimento.

Na faixa de praia em frente ao antigo Mercado, um aterro foi construído para abrigar a nova estrutura do Mercado dos Peixes e passou a corresponder ao espaço disponibilizado para as mesas e cadeiras, destinadas aos consumidores dos boxes. A referida construção dificultou o desembarque dos pescados que antes acontecia ali, fazendo com que os pescadores precisassem se deslocar mais para oeste, na chegada das embarcações com peixes frescos.

Em entrevista com o pescador que foi líder da colônia de pescadores Z8, em um discurso lúdico, tendendo para polissemia, ele criticou a obra do novo Mercado dos Peixes por entender que eles não previam um Mercado dos Peixes “*nesse tamanho, nessa intensidade*”, tomando a faixa de praia que era utilizada por eles:

[...] o pescador costuma dizer que ele precisa do mar pra pescar, sabe? Mas ele não precisa só do mar pra pescar. Ele precisa de uma faixa de praia de terra chamada praia. Pra quê? Ele passa o dia aqui. O pescador chega assim de manhãzinha, aí fica por aqui ajeitando sua embarcação. É o ponto principal. Depois do mar, é a beira da praia. Mas isso os governos infelizmente não têm essa sensibilidade, né?

D (00:19:47) - E aí vocês ficaram só com essa faixazinha aqui?

E (00:19:49) - Ficou com essa faixazinha até lá embaixo, ali um pouco.

D (00:19:51) - Que antes era ali e veio pra cá.

E (00:19:53) - Era praia total. Tinha aquele L, né? Tinha até uma rodazinha que tinha aquele símbolo da jangada que agora está ali embaixo, né? Certo? E o pescador tinha mais liberdade, né? Certo? Aqui se você chegar, nós vamos chegar a maré grande que eu chamo ela cresce de volume, né? E lança aqui no paredãozinho aí do calçamento. Se o pescador botar o peixe lá em cima, a prefeitura diz que isso aqui não é lugar pra vender peixe. Pra você ver, a restrição que nós ficamos, né? Eu lamento muito isso porque não houve, como ele dizia, o que ia dialogar com o pescador abertamente, né? E as reivindicações nossas tinham que ser ouvidas, né? E colocadas em papel. Aí o Fausto Nilo fez aí. Nada contra o Fausto Nilo que ele é um profissional da arquitetura, né? Então, ele fez a parte dele? (E3, líder da Colônia de Pescadores Z-8, 10/08/2024, grifo próprio).

Em decorrência desse processo, houve o aumento de conflitos por terras e o estabelecimento de uma nova relação entre a área e os pescadores, considerando que a faixa de terra utilizada pelos pescadores foi bastante reduzida para ser possível a construção do Novo Mercado.

Essa situação evidencia um cenário de desigualdade social e de exclusão dos grupos tradicionais, que são marginalizados em prol do desenvolvimento turístico das regiões. É importante repensar as políticas de revitalização urbana, a fim de garantir a inclusão e o respeito aos direitos dessas comunidades locais, preservando sua cultura e modo de vida. A participação efetiva desses grupos nas decisões que afetam seu território é fundamental para promover um desenvolvimento sustentável e mais justo para todos.

O gestor, através de um discurso autoritário, tendendo para a paráfrase, informou que, na implantação do Mercado, tudo foi realizado com consenso dos interessados, e que sujeitos receptores da obra de requalificação do Mercado dos Peixes foram trazidos para dentro do processo de formulação e implantação da política pública através de diálogos com o presidente da Associação dos Permissionários e com o Presidente da Colônia de Pescadores Z8:

[...] tudo foi em consenso tá... assim... tudo... mesmo tendo algumas resistências a gente sempre... a gente escutava, tinha sempre um líder. No Mercado dos Peixes era o presidente da associação e o presidente da colônia z8 que aí era sempre... eram sempre ouvidos, eles participavam e fiscalizavam uma obra. Toda vez que a gente ia né... fiscalizar a obra a gente chamava eles para ir junto, para ver como é que tava, para criticar ou enfim [...]. (E1, gestor da obra, 12/01/2024).

Na entrevista com um dos permissionários, ele registrou, através de um discurso lúdico, tendendo para polissemia, a dificuldade de participar do processo, explicando que houve reuniões, mas as sugestões dadas pelos permissionários geralmente não eram atendidas:

[...] Teve reuniões, mas quase não influenciou nada... o nosso propósito...tanto é que apesar de eu não ser formado em engenharia em outra coisa... eu tenho nível superior incompleto, mas muitos reclamam... se na época eles tavam nessa reforma eles tivessem permitido que qualquer um de nós falasse, até mesmo eu, pronto... eu sou o...tivessem falado...eu teria tentado junto a eles fazerem uma modificação. Hoje, aqui no mercado, nós temos um grande problema. Problema é o sonhado mercado, tem que tá desobstruído... por quê? Amigo, você tem que ver o seguinte: você tem que ver o seguinte. Se você tem uma mesa plana como essa, se você derramar água aqui, como aqui já tá dirigindo, ela vem para cá. Você deixa de arrumar aqui, ela vem para cá, mas o mercado tá ao contrário (E2, proprietário do boxe, 05/02/2024).

Através de um discurso lúdico, tendendo para a polissemia, a mesma crítica foi feita pelo líder da Colônia Z8 de pescadores que foi entrevistado:

*Com a pressão aqui do poder econômico, né, de requalificar a praia. Tudo bem, né? Mas só que **fizeram uma coisa sem consultar o pescador**. E é a figura central de praia. Onde tem praia que primitivamente tem o pescador.*

D (00:12:17) - Então vocês não foram para nenhuma daquelas reuniões que teve, não?

A gente ia, mas era só para, como eu chamo, sabe, que é de proforma. Aparece lá. Não, não está aqui. Nós fizemos reunião, teve assinatura. Aquela formalidade que os governos fazem.

D (00:12:33) - **Mas a opinião não era escutada de vocês, as sugestões?**

E (00:12:36) - Não, muitas vezes não. Porque o arquiteto desse aí foi um homem muito famoso. Cantor, compositor, poeta, celesteiro. Eu falava com ele. Depois nós tivemos uma reunião ali dentro da igreja católica. Lá mesmo. Ele apontou para mim um dia, dizendo que eu tinha participado. Eu disse que não, eu participava só por você que é o arquiteto, o arquiteto. E você fez de um jeito que quis, entendeu? (E3, líder da Colônia de Pescadores Z-8, 10/08/2024, grifo próprio).

Dessa forma, percebe-se que, embora tenha havido algum diálogo entre os atores sociais envolvidos na política e a prefeitura, não havia muito espaço para mudanças e ajustes, deixando evidenciado a falta de transparência entre a prefeitura e os permissionários e pescadores, resultando em uma execução do projeto sem considerar as necessidades e sugestões dos envolvidos.

Dentro desse cenário, defende-se a ideia de que não é suficiente que as leis de transparência existam, é necessário que o governante desenvolva meios para informar melhor e ajustar adequadamente as mudanças propostas, a fim de garantir a transparência mais clara e

a oportunidade de participação dos envolvidos no projeto. Essas medidas são consideradas uma das melhores maneiras de promover a boa governança de obras públicas, influenciando positivamente em seus resultados finais (Bonatto, 2018).

Quando questionado sobre os mecanismos de transparência e prestação de contas que foi realizado entre a prefeitura e a população, o gestor apresentou nuances de um discurso autoritário, respondendo:

[...] o que eles queriam era o seguinte, eles tinham nada e eles receberam um shopping como se dizer assim né... tanto é que se você pegar aí der um google os depoimentos, foi salvo engano, foi em março de que a gente pegou mais de 2016 essa coisa... se você pegar aí nos jornais era assim... o prefeito era o Deus que o cara não tinha nada e ele tava ali. Antigamente ele pegava o isopor dele, subiu o morro ali, levar o isopor para casa porque ele não ia deixar ali... aí agora o cara vai lá e fecha o box dele, se você quiser passar um mês[...]

[...] Ele não queria saber muito de que é com o que tava gastando, quanto é que tava gastando, até porque foi mensurado numa gestão anterior. A gente estava executando, na verdade, a concepção, foi feito numa gestão, e a execução foi feita na nossa gestão. A gente executou o que tava lá dentro do projeto deles, entendeu, com essas raras modificações para melhor, né? Da caixa d'água, do depósito dos pescadores, e bem da pavimentação que a gente mudou de pedra tosca para intertravado (E1, gestor, 05/02/2024).

Pelo diálogo acima, percebe-se que os permissionários, como beneficiários diretos da política, antes não tinham estrutura adequada para trabalhar e passaram a contar com um espaço mais organizado e seguro. O gestor enfatiza que a obra foi realizada seguindo o projeto inicial, com pequenas melhorias, mostrando que houve uma continuidade na execução. A fala do gestor, ao mencionar que os moradores "*não queriam saber muito*" sobre os gastos, pode levantar questionamentos sobre a falta de transparência na gestão dos recursos públicos e a ausência de informações de qualidade para os beneficiário diretos da política.

É crucial ressaltar a relevância da pressão que deve ser realizada pelos beneficiários diretos. No caso, é possível levantar a hipótese de que, devido à ausência de informações de qualidade, e à ausência de organização entre os beneficiários diretos da política, não foi possível exercer uma pressão eficaz e coordenada para exigir consistência nas ações adotadas pelo Estado.

A nova obra do Mercado dos Peixes do Mucuripe foi inaugurada em 18 de março de 2016, marcando o início de suas atividades (Fortaleza, 2016), incorporando em grande medida as práticas de comércio e pesca historicamente associadas à Praia do Mucuripe. Essa iniciativa se tornou uma fonte de emprego e renda para os moradores do bairro (Paiva; Feitoza; Colares, 2020).

Nesse contexto, analisando alguns aspectos relevantes que nos levam a refletir sobre a relação da nova edificação com os agentes institucionais e os sujeitos receptores da política, percebe-se que cada sujeito teve uma visão diferente do processo. Os sujeitos institucionais impuseram uma situação que, em tese, traria benefício aos permissionários, já que haveria uma melhora nas instalações do Mercado dos Peixes, mas os permissionários e os pescadores não tiveram voz ativa no processo de requalificação, gerando impactos negativos no resultado do empreendimento.

A seguir, através do Quadro 8, apresentaremos uma síntese da análise dos discursos sobre o contexto da política de requalificação do Mercado dos Peixes, dispondo das categorias teóricas, tipos de discursos, formações discursivas e ideológicas que mais se apresentaram nesta seção analítica.

Quadro 8 - Análise do discurso sobre contexto da política de requalificação do Mercado dos Peixes

CATEGORIAS TEÓRICAS	DISCURSO (CONDIÇÕES DISCURSIVAS)	FORMAÇÃO DISCURSIVA (ELEMENTOS DO DISCURSO)	FORMAÇÃO IDEOLÓGICA (VISÃO E EXPERIÊNCIA DA POLÍTICA PÚBLICA – POR DIMENSÃO DA AP)
Requalificação urbana (Glass, 1964; Smith, 2007; Bezerra, 2009; Leite, 2009, 2010; Silva, 2011; Barbosa, 2013; Celestino, 2014; Furlani, 2015; Furtado, 2014; Pereira; Sancho-Pivoto, 2019 Corrêa, 2020);	- Líder da colônia de Pescadores Z8 com Discurso Lúdico; - Gestor com Discurso predominantemente autoritário e, em menor quantidade, polêmico; - Permissionário com Discurso predominantemente lúdico e, em menor quantidade, autoritário;	- Momento de transição política no Brasil, buscando melhorar a imagem da cidade - Requalificação apoiada no desenvolvimento do turismo no litoral brasileiro - Formas contraditórias de reapropriação e exclusão, demonstrando uma maior orientação para os consumidores e para o mercado em prejuízo das classes menos privilegiadas - Projeto Arquitetônico trouxe problemas no pós obra; -Relatos de prejuízo para os pescadores com a requalificação	- Política urbanística de modernização ligada ao desenvolvimento do turismo - Ocupação do espaço urbano em detrimento dos interesses das classes menos privilegiadas -valorização de imóveis de grande porte, causando segregação social; - Projeto arquitetônico desconsiderou as características de sol e chuvas da região;

Governança Pública e valor público (Bresser-Pereira, 1998; Borges, 2000; Matias-Pereira, 2010; Silva, 2011; Martins; Marini, 2014; Costa, 2015; Diniz, 2015; Gussi; Oliveira, 2016; Bonatto, 2018; Soares, 2024);	- Líder da colônia de Pescadores Z8 com Discurso Lúdico; - Gestor com Discurso predominantemente polêmico; - Permissionário com Discurso predominantemente lúdico;	- Modelos de gestão sem levar em conta o contexto econômico, social, político e cultural de cada local; - Ausência de plano de reassentamento para a comunidade de pescadores; - Relação complexa entre o processo de requalificação do Mercado dos Peixes e os agentes institucionais advindos das diferentes gestões; - Problemas políticos de contingenciamento de recursos - Administração pouco sensível ao diálogo com os atores sociais envolvidos;	- Modelos de gestão gerencialista neoliberal; - Governança pública limitada do ponto de vista da integração política, administrativa e financeira.
Transparência, <i>Accountability</i> e Controle social (Bresser-Pereira, 1998; Borges, 2000; Dagnino, 2002, Bacelar, 2003; Dagnino, 2010; Matias-Pereira, 2010; Silva, 2011; Giddens, 2013; Martins; Marini, 2014; Costa, 2015; Gussi; Oliveira, 2016; Martins <i>et al.</i> , 2018; Bonatto, 2018).	- Líder da colônia de Pescadores Z8 com Discurso Lúdico; - Gestor com Discurso predominantemente autoritário; - Permissionário com Discurso predominantemente lúdico;	- Exploração e controle do espaço pela iniciativa privada e o poder público, com pouca participação da sociedade civil e das comunidades. - Pouca transparência e participação dos permissionários e pescadores na tomada de decisão referente ao Mercado dos Peixes;	- Pouca aproximação da gestão social e dialógica na exploração do espaço público e na tomada de decisão referente ao empreendimento em estudo; - Pouca transparência em relação ao andamento da obra.

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Pretende-se, na sequência, fazer um estudo a respeito da trajetória institucional da política de requalificação da orla. É o que se verá na próxima seção.

4.3 Análise da trajetória institucional da política de requalificação da Av. Beira-Mar fazendo um recorte na área do Mercado dos Peixes

Rodrigues (2011) aponta que a análise da trajetória da política pretende compreender a sua dispersão ao longo do seu trânsito pelas vias institucionais. Nessa perspectiva, ao analisar a trajetória institucional da política em estudo, buscou-se reconstituir a trajetória das diferentes implementações de políticas de requalificação na orla, aferindo os diferentes sentidos dados a elas, buscando referências que possam explicar as razões pelas quais a Prefeitura Municipal de Fortaleza decidiu implementá-las, além de conhecer a vivência de alguns atores sociais com a implementação da política.

Como premissa, entende-se que a trajetória da política pública não possui um único sentido, pois reflete as diferentes perspectivas dos atores. No entanto, sobretudo, entende-se que a trajetória representa os resultados da política e constitui dimensões fundamentais para aprofundar a avaliação da política (Gussi, 2017).

As primeiras intervenções na Avenida Beira-Mar ocorreram na década de 1960 e objetivaram fazer a ligação do Mucuripe ao centro urbano (PLANDIRF). Nesse período, também foram construídas a Praça dos Pescadores e o Mercado dos Peixes do Mucuripe para organizar o comércio de peixes. Ao longo dos anos, a referida área passou por várias reformas, transformando-se em um dos principais lugares de comércio de pesca na costa de Fortaleza (Almeida; Silva Filho, 2021).

Já na década de 1970, a Avenida Beira-Mar urbanizou-se com projetos específicos de um calçadão e equipamentos de lazer, como o anfiteatro, quadras de esporte, pistas de skate, barracas de praia, além de paisagismo para a área. A partir daí, a classe média alta passou a se apropriar do local, utilizando-a para diversão e moradia, evidenciando a orla como espaço de lazer e socialização e tornando-a importante corredor turístico do estado e do país (Rios, 2015)

A valorização de imóveis de grande porte e a divisão social foram priorizadas pelo Poder Público e os interesses privados, elitizando o local. Residências, condomínios residenciais, flats e hotéis modernos foram construídos e a proximidade da área com a praia passou a ser aproveitada para o turismo (Vasconcelos, 2015).

Na década de 1990, o Estado preocupou-se em produzir uma imagem positiva do local, levando em conta um novo aspecto de *marketing* urbano, a fim de atender as expectativas de turistas e empreendedores imobiliários. Políticas públicas foram implementadas para atender demandas emergenciais de uso e ocupação do solo e para gerar emprego e renda (Vasconcelos, 2015).

Para Vasconcelos (2015, p. 294), a nova política recaiu mais uma vez nos padrões costumeiros de intervenção urbana vigentes na orla da Beira-Mar:

[...] obras bancadas integralmente pelo poder público, sem parcerias formalizadas com a iniciativa privada, com pequena participação efetiva de outros agentes e moradores no processo de elaboração do projeto (embora esse processo tenha sido iniciado, com reuniões, exposições e audiências públicas, foi descontinuado no momento da concretização das intervenções), sem a criação de uma Operação Urbana Consorciada, de uma entidade promotora independente e muito menos a configuração de um projeto urbano para uma frente de água em moldes europeus. Foi realizado de forma fragmentada, alheio às reais necessidades da população, e concentrado numa área já privilegiada, atraente e bem servida de serviços ligados ao turismo.

É importante ressaltar que, paralelamente ao desenvolvimento turístico e imobiliário, surgiram desafios relacionados à preservação ambiental, ao ordenamento urbano e à acessibilidade para a população em geral. A discussão sobre o uso sustentável e inclusivo do espaço público tornou-se pauta importante entre os órgãos responsáveis e a sociedade civil.

No âmbito municipal, a Secretaria de Turismo de Fortaleza (SETFOR), criada pela Lei Complementar nº 24/2005, foi instituída com a finalidade de ser um instrumento de transformação do turismo local, contribuindo para melhorar a qualidade de vida na cidade, a prestação de serviços públicos e a oferta de produtos, de modo a impulsionar a sustentabilidade da atividade turística. Por meio da SETFOR e do Ministério do Turismo (MTur), foi criado o Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo - o Prodetur Nacional, lançado oficialmente em 28/10/2009, com o propósito de reforçar o papel do Estado no desenvolvimento do turismo e atrair mais fluxos e investimentos (Rios, 2015).

No Ceará, o programa implementou uma estratégia de planejamento territorial com o intuito de impulsionar a economia, possibilitando a construção de empreendimentos privados e uma infraestrutura de transporte mais adequada ao fluxo turístico (Garcia, 2010). Nesse contexto, a Comissão Andina de Fomento (CAF), uma instituição financeira multilateral responsável por investir em projetos que promovam o desenvolvimento sustentável e regional na América Latina, que conta com os países andinos e bancos privados como acionistas, ficou encarregada de enviar 50% dos recursos, enquanto os outros 50% ficaram sob a responsabilidade do MTur, que seriam liberados após a apresentação dos projetos pela SETFOR (Rios, 2015).

No âmbito do programa, o primeiro projeto a ser executado seria a Requalificação da Av. Beira-Mar, cujo início estava previsto para o segundo semestre de 2010. Antes disso, em 2009, ocorreu a conclusão do Concurso Nacional de Ideias, no qual o trabalho do arquiteto Ricardo Muratori e sua equipe foi escolhido por unanimidade pelo júri. Em seguida, houve a elaboração do projeto e, por fim, a realização da licitação (Rios, 2015).

Em 2010, a Avenida Beira-Mar iniciou o processo de revitalização cujo objetivo era desenvolver a atividade turística, constituindo uma alternativa econômica geradora de renda e emprego principalmente para a população local (Paiva; Feitoza; Colares, 2020).

Em conversa com o gestor do processo de requalificação da orla, através de um discurso autoritário, tendendo para a paráfrase, ele mencionou as várias obras que estavam em andamento na cidade e que faziam parte desse programa:

[...] a gente criou esse programa para financiar, que era com a CAF que é o banco internacional que financia até hoje essas obras né, no outro lado, ou seja, lá na Praia

do Futuro porque a gente também começou uma obra que estava há um ano licitada e tinha feito só 10% que era aquela obra da Praia do Futuro que foi requalificada toda Praia do Futuro, não sei se você lembra. Foi feito o calçadão, calçada do continente, aquela internalização de fios, a iluminação, é... toda a drenagem e o saneamento ali também e a ciclovía. Então a gente que... em um ano terminou aquela obra e aquele pavimento rígido de concreto que liga o Cais do Porto a CE - 010 hoje, para tirar o transporte pesado para ir para o Porto do Pecém, sair da cidade e através do anel viário né... então a gente começou aquilo ali, então, a gente ia ter a Beira-mar... a Praia do Futuro já estava em andamento em 2013, a gente entregou em 2014 antes da copa e até à Beira-mar e ia ter essa questão do... do na ponta do Museu do Mar então a gente também botou dentro desse programa o... o parque de Sabiaguaba, ou seja, tipo um parque do Cocó que ali tem um museu do mangue, lá em Sabiaguaba tem algumas coisas, mas que ninguém chega lá porque não tem acesso, é perigoso então a gente desenhou nesse programa que ia fazer então esse financiamento internacional e ia ser para o Museu do mar e para o... pro parque é... Sabiaguaba. E aí com esse contingenciamento a gente mudou para... a gente “não adianta chegar fazer a Beira-mar e fazer só os dois não tem porquê” então a gente tem que jogar esse aqui dentro da Beira-mar. A gente fez o programa e garantiu 83 milhões de dólares... que essas obras que tem Beira-mar, polo da Varjota, todas essas travado aí na... em todo subúrbio, a... a Desembargador Moreira junto com aquele viaduto do Makro ampliado... isso aí, ou seja, e tudo que tá se fazendo nessa gestão ainda é... a grande maioria ainda é fruto desse financiamento de 83 milhões de dólares que a gente captou a época o dólar bem barato e aí como o dólar aumentou automaticamente aumenta o recurso né... e aí sim... aí a gente... o que é que aconteceu... a gente terminou com recurso da própria prefeitura, o mercado dos peixes e o espigão né... tanto é que o ministério ficou devendo do espigão a prefeitura 7 milhões e meio. O espigão é uma obra bem complexa porque ali foram carradas, não sei se você lembra na época, era uma fila de caminhão que ficava... que era muito cedo né... ficava despejando pedras e porque é muito fundo né. Até formar um envocamento ali para a gente botar aquele... fazer aquele espigão. E aí... foi... começou a ir bem devagar a obra porque a prefeitura não estava preparada... o caixa da prefeitura para bancar essa obra porque era do ministério e aí a gente aprovou a toque de caixa, só que teve um problema político né... é um problema político na época que o grupo dos então os senador e presidente do senado eu Eunício Oliveira brigou com o grupo da prefeitura e ele não tramitou porque para você adquirir qualquer financiamento internacional em qualquer município do Brasil ele tem que tramitar no senado porque o governo federal, ele fica como se fosse avalista daquele... daquele recurso, então o Tasso, o senador Tasso na época era o presidente da comissão de economia e finanças do senado, mas quem tinha que botar para tramitar e o presidente que era o Eunício... dois cearense, ela tinha tudo para ser... o Salmito, ele ficou só um ano e meio, ele tinha intenção de em um ano e meio entregar a Beira-mar, que era realmente um período de obra se você tivesse dinheiro em caixa e ele saiu e não entregou nem o Mercado dos Peixes... ele não entregou nem o Mercado dos Peixes né. Então aí entrou Elpidio como secretário, que era vereador também, o Salmito saiu para ser candidato a presidente da câmara e foi eleito presidente da câmara e o Elpidio entrou e eu continuei né... por isso que o Renis falou porque é o seguinte, passaram vários secretários e eu como estou há 11 anos na prefeitura então eu tenho desde a concepção até a entrega, no caso, do Mercado dos Peixes, entrega na Beira-mar e entorno. Então aí ficou se arrastando por quê... porque uma coisa é você ter um financiamento específico para aquilo e outra coisa era o que ia sobrando aqui da prefeitura a gente ia devagarzinho... devagarzinho e fomos encontrando vários problemas né... ao longo do... do... da questão do... do... da obra... esse negócio do trilho, aí o Fausto queria porque queria sem ter o trem que tivesse o trilho aí eu convenci o Fausto... “Fausto, se tiver um trilho do trem aqui vai ter acidente, a pessoa vai atravessar vai torcer e aí,, não dá...” então hoje, onde você pega... pegar aqui na... no calçadão da Beira-mar quando você for lá na Beira-mar você vai ver onde tem intertravado, não existia aquilo, era um trilho do trem então você imagina que naquele trecho do Mercado os Peixes é uma calçada bem curtinha, se ainda fosse passar um trem... não ia ter condições... foi... foi mal projetado na época porque hoje o sucesso da Beira-mar é porque, principalmente naquela área aterrado, é hoje para quem faz esporte ali no dia

de segunda, quarta e sexta você vê que é uma loucura de gente que não... naquele projeto antigo não tinha como a bitola da Beira-mar não tinha como suportar. E aí a gente entregou o Mercado dos Peixes né... a gente entregou e foi em 2016. Isso começou em 2013 e entregou só em 2016... o Mercado dos Peixes foi quase no limite do Elpidio deixar de ser secretário porque ele ia ter que se desincompatibilizar porque ele é vereador e precisava sair. Aí eu assumi como secretário... eu assumi como secretário e aí eu fiz aquele segundo trecho que foi até... que aí foi desmobilizado... não sei se você lembra que o Mercado dos Peixes, ele ficou esse tempo todo no início da obra até a entrega que era um ano que a gente esperava no máximo que fosse entregue foi quase três por conta do... desse contingenciamento de recurso e aí... e o problema político... a gente entregou 100% com o recurso da prefeitura (E1, gestor da obra, 12/01/2024).

Conforme afirma o gestor, o financiamento internacional obtido foi muito importante para viabilizar as obras em andamento, como a requalificação da Praia do Futuro, a construção de calçadões, ciclovias, drenagem, saneamento e iluminação. O gestor afirmou que houve também a ampliação do viaduto do Makro, a obra no espigão e a finalização do Mercado dos Peixes. No entanto, já entrando em um discurso polêmico, equilibrado entre polissemia e paráfrase, enfatizou que alguns desafios políticos e financeiros atrasaram a conclusão de algumas etapas do projeto e ressaltou que, mesmo com as dificuldades, a gestão conseguiu entregar as obras, dando a sua contribuição para o desenvolvimento econômico e turístico da região.

Percebe – se, assim, a importância de uma gestão transparente e eficiente para garantir que os investimentos sejam aplicados de forma adequada, beneficiando verdadeiramente a comunidade. Para isso, faz-se necessário uma maior fiscalização e controle dos gastos públicos, visando evitar desvios e garantir que os recursos sejam utilizados da melhor forma possível. Um planejamento urbano integrado e sustentável para o desenvolvimento da região é primordial para equilibrar o crescimento econômico, a preservação ambiental e a qualidade de vida da população.

Em relação à geração de renda e emprego, principalmente para a população local, o gestor, adentrando em um discurso autoritário, deu sua opinião afirmando que a obra da Beira – Mar foi muito favorável:

[...] antigamente, que também eu acho que você... acho que você vai conseguir puxar aí nos... empregos diretos e indiretos. Eu dei uma olhada, você disse que vinha. Eu dei assim uma recapitulada aí pelo Google. Tu dá um Google que tem lá o que é que gera direto e indireto, o... especificamente do Mercado dos Peixes. Mas se você, aqui a grosso modo, que você falando, você vendo, quer dizer, você olha lá antes era uma pessoa, ou no máximo duas, que era o marido e a mulher, entendeu? Ou o filho que tava ali. Hoje ele tem, no mínimo, ele tem 10 pessoas ali, entendeu? Porque tem turno, né? Às vezes o cara tem, tem turno, funciona todo dia ali, tem que ter alguém que tem que tirar, tem que tirar, tem que ter uma folga. Então se ele funciona todo dia, se tiver três funcionários ali, ele botasse, são pelo menos 10 pessoas do mercado no...

no de fritura para você botar garçom ali tem 100 pessoas fácil nos quadros de fritura... porque tem que ter o pessoal que faz e o pessoal que serve, né? Então é assim, é uma loucura como a gente tá fazendo. Hoje a gente tá fazendo o cálculo que a gente entrega aqui, a gente capacita e entrega aqueles carrinhos que eram... seja de pipoca, de churrasquinho, mas a gente entrega mediante já uma, uma licença, né? Para ele também não ir lá passar um ilegal, ou seja, um problema com a prefeitura. A gente, cara, a gente capacita, né? A gente dá não só a capacitação técnica como a gente dá também a gerencial, ou seja, para ele saber precificar o produto dele, ele saber fazer, botar um fazer um cardápio, alguma coisa assim. Até a rede social hoje tem curso que a gente, a gente, a gente oferta hoje para ele conseguir. As mulheres, nossas guerreiras, mulheres empreendedoras, sempre tem aqui. Ela mesmo para fazer a propaganda dela nas redes sociais até isso a gente oferta hoje... zero, e a gente ainda dá um crédito aqui para as mulheres empreendedoras de R\$3000 sem juros, seis meses de carência e ela devolve 30 de 100 e a inadimplência é 60% e no máximo botar o nome e fica o nome sujo né... é o que eles falam. Mas é uma coisa absurda a gente pegar o carinho... o Sarto tá fazendo hoje assim os cálculos quando ele vai entregar. A gente entrega 100 carrinhos e hoje tem um carrinho de churrasco que entrega a quatro pessoas. Ou seja, antigamente o cara não tinha nem emprego e hoje ele ta tendo. Ele tem que abrir uma MEI para ele ter o carrinho, então hoje ele tá... não é mais informal, ele se formalizou, ele se capacitou e ele hoje ta gerando emprego. A cadeia é impressionante, imagina um box daquele porque o pessoal tem dinheiro... se você pegar ali é todo mundo com carrão... porque é uma loja de shopping que fatura. Você pega hoje uma loja no shopping que não fatura um terço que um quiosque daquele fatura ali de artesanato... e o... e o... e o custo e o valor agregado em cima... eu bati muito quando era do turismo que o Mercado Central era sobre a minha gestão e a gente tenta combater a pirataria, o chinês, né? Ou seja, hoje você vai no Mercado Central e infelizmente 80% é chinês. A renda que tem ali vem da China. É o feito mais né, mas ainda tem quem sofre lá, porque os grandes mestres aí, o pessoal fala assim, “ah, veio um falsificado de 100 ou 1000. Aí, ah, isso aqui é um roubo”. Não, na verdade, falsificado, isso é assinado e enfim, mas é uma briga. Aí, tem um cara de sei lá, um dos vendedores de box lá disse “rapaz, eu compro um chaveiro que me custa R\$0,20 e eu vendo por R\$10,00 e na alta estação eu vendo 100 chaveiros por dia”. Quanto não é o lucro de um negócio desse ... e paga R\$300,00 para prefeitura (E1, gestor da obra, 12/01/2024).

Conforme se vê, o gestor se utilizou de um discurso autoritário, tendendo para paráfrase, para enfatizar o impacto positivo na geração de emprego e renda para a população local durante a revitalização da Avenida Beira-Mar. Ele ressaltou que, antes das intervenções, havia poucas pessoas trabalhando nos mercados locais, mas após as melhorias, o número de empregados aumentou significativamente. Além disso, afirmou que foram oferecidos cursos de capacitação técnica e gerencial para os empreendedores locais, visando melhorar a gestão de seus negócios e que houve também a distribuição de carrinhos de venda, mediante licença, para evitar atividades informais e ilegais, promovendo a formalização dos empreendimentos.

O gestor ainda destacou o apoio às mulheres empreendedoras, oferecendo cursos de marketing digital e crédito facilitado para impulsionar seus negócios, cujo resultado, na sua visão, foi um aumento significativo no número de empregos gerados, principalmente nos mercados locais.

Essas ações da Prefeitura são fundamentais para estimular o desenvolvimento econômico da região, criando um ambiente mais favorável para os empreendedores locais. O

incentivo à formalização dos negócios e o suporte oferecido às mulheres empreendedoras demonstram que houve a preocupação da Administração Pública em incluir e fortalecer a comunidade local, contribuindo para o crescimento sustentável da região.

Essa política de requalificação territorial para fins econômicos, visando expandir o crescimento do turismo, resultou em novos tipos de interações com os pescadores, que passaram de um grupo autônomo a integrantes da sociedade de consumo. Mesmo aqueles pescadores que continuaram com suas atividades artesanais não o fizeram mais para sua própria subsistência, tendo seus produtos determinados pelo mercado consumidor. Dessa forma, foram obrigados a adquirir materiais para a construção de jangadas e outros insumos industrializados, levando ao esvaziamento da pesca artesanal (Garcia, 2010).

Em entrevista ao pescador que foi líder da colônia de pescadores Z8, em um discurso polêmico, dividido entre polissemia e paráfrase, ele explicou como ficou o trabalho do pescador naquela região:

E (00:36:43) - Aqui é assim, **o pescador, ele tem aí uma embarcação, aí tem eu, mais você e o outro pescador, né, aí nós vamos pescar pra ele, ele abastece a embarcação todinha, quando vem a pescaria, é dividido ao meio, 50% para o dono da embarcação e 50% para o pescador**, certo, o pescador é assim, ele não, como eu digo, ele **não pode ter vínculo empregatício**, então ele vai na base da **parceria**, né. [...] porque o pescador não tem emprego, ele tem trabalho, né, ele tem profissão. Ele não pode chamar e dizer que eu sou empregado em fulano de tal, né. Não é assim, ele é livre, ele tem os direitos sociais, mas ele tem que lutar por conta própria, né. (E3, líder da Colônia de Pescadores Z-8, 10/08/2024, grifo próprio).

Segundo ele, o pescador precisa possuir sua própria embarcação para continuar trabalhando de forma autônoma, ou então acaba se tornando “parceiro” de alguém que tenha uma embarcação. Ele explicou que a categoria não pode ser “empregado”, porque perderia seus direitos sociais adquiridos na condição de “pescador artesanal”. Na sequência, ele explica a dificuldade que é para o pescador obter uma embarcação, pois depende de linhas de crédito que exigem garantias:

[...] E o pescador continua sendo pescador artesanal segurado especial. Ele não pode ter carteira assinada porque ele tem benefícios sociais através do governo federal. Isso é, se ele assinar carteira, ele automaticamente, o pescador, por exemplo, deixa os benefícios dos direitos sociais. O que são os direitos sociais? É, aposentadoria, pensão por morte, no caso do pescador que morrer, certo? É empréstimo nos bancos federais, Caixa Econômica, no Banco do Brasil, né... no Banco do Nordeste? Com juros sociais também, não é juros comerciais, né? Então, o pescador tem que ter direito e ele não pode assinar carteira. Ele tem todos os documentos, mas é isso, né?

[...] o pescador, você vê a jangada aqui, eu sou um carpinteiro naval artesanal, não

sou engenheiro naval, sou artesanal. E aí, o pescador para fazer embarcação, hoje é uma maior dificuldade. A linha de crédito existe, certo? Somente no BNB, no Banco do Nordeste, no Banco do Brasil. Mas é um protocolo tão grande que o pescador tem que ter garantia real. O que é garantia real? Você tem mais de uma casa. O pescador mal tem uma casa para morar e quando tem? Quando não tem, paga um aluguel, né? Como é que ele vai tirar 20, 30, 40 mil, 50 mil emprestado no banco? Então, isso aí está só no papel também. É muito bonitinho a propaganda do governo, pescador social. Quando o governo federal vem aqui para a base da pirâmide do litoral nordestino, que é o litoral, é diferente. Eu olho aqui e quando vem uma autoridade dessa, é tanto eu vou dizer a palavra, é tanto puxa saco, entendeu? Que me dá nojo. E quem precisa ser ouvido pela aquela autoridade que está lá no Planalto Central, lá no topo do capital brasileiro, está lá. Ninguém é ouvido, porque tomam de conta todo mundo. Nós que precisamos ser ouvidos não somos. Eu não gosto. Me chamaram para onde é? Rapaz, eu não vou não, porque a gente vai ficar muito longe daquela autoridade. É só bater palmas. Eu não gosto disso, né? Eu lamento muito que nós temos essa cultura a política brasileira, eu costumo dizer assim, eu vou dizer agora, a política é uma bela ciência, não é assim? Por que eu digo que ela é? Porque tem cientista político, né? Cientista político, lógico. Porém, a política é se tornar um mal necessário, porque tem maus políticos. E eu não escondo do que eu estou dizendo. Pode dizer aí, entendeu? Porque não o político, quando é político, ele não vem para baixo, porque tem magnata, tem dinheiro, mas ele não tem o voto do magnata, na mesma hora vai se valer de quem? Do voto do pescador, do operário assalariado, né? O voto do pescador, do operário assalariado, né, é quem dá direito, mas quando eles são eleitos eles se afastam de nós, eu lamento isso, eu acho isso uma falta de consciência social, né, se eu fosse um político eu jamais ia me afastar da minha origem, né, certo, e aí eu vejo isso, a gente fica sempre à deriva, né (E3, líder da Colônia de Pescadores Z-8, 10/08/2024, grifo próprio).

De fato, as mudanças causadas pela política de requalificação do território tiveram um impacto significativo na vida dos pescadores, forçando-os a se adaptarem a novas formas de trabalho e a uma maior dependência do mercado consumidor. A transição de um grupo autônomo para integrantes da sociedade de consumo trouxe desafios e dificuldades, como a necessidade de possuir uma embarcação própria para manter a autonomia no trabalho. A exigência de garantias para obter linhas de crédito para adquirir uma embarcação torna o acesso a esse recurso ainda mais complicado, demonstrando a complexidade da situação enfrentada pelos pescadores nesse contexto de transformações econômicas e sociais.

Diante desse cenário, fazem-se necessárias políticas públicas que valorizem e protejam a pesca artesanal, garantindo a sustentabilidade da atividade e a preservação das comunidades tradicionais ligadas a ela. A luta pela manutenção dos direitos e da autonomia dos pescadores artesanais deve ser constante, em meio a um contexto que favorece a expansão do turismo e a mercantilização das atividades pesqueiras.

Foi perguntado ao gestor sobre que resultados ele acha que a requalificação gerou, e em um discurso autoritário, tendendo para paráfrase, ele citou a geração de emprego e renda, e disse:

Essa parte de geração de emprego, renda, automaticamente... não é à toa que Fortaleza hoje tá aí a primeira do Nordeste, né? Tanto em PIB em tudo, que tudo isso influencia e ainda mais essas obras de requalificação turística, porque é o que é o que movimenta a nossa economia. É isso. Então se a gente teve nos últimos cinco anos, a gente saiu é.. de... terceiro ou quarto. Não, segundo ou terceiro para o primeiro do Nordeste. Quarto do Brasil. Né? A quarta capital era a quinta, sempre. Agora a quarta. Ou seja, porque o ponto de tudo isso que se a gente tivesse Indústria aqui, você... poderia ser a indústria, mas a nossa indústria é a do turismo. Então, como um equipamento desse impulsiona muito turismo, esses resultados só foram possíveis mediante a investimentos como esse da prefeitura. Se a gente investe numa escola também, é muito boa, porque a gente tá formando ali, tá tirando aquela criança também do... hoje as escolas quase todo tempo integral e um equipamento como esse é unir o útil ao agradável... Você dar emprego, gerar emprego e dá emprego, gera renda e ainda movimenta cadeia do turismo. Que a gente tem que deixar o turista mais tempo de Fortaleza, porque isso pra prefeitura, né? Porque ele gasta mais dinheiro. O comércio é... vende mais, os shoppings vendem mais. Por isso, está em Fortaleza ele vai passar o dia, gastando ou no hotel, em algum canto ele vai gastar. E se ele for para o Cumbuco ele vai gastar né... (E1, gestor da obra, 12/01/2024).

O gestor mencionou, em um discurso autoritário, a geração de emprego e renda como um dos principais resultados destacados em relação à requalificação do Mercado dos Peixes. Ele enfatizou a importância dessas ações para o desenvolvimento econômico da cidade de Fortaleza, colocando-a em destaque como a primeira do Nordeste. Além disso, ressaltou a influência dessas obras na movimentação da economia local, principalmente no setor turístico, que é considerado a principal indústria da região.

O gestor também mencionou a melhoria da posição de Fortaleza no cenário nacional, saindo do terceiro ou quarto lugar para se tornar a primeira capital do Nordeste e a quarta do Brasil. Ele enfatizou que, apesar de não possuir uma indústria tradicional, o turismo é o grande motor da economia local, e investimentos como a requalificação do Mercado dos Peixes foram essenciais para impulsionar esse setor.

Além disso, o gestor ressaltou a importância de investimentos em outros setores, como a educação, destacando que a formação de mão de obra qualificada é fundamental para o desenvolvimento da cidade. Ele destacou a necessidade de atrair turistas para Fortaleza, fazendo com que permaneçam na cidade por mais tempo e gastem mais, o que beneficia o comércio local e os shoppings. Dessa forma, percebe-se que, para os executores da política de Requalificação do Mercado dos Peixes, além da influência na geração de emprego e renda, a política também impulsionou o setor turístico, contribuindo para o crescimento econômico e a melhoria da qualidade de vida na cidade.

O trecho da orla objeto do Concurso Nacional de Idéias foi de 3.050 metros lineares com largura média de 100 metros, compreendendo o trecho entre a Av. Rui Barbosa e o Mercado dos Peixes, este último sendo a área objeto de estudo desse trabalho. O objetivo da remodelação

do Mercado dos Peixes era promover a valorização do consumo de peixes, incentivar o turismo e possibilitar a apreciação do mar (Marquez, 2016).

O espaço possui uma significativa representatividade simbólica e centralidade espacial para a consolidação da oferta de serviços financeiros, culturais, comerciais e hoteleiros. Com a reforma, um dos permissionários entrevistados afirmou, em um discurso autoritário, e parafraseando a visão do gestor, que uma das consequências foi a de *“de vir mais turistas, turistas, quer seja brasileiro, [...], estrangeiro, mas veio mais pessoas. Nosso movimento aumentou um pouco, melhorou”* (E2, proprietário do boxe, 05/02/2024).

Para o pescador entrevistado, que foi líder da colônia de pescadores Z8, em um discurso lúdico, tendendo para polissemia, ele explicou que a questão do turismo não influenciou nada para a categoria e que se eles não forem para o mar, eles passam é dificuldade:

Para nós, o turismo aqui de Fortaleza, para o pescador, não alterou nada. Não, não. Porque o cara... O cara, quando chega no turismo, ele vai para Cumbuco, ele vai para essas praias, ele vai ali para o Beach Park ou vai aqui para a nossa praia, que é Fortaleza, que é a praia do futuro, onde tem as barracas imensas, né? Parece uns clubes ali, entendeu? **Aqui na Beira Mar, o turismo só é para lá. Ali da Índia para baixo, sabe? Da Índia para baixo tem aquele restaurante, como você vê, né? Mas aqui na parte que é do pescador mesmo, puro mesmo, primitivo, não alterou nada, né? O pescador não for para o mar e passa dificuldade, né?** (E3, líder da Colônia de Pescadores Z-8, 10/08/2024, grifo próprio).

Dessa forma, percebe-se que a requalificação do Mercado dos Peixes teve impactos diferentes para os diversos atores envolvidos. Enquanto para os permissionários e gestores a reforma impulsionou o setor turístico, gerando um aumento no movimento e na qualidade de vida na cidade, para os pescadores a realidade é outra. Para eles, a atividade turística não trouxe benefícios significativos, e a pesca continua sendo essencial para a sobrevivência e sustento de suas famílias. Essa dicotomia de percepções evidencia a importância de políticas públicas que considerem as diversas realidades e necessidades dos diferentes grupos sociais. A requalificação do espaço público deve levar em conta não apenas o aspecto econômico, mas também o social e cultural, garantindo que todos os envolvidos sejam beneficiados de forma equitativa e sustentável.

Sobre os resultados que a requalificação gerou, o pescador entrevistado, em um discurso lúdico, tendendo para polissemia, colocou seu ponto de vista, explicando que não ficou satisfeito porque a categoria não utiliza os serviços do mercado, por considerar os preços de lá mais caros:

[...] na parte que diz mais direto ao pescador, nós não ficamos satisfeitos. Se eu

disser isso, que eu estou satisfeito, eu estou omitindo a verdade, né? Entendeu? Porque se você chegar ali, naquelas mesas, não vai ter um pescador. Porque o dinheiro lá é mais alto, né? O preço é mais alto, né? É para quem tem boa condição financeira, um bom salário, para chegar ali e se instalar, passar uma hora ou mais conversando [...] (E3, líder da Colônia de Pescadores Z-8, 10/08/2024, grifo próprio).

O pescador ainda explicou, em um discurso polêmico, equilibrado entre polissemia e paráfrase, que o abastecimento do mercado é feito apenas em parte por eles:

[...] quem é que abastece o mercado? São vocês?

E (00:06:22) - Uma parte é o pescador aqui, a outra vem de fora. Vem das praias que tem mais produção. Porque Fortaleza não tem uma grande produção de peixe, sabe? Tem uma diversidade grande de peixe, mas em Cardume não tem. Ai os peixes vêm de outros municípios, como Camocim, Acaraú, que tem mais produção de peixe. Ai abastece ali o mercado. Do camarão, porque o camarão também é feito em cativeira, né? O camarão natural do mar é muito bom, mas pra produção, quase nada, né? (E3, líder da Colônia de Pescadores Z-8, 10/08/2024, grifo próprio).

Assim, a estrutura do Mercado não trouxe impactos positivos para a comunidade de pescadores locais, que ainda enfrentaram dificuldades em relação aos preços e ao acesso aos produtos. Mesmo com a valorização do consumo de peixes e a melhoria da infraestrutura, a realidade dos pescadores não foi significativamente alterada. A requalificação do Mercado dos Peixes acabou beneficiando mais os turistas, permissionários e visitantes do que os próprios pescadores, evidenciando a necessidade de políticas públicas mais inclusivas e voltadas para a comunidade local.

O antigo Mercado dos Peixes compunha-se de 17 boxes de madeira e 28 boxes de alvenaria. Dentre esses, quatro eram conhecidos como "ilhas de fritura", onde os clientes podiam levar os peixes comprados nos boxes para serem preparados e consumidos. Além do serviço de preparo dos peixes, principalmente camarão à alho e óleo, essas ilhas também ofereciam bebidas e música ao vivo, tornando-se uma área de lazer que atraía turistas, moradores locais e vendedores ambulantes (Carvalho, 2018). O Mercado dos Peixes teve sua primeira reforma na gestão do governador Lúcio Alcântara e do prefeito Juraci Magalhães. A segunda reforma ocorreu na gestão do então prefeito Roberto Cláudio.

Figura 9 - Mercado dos Peixes do Mucuripe antes da reforma – Vista detrás (2011, gestão do prefeito Juraci Magalhães)



Fonte: Estudo de Viabilidade (Fortaleza, 2011).

Figura 10 - Mercado dos Peixes do Mucuripe antes da reforma - Vista da frente
(2011, gestão do prefeito Juraci Magalhães)



Fonte: Estudo de Viabilidade (Fortaleza, 2011).

Na visão do pescador entrevistado, que foi líder da colônia de pescadores Z8, em um discurso polêmico, equilibrado entre polissemia e paráfrase, ele deu sua opinião afirmando que preferia o Mercado como era antes, quando o Mercado tinha o formato de “L”, porque tinha praça, bancos e o pescador não ficava tão isolado:

[...] quando tinha aquele L, como você falou, né, até aí tava tudo bem, tava no nível que o pescador não tava totalmente isolado, né. Aí quando veio a requalificação do Roberto Cláudio aí, aí pronto[...].

D (00:40:28) - Até aquela praça eles destruíram, né?

E (00:40:29) - *Não, tiraram tudo, é, não tem.*

D (00:40:31) - Porque tinha uma praça que era chamada Praça dos Pescadores, né? E aí fizeram esse estacionamento.

E (00:40:35) - *Fizeram estacionamento, nem banco tem, pra você ver como é que faz uma requalificação. Olha, pode ser uma pessoa de 20 anos e outra de 70 anos, ou coisa parecida, mas precisa se sentar um pouco, né, entendeu? Não tem, depois é que reclamam que ele botou uns banquinhos. Como é que um arquiteto faz um projeto e esquece que a pessoa não vem ficar andando pra lá e pra cá, ou ficar em pé, né? Então, isso aí é falta de sensibilidade social. Porque o problema dos dirigentes brasileiros é que eles não têm sensibilidade social. Isso aí, eu não abro mão de dizer, sabe? E aí? Chegava ali, cadê a pracinha? Tinha uma pracinha, aí você ficava olhando, ia comprar o peixe, né? Era bem mais natural, sabe? Era mais humano, vou dizer agora a palavra. Agora não, agora é capitalismo. Tem dinheiro? Tem. Senta na banca, vai ali, pega um peixe e compra o frito. E vai embora. E aí você toma sua cerveja, o seu Guaraná, né? E pronto. Mas o pescador ficou totalmente isolado* (E3, líder da Colônia de Pescadores Z-8, 10/08/2024, grifo próprio).

Ele menciona que a nova estrutura, após a segunda reforma, não oferece o mesmo ambiente acolhedor e interativo que existia anteriormente. Para ele, a falta de praça, bancos e a disposição em formato de "L" contribuía para a integração e convivência entre os pescadores e clientes. Assim, o pescador expressa uma nostalgia em relação ao Mercado dos Peixes em sua configuração antiga, destacando a importância do espaço como ponto de encontro e interação social para a categoria, o que não acontece mais.

A reforma do Mercado dos Peixes atraiu mais turistas e visitantes, porém mudou a forma de uso, que passou a atrair apenas as pessoas interessadas na mercadoria oferecida. Nesse sentido, explica Bezerra (2009) que a reorientação dos espaços para o turismo e lazer pode resultar em uma quebra com as formas tradicionais de uso, atraindo diferentes consumidores, seja pelo seu poder aquisitivo ou pela sua identificação com a mercadoria oferecida.

As construções do novo mercado foram iniciadas em 2013, exigindo a criação de um espaço temporário para abrigar as atividades dos permissionários do antigo mercado. Foi construído, então, o Mercado dos Peixes Provisório - uma estrutura feita de contêineres, localizada ao lado do Monumento de Iracema. Os permissionários do mercado negociaram com a prefeitura e foram transferidos para lá, onde permaneceram por cerca de três anos, até a conclusão do novo mercado (Carvalho, 2018).

Em entrevista com um dos permissionários dos boxes que participou do processo à época, usando um discurso autoritário, o mesmo nos contou suas memórias do processo de requalificação da área, explicando que provisoriamente os permissionários ficaram trabalhando próximo à Estátua da Índia:

[...] Estátua da Índia. [...] Aí ficamos trabalhando provisoriamente. Inclusive o mercado, como eu disse, tínhamos 38, com mais quatro de fritura, 42, e tinha as banquinhas de peixe de madeira que eram pertencentes à colônia Z8, e foram todos agregadas conosco. E agora todos estão aqui. Então, hoje é um total de 45, comercialização de peixe, e as quatro da fritura (E2, proprietário do box, 05/02/2024).

Em entrevista, o permissionário explicou que, naquele momento, o mercado contava com 38 permissionários, mais quatro de fritura, totalizando 42, além das banquinhas de peixe de madeira que pertenciam à colônia Z8, as quais foram integradas ao grupo. Ele destacou que, atualmente, todos os 45 comerciantes de peixe, incluindo os de fritura, estão de volta ao mercado reformado. Percebe-se, assim, que a união dos permissionários e a adaptação durante o período de mudança foram fundamentais para a evolução da requalificação do Mercado dos Peixes.

Para o permissionário entrevistado, a realização da reforma em 2013 trouxe melhoras na estética e nas instalações do local. Em um discurso autoritário e parafraseado, ele explicou que a intenção da Prefeitura era melhorar:

[...] Porque eles procuraram realmente melhorar. Tem algumas coisas que não andavam bem. Hoje, o mercado está mais apresentável, está bem mais bonito, certo? [...] muito bem... aqui. Melhorou muito para nós, melhorou muito. [...] nos períodos de férias dá muita turista, que passamos agora. Aí, de dezembro, janeiro, período muito bom, mas aqui é mais frequentado pelo povo, pelos nativos. Se bem que todo dia e todo mês tem gente de fora também nos visitando, né? Não é com frequência aqui hoje atualmente é daqui mesmo (E2, proprietário do boxe, 05/02/2024).

Na entrevista, o permissionário afirmou que realmente o Mercado dos Peixes passou por uma grande transformação. Ele destacou que, nos períodos de férias, a quantidade de turistas aumenta significativamente, movimentando ainda mais o local. Também ressaltou que o Mercado é frequentado diariamente pelos moradores locais, sendo um ponto de encontro tradicional. Ele ainda mencionou que, apesar da presença constante de visitantes de fora, a maioria dos frequentadores é da própria região.

Da análise do discurso apresentado, percebe-se que a reforma trouxe a melhoria na estética do local, contribuindo para atrair ainda mais visitantes e impulsionar a economia local. Além disso, trouxe benefícios para os permissionários, turistas e frequentadores da região, mas não trouxe benefícios aos pescadores, que se sentiram isolados e excluídos. A falta de apoio e incentivo por parte das autoridades locais contribuiu para o sentimento de exclusão desses profissionais no processo de revitalização do mercado.

Diante dessa realidade, é fundamental que sejam implementadas políticas públicas que visem a inclusão e o fortalecimento da comunidade de pescadores locais. É necessário criar mecanismos de apoio, como linhas de crédito especiais, capacitação profissional e incentivos fiscais, para que esses trabalhadores consigam se beneficiar das melhorias realizadas no Mercado dos Peixes. Dessa forma, será possível garantir que a revitalização do mercado beneficie não apenas os turistas, permissionários e frequentadores, mas também os pescadores locais, promovendo o desenvolvimento sustentável da região e a valorização da cultura e tradições locais.

Os objetivos urbanos do projeto do Novo Mercado dos Peixes eram contemplar às demandas da sociedade cearense, Secretaria de Turismo de Fortaleza (SETFOR), Comissão da Beira-Mar e pelo Gabinete da Prefeita. As sugestões apontadas foram discutidas e compartilhadas com os seguintes órgãos públicos e instituições: Secretaria Regional II (SER

II); Autarquia Municipal de Trânsito, Serviço Público e Cidadania – (AMC); Secretaria de Finanças de Fortaleza (SEFIN); Agência Reguladora de Fortaleza (ACEFOR); Agência da Vigilância Sanitária – (ANVISA); Secretaria Municipal de Meio Ambiente – (SEMAM); Secretaria de Projetos Especiais e Secretaria Municipal de Infraestrutura (SEINF). A equipe responsável pelo projeto também promoveu entendimentos técnicos compartilhados e relacionados às soluções de infraestrutura específicas com a Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE) e com a Companhia Energética do Ceará (COELCE) (Fortaleza, 2011).

A proposta teve como foco principal os 2500 pescadores locais, responsáveis pelo abastecimento do mercado, e também os 200 funcionários do local. Com o objetivo de atender às necessidades de mobilização e organização dos pescadores, o projeto Mercado dos Peixes incorporou em sua área um local específica para a pesagem de mercadorias e um novo local para higienização e tratamento do pescado. A fim de atrair turistas e outros frequentadores, também foi incluído um espaço para pequenos eventos, banheiros e um estacionamento com capacidade para 40 veículos (Almeida; Silva Filho, 2021).

É importante ressaltar que o espaço destinado à higienização e tratamento do pescado consiste em contêineres que foram improvisados sem a estrutura adequada para essa finalidade, pois não possuíam ventilação nem ar-condicionado, ficando inoperantes e expostos até os dias de hoje na orla. Atualmente, a limpeza e o tratamento dos peixes estão sendo feitos dentro dos boxes. Em relação aos contêineres, o pescador entrevistado, que já foi líder da colônia de pescadores Z8, em um discurso lúdico, tendendo para a polissemia, explicou que o local não está funcionando e se tornou uma "baleia branca" em meio à orla, prejudicando a paisagem:

[...] Está aí, olha, foi botado esse contêiner aí, até hoje está aí abandonado, né?

D (00:16:31) - Era para o pessoal dos boxes.

E (00:16:32) - Fazer tratamento do peixe, né?

D (00:16:34) - Aí não tinha como...

E (00:16:37) - Não tinha ventilação e o peixe... sem ar-condicionado. E aquele trabalhador disse que ia limpar o peixe não ia aguentar. Não aguentava. Aí foi abandonado. Aí eles tratam o peixe no outro canto. Isso quer dizer que isso aí prejudicou até o visual da Beira-Mar, né? Ficou esse, que a gente diz comumente, elefante branco, mas eu chamo de baleia branca. Nós estamos na praia, né? Sem função nenhuma. Porque não foi consultado o pescador. O poder público, não sei dos outros países, mas o poder público, qualquer cidadão que se torna vereador, prefeito, deputado, ele se isola de nós. Ele se isola enquanto nós somos normais, né? Mortal comum, pagador de imposto, né? Isso eu já fui chamado para ser político. Não, não quero. Não faz a minha praia não. A minha praia é outra coisa. É lutar pelo povo que eu nasci, me criei e estou já, como se diz a lei, idoso, né? Mas é isso. Eu lamento muito que essa praia... Como você dizia, essas pedras não eram para ter aí. Ah,

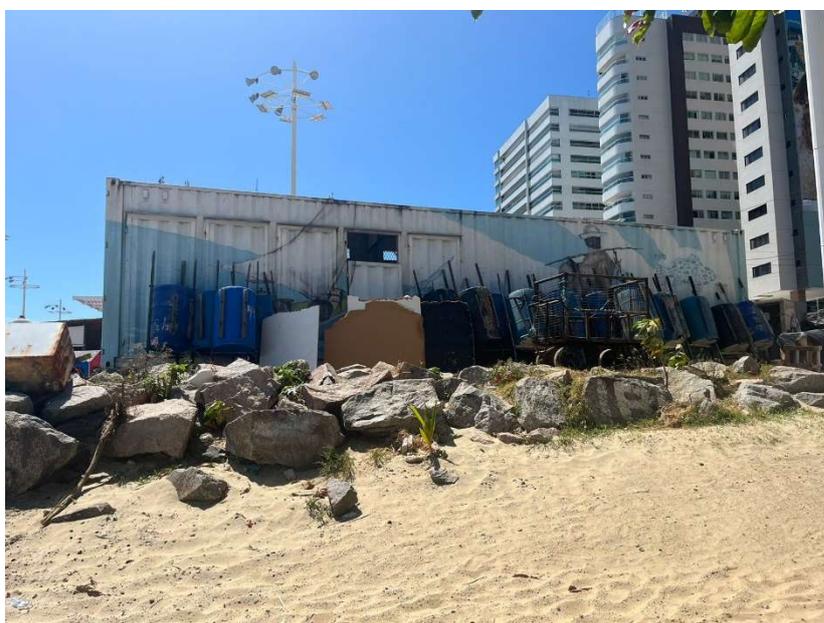
porque não tinha dinheiro na época. Tinha, né? Ai é a má vontade (E3, líder da Colônia de Pescadores Z-8, 10/08/2024, grifo próprio).

Figura 11 - Vista de trás do local que seria utilizado para limpar os peixes (2024)



Fonte: Acervo pessoal da autora (2024).

Figura 12 - Vista da frente do local que seria utilizado para limpar os peixes (2024)



Fonte: Acervo pessoal da autora (2024).

Sobre esse espaço, o gestor, em um discurso polêmico, equilibrado entre polissemia e paráfrase, explicou que realmente houve esse problema, visto que foi feito um local para limpar o peixe que não funcionou, não gerando o resultado esperado após a construção do Mercado, o que teve que ser resolvido pela Prefeitura nos pós-obra:

[...] depois de entregar o Mercado dos Peixes [...] a gente foi vendo problemas, por exemplo o Mercado dos Peixes, ele hoje tem os box e foi feita na concepção deles um local para limpar o peixe, nunca funcionou por que o cara tem o box dele... a pessoa... o box 1 são 45 box e quatro de frituras que são 49 ao todo... o cara sai lá do box um dele para ir lá para trás do Mercado dos Peixes para limpar o peixe [...] trazer... não funciona. Então é... foi o primeiro problema, ficou obsoleto aquilo ali com uma câmara frigorífica que nunca funcionou porque automaticamente quando a gente entregou a gente entregou com associação também lá e aí a associação nunca levou [...] (E1, gestor da obra, 12/01/2024, grifo próprio).

Certamente, a falta de planejamento adequado para atender às necessidades básicas do Mercado de Peixes resultou em uma situação precária que afetou não só a eficiência do trabalho dos pescadores e permissionários, mas também a qualidade e segurança dos produtos comercializados. Os ajustes necessários no pós-obra tiveram que ser feitos para corrigir as falhas e garantir um ambiente adequado para a higienização e tratamento do pescado, atendendo às normas sanitárias e proporcionando condições de trabalho dignas para os profissionais envolvidos.

No novo projeto, também foram feitas doze salas para abrigar os equipamentos dos pescadores. Sobre referidas salas, o gestor, em um discurso polêmico, equilibrado entre polissemia e paráfrase, explicou que elas foram construídas para os pescadores guardarem seus materiais, que antes eram colocados na faixa de praia.

[...] outro problema: não tinha a parte dos pescadores, que antigamente era... não sei se você lembra como que era... um negócio bem complicado né... e eles deixavam ali na areia e aí a gente comprou outra briga... os arquitetos na época que a gente fez ali no final depois daquele onde era a concepção daquele quadrado que tem hoje até a polícia onde é o estacionamento ali é a gente juntou com muro e fez o os boxzinhos para ele guardar os... pescadores guardar lá... (E1, gestor da obra, 12/01/2024, grifo próprio).

Figura 13 - Salas construídas para os pescadores (2024)



Fonte: Acervo pessoal da autora (2024).

Essas salas, construídas de alvenaria e com oito metros quadrados cada uma, foram incluídas no projeto após a solicitação de alguns pescadores. Eles argumentaram que houve a retirada do container (localizado na Avenida Beira-Mar), onde seus equipamentos eram guardados. No entanto, as salas não foram suficientes para armazenar todos os equipamentos dos pescadores, que continuaram, em sua maioria, guardando seus materiais de trabalho na orla. Isso ocorreu tanto devido ao espaço limitado nas salas quanto ao fato de nem todos terem sido beneficiados (Carvalho, 2018).

Figura 14 - Materiais dos pescadores na orla (2024)



Fonte: Acervo pessoal da autora (2024).

Quando perguntado, a um dos permissionários que participou do processo à época, se houve sua participação na implantação e execução da política de requalificação do mercado, ele explicou, em um discurso lúdico, tendendo para polissemia, que embora tenha havido alguns diálogos, a opinião dos permissionários não teve muita influência na implantação e execução da obra:

Teve reuniões, mas quase não influenciou nada... o nosso propósito...tanto é que apesar de eu não ser formado em engenharia em outra coisa... eu tenho nível superior incompleto, mas muitos reclamam... se na época eles tavam nessa reforma eles tivessem permitido que qualquer um de nós falasse, até mesmo eu, pronto... eu sou o...tivessem falado...eu teria tentado junto a eles fazerem uma modificação. Hoje, aqui no mercado, nós temos um grande problema. Problema é o sonhado mercado, tem que tá desobstruído... por quê? Amigo, você tem que ver o seguinte: você tem que ver o seguinte. Se você tem uma mesa plana como essa, se você derramar água aqui, como aqui já tá dirigindo, ela vem para cá. Você deixa de arrumar aqui, ela vem para cá, mas o mercado tá ao contrário.

Nós, eu e a Luzia, e na época, estava como presidente. Presidente, eu fui presidente da associação. Uma burocracia para poder entrar, a gente olhar, não pode, não é permitido. Entendeu? Vamos ver se é permitido. Quando nós chegamos, nós estamos todos, buraco, socorro, um pouco de comunicação. Porque às vezes vocês estão, você é uma engenheira, você tá sentado...você projeta tudo, aí quando chega aqui, ele falou assim, ó pai Luiz, como é que ele poderia fazer melhor? Para minha opinião, você poderia fazer assim, assim. Se você botar no papel, eu garanto que você não se arrependeria. Entendeu? Te garanto que você não arrepende (E2, proprietário do boxe, 05/02/2024).

Em seu discurso, o permissionário destacou que, apesar das reuniões realizadas, a opinião dos permissionários não teve muito peso na reforma do mercado. Ele mencionou que,

se tivessem permitido que qualquer um deles desse sugestões, poderiam ter feito modificações importantes e que, atualmente, o grande problema no mercado é a questão da desobstrução, pois a água escorre de forma inadequada, devido à falta de planejamento adequado.

No mesmo sentido, foi o sentimento do pescador entrevistado que, em um discurso lúdico e polissêmico, afirmou que a presença deles nas reuniões era apenas proforma, não tendo qualquer influência na implantação a política:

D (00:12:17) - Então vocês não foram para nenhuma daquelas reuniões que teve, não?

*E (00:12:19) **A gente ia, mas era só para, como eu chamo, sabe, que é de proforma. Aparece lá. Não, não está aqui. Nós fizemos reunião, teve assinatura. Aquela formalidade que os governos fazem.***

D (00:12:33) - Mas a opinião não era escutada de vocês, as sugestões?

*E (00:12:36) - **Não, muitas vezes não. Porque o arquiteto desse aí foi um homem muito famoso. Cantor, compositor, poeta, seresteiro. Eu falava com ele. Depois nós tivemos uma reunião ali dentro da igreja católica. Lá mesmo. Ele apontou para mim um dia, dizendo que eu tinha participado. Eu disse que não, eu participava só por você que é o arquiteto, o arquiteto. E você fez de um jeito que quis, entendeu?** (E3, líder da Colônia de Pescadores Z-8, 10/08/2024, grifo próprio).*

As entrevistas revelaram que as informações e opiniões fornecidas pelos permissionários e pescadores não foram muito úteis durante a reforma, e que houve dificuldades burocráticas para que suas opiniões fossem consideradas. Diante do exposto, percebe-se a importância de uma comunicação mais efetiva entre os envolvidos no processo de reforma e a Administração Pública, a fim de evitar problemas futuros e tornar a política eficaz.

Destaca-se a importância da cobrança feita pelos atores sociais diretamente afetados pela política, que, devido à falta de informações de qualidade e organização entre seus membros, não exerceram pressão efetiva e coordenada para exigir coerência nas ações implementadas pelo Estado. Muitas vezes, tais ações visam apenas atender interesses de grupos específicos, que têm maior proximidade com os tomadores de decisão (Silva, 2023).

Os aspectos relacionados ao planejamento da gestão, transparência, ética, integridade, legalidade, prestação de contas e participação dos atores sociais envolvidos nas decisões devem fazer parte dos critérios estabelecidos para guiar a execução de um empreendimento (Bonatto, 2018). Contudo, percebe-se que a participação desses atores nas decisões da obra do Mercado dos Peixes não teve a merecida importância, prejudicando a eficácia e a legitimidade das ações realizadas no âmbito da obra pública.

Em 2020, a Prefeitura Municipal de Fortaleza concedeu a administração do Mercado à iniciativa privada, à empresa Parkfor, mas a referida concessão tem gerado problemas na gestão do espaço. As questões relacionadas à administração do Mercado dos Peixes foram evidenciadas nas críticas veiculadas na imprensa local, no ano de 2021, principalmente em relação à gestão dos resíduos e à manutenção do local, o que afeta a qualidade do espaço, sua capacidade de atrair público e, conseqüentemente, as vendas esperadas pelos pescadores (Borges, 2021).

Perguntado sobre essa parceria com a iniciativa privada na área do Mercado dos Peixes, o gestor explicou, através de um discurso autoritário, que foi feita uma concessão tendo em vista que a Prefeitura conseguiu requalificar, mas não tinha condições de manter o serviço, tendo sido realizado um consórcio para administrar o local, fazer a manutenção, limpeza, conservação, explorar o estacionamento e um restaurante que iria ser construído.

Assim, já adentrando em um discurso polêmico, tendendo para polissemia e paráfrase, o gestor afirmou que a administração do local por essa concessionária não tem dado certo por falta de parceria da empresa com os permissionários, porque a estratégia de uso foi de encontro aos objetivos dos permissionários, inclusive a empresa concessionária tinha acordado construir um restaurante no local, mas até hoje esse restaurante não deu certo:

A gente aqui [...] entende que os espaços públicos, a prefeitura consegue requalificar, mas para manter é muito difícil...o serviço público. Então, por isso, que tem adoção de praças ou de canteiros de jardins e tal. [...] conseguir manter aquilo ali não é fácil, né? Então, a gente concedeu. O consórcio ganhou lá para explorar o Mercado dos Peixes e não podia mexer nos permissionários. era o único... era só para trazer benefícios para os funcionários, para os permissionários. Ou seja, ele dá limpeza, conservação, tirar isso do serviço público, e eles exploraram o estacionamento e aquela outra área. A ideia era fazer um restaurante naquele quadrado que tem ali no final, na parte de cima, fazer um restaurante e tal. Só que entraram num litígio aí com a prefeitura, e eles ainda estão hoje, só na meia boca, então, explorando o estacionamento. Mas tem uma liminar, mas acho que já, já eles vão sair, e vai voltar realmente para a mão dos permissionários de novo, entendeu? [...] A tendência é voltar. Assim, a gerência não é boa, não era boa assim. Se tivesse um bom entendimento, que ficasse num público desde que não afetasse a eles né. Quando assinaram contrato eu falei “rapaz, chame eles... o bom ali é você ter a parceria. Se você for bater de frente com os permissionários... primeiro, eles.

[...] Eles, por exemplo, [...] deveriam ter combinado mais com o que foi o primeiro embate deles, eles fecharam com a cervejaria sem avisar, ou seja, eles tiveram um patrocínio que aí foi para eles, mas aí a contrapartida, eles iam botar padronizar os ombrelones, as mesas, as cadeiras, fazendo negócio todinho, só que fecharam com uma cervejaria que não era, a que eles estavam vendendo. Era Heineken que ele estava vendendo, vendendo muito. Aí não podia mais vender Heineken. Então, foi logo uma briga. Aí eu disse que não foi ao encontro do que eu falei. “Rapaz, vai lá... vai lá ouvir o pessoal e fazer uma parceria, não brigar. Porque se brigar não vai dar certo”, até que não deu, porque aí eles ficavam boicotando, né cara, querendo

fazer uma coisa, bota outra coisa.

[...] eles entraram com... a prefeitura, foi para...para caçar realmente a parceria público-privado, e eles entraram com liminar e ganharam, então que eles tão fazendo hoje, eles estão, não, eles ainda estão dando ainda a grosso modo, lá a manutenção porque a contrapartida deles é da prefeitura não entrar mais, por exemplo, conta de iluminação ali externa que é dentro do box, cada um paga o seu, mas está tipo 15.000 por mês. A prefeitura deixava de pagar isso. A manutenção, a limpeza, conservação, tem um custo para prefeitura, então o intuito de fazer a parceria público-privado é claro, ele tem que ganhar alguma coisa, era de explorar o estacionamento e poderia explorar esse restaurante que eles iriam construir e fizeram um barzinho ali nesse local que eu disse que nunca funcionou, que era onde era para ser a limpeza naquele caixote, né, que não atrapalha. Não podia vender o mesmo produto que ele vendia, tipo comprar e fazer a fritura, que ele ia construir com coisa era produtos novos, ou seja, ele tentou fazer. Você nem sempre tá funcionando. Eu nunca fui porque como tava em litígio com a prefeitura, aí eu também não ia lá porque não ia dar moral para o cara que tava brigado com a prefeitura e eu ir lá, eu ia no, como vou hoje lá no Luiz, que é o rei dos corno lá. Quando eu quero ir lá, ligo para ele, vou lá, fico lá conversando com ele, enfim, mas ainda existe isso aí, que era justamente para isso, ele dá manutenção, limpeza e conservação, manutenção, explorar o estacionamento e um restaurante que ia ser construído em troca de... disso tudo (E1, gestor da obra, 12/01/2024, grifo próprio).

Sobre essa administração, um dos permissionários entrevistado informou, através de um discurso lúdico, que a mesma não deu certo porque acredita que a empresa que ganhou a concessão tinha interesses financeiros no empreendimento, ocasionando impasses entre os permissionários dos boxes. O permissionário acrescentou que o mais recente conflito entre a sua categoria e a gestão do equipamento está associado à ideia de uma área de bar/restaurante que seria arrendada por uma cervejaria, com foco num público de maior renda:

[...] Agora, fizeram uma licitação para uma empresa privada assumir o mercado. Disseram que tinham sido várias pessoas que tinham participado, quando na realidade foi uma licitação, somente uma empresa participou. Que a empresa do Marcos Neve, que o Marcos Neve, não sei quem é. É uma pessoa muito boa. Meu filho que está trabalhando na empresa lá já conversou com ele e disse que ele é uma excelente pessoa. Não conheço. Não posso falar mal nem de bem, dele... Marcos Neve... só que o propósito deles... acho que aquela menina até hoje não deu continuidade ao mercado, não fez melhoria no mercado. A única melhoria que eles fizeram no mercado que nós tivemos que pagar [...]

[...] mas caiu um impasse aí... eu não sei como é que tá, ninguém não fala nada. A única coisa que eles fizeram ainda de bem foi essa cobertura. Só que nós tivemos que pagar uma metade, eles pagaram a outra metade. Não deram continuidade mais em nada. Agora, construíram lá onde era a nossa manipulação. Quando se tratava vários peixes ou fazia filé de camarão, essas coisas. Lá onde é a manipulação, construíram um empreendimento onde botaram o Boteco do lado certo. Aí, mas não foi para frente. Estão reformando para ajeitar. Agora, não sei quem vem, quem não vem. Pode ser até ao mesmo Boteco, porque ele viu nós como movimentar pensando ele que isso aqui era um movimento grande, que você estava ganhando dinheiro, ele estava brincando com dinheiro. Não é. Eles têm que observar que aqui começou com o pescador. Hoje, o pescador está mais afastado, mas assim mesmo, ainda bem, entendeu? O cliente chega, toma cerveja... uma mesa com 10, 12 pessoas, ela toma duas cervejas, um refrigerante, frita um quilo de camarão, vai embora. Então, eles do Boteco, eles pensava que era muita coisa. Aí, começaram. Não deu. Não sei o que é que vai ser agora lá. Não sei o decorrer o que é que vai acontecer.

[...] entraram aqui muito entusiasmados com alguma coisa. Isso que o propósito

deles, penso eu que o propósito deles, eles viram essas quatro barracas aí. Eles achavam... que isso era um absurdo de dinheiro... eu ainda hoje, ainda digo hoje, o propósito deles era tirar essas quatro barracas de fritura para fazer uma só, o restaurante só ou alguma coisa. E cabe agora, nós associados e principalmente os permissionários das barracas de fritura se unir, ficar unido todos os 45, com mais os outros quatro, 49 unir e lutar por nossos direitos (E2, permissionário do boxe, 05/02/2024).

O conflito mencionado entre os permissionários e a administração do local está ligado à falta de conexão entre os novos usos propostos e a atividade pesqueira. Além de não se alinharem com o propósito original do Mercado dos Peixes, as mudanças propostas pela empresa implicariam em alterações nos serviços e fornecedores dos boxes, demandando que os atuais permissionários se adaptassem a uma nova atividade para a qual não possuem conhecimento prévio. Isso poderia levar os permissionários a desistirem de seus boxes, favorecendo investidores interessados em estabelecimentos comerciais que não estão ligados à comunidade de pescadores, ou causando impactos financeiros nos permissionários atuais devido aos custos de adaptação (conhecimento, equipamentos, serviços, entre outros) e às tentativas de rateio desses custos (Tosi, 2021).

Dessa forma, percebe-se que a parceria entre a Prefeitura Municipal de Fortaleza e a iniciativa privada na administração do Mercado dos Peixes tem sido alvo de críticas e descontentamento por parte dos permissionários e pescadores. Enquanto a gestão municipal adotou a concessão como uma forma de garantir a manutenção do local, os permissionários alegam que a falta de parceria da empresa concessionária comprometendo o sucesso da administração. Essa divergência de opiniões evidencia a complexidade das parcerias público-privadas e a importância de um diálogo constante entre as partes envolvidas para garantir a eficiência na prestação dos serviços à população. Faz-se relevante que a Prefeitura reavalie a concessão e busque novas alternativas para a melhor gestão do Mercado dos Peixes, no intuito de garantir que o local continue sendo um ponto de referência para moradores e turistas, continue promovendo a cultura local e oferecendo produtos frescos e de qualidade.

A história da Avenida Beira-Mar reflete não apenas as transformações urbanas e econômicas de Fortaleza, mas também as contradições e desafios de conciliar o desenvolvimento urbano com a preservação do patrimônio natural e cultural da região. É fundamental buscar soluções que promovam o equilíbrio entre o crescimento econômico, a qualidade de vida da população e a sustentabilidade ambiental, visando garantir um futuro promissor para essa importante área da cidade.

É importante destacar que o desenvolvimento do planejamento urbano, e das políticas públicas voltadas para a orla marítima da cidade, foi marcado pela falta de

continuidade nos projetos e planos, conseguindo atravessar várias gestões, certamente por gerar interesse nos mais variados setores sociais, tanto públicos como privados, além de ser uma importante expressão dos meios de modernização na cidade.

Quando perguntado a respeito da importância do trabalho da prefeitura com a requalificação do Mercado dos Peixes, o gestor considerou que foi fundamental para o desenvolvimento do turismo, conforme segue:

[...] foi fundamental o olhar da prefeitura olhando para a cidade, olhando pro turismo, o desenvolvimento porque Fortaleza é uma cidade que hoje a única indústria pode se dizer é a indústria do turismo né... que é o movimento de 52 setores da economia e[...] a gente ainda tinha alguma indústria aqui em Fortaleza, mas elas foram para o Distrito Industrial Pecém ou Maracanaú ou Caucaia e tudo saiu do município. Então a gente já não tem água, não tem agricultura, não tem pecuária, então é o seguinte, o que que a gente tem, tem que investir [...] tem que deixar um turista mais dias em Fortaleza.

[...] Fortaleza em outras épocas do turismo ela era uma cidade dormitório, ou seja, o turista vinha passar o dia nas praias, voltava, nem jantava às vezes... já tava no hotel ou ia dormir então, não gastava dinheiro aqui em Fortaleza, gastava nas praias, nos outros municípios. Hoje uma Beira-mar do jeito que tá, já tá provado no Ministério inclusive em pesquisa que tem hoje observatório do turismo, que também foi possível com esse financiamento da CAF ter um observatório do turismo na Secretaria do Turismo que faz todas as pesquisas, ou seja, desde do Mercado dos Peixes, como é que tá a demanda do Mercado, da Feirinha da Beira-Mar... então, hoje eles deixam o turista passar dois dias em Fortaleza[...] hoje aumentou, é de 7 a 10 dias a permanência em média de um turista no Ceará, mas em Fortaleza é no mínimo ele gasta dois dias inteiro aqui porque tem o que fazer. Se você pegar aí 10 anos atrás não tinha...até em shopping center e tudo né... então hoje você tem a Beira-mar. Antigamente qual era o restaurante que tinha na Beira-mar? Hoje está bem qualificado os restaurantes e tem aqueles quiosques que é lotado. [...] então foi uma olhar da prefeitura [...] foi fundamental envolvimento da Prefeitura e ela envolveu os permissionários do Mercado dos Peixes [...] Claro, a gente não podia mudar o projeto, mas um pouco que a gente podia ainda dar uma modificada né... você tem ideia que quando a gente for entregar... eu me lembro demais, eu que fui entregar as chaves do Mercado dos Peixes, ali na Companhia Docas, e tava infiltrado uma pessoa da vigilância sanitária lá e ele chegou para mim “você não vai entregar no Mercado dos Peixes... por quê? Porque tá todo errado a construção do Mercado dos Peixes, tudo errado... Como assim? Uma concepção passou por todo mundo, por todos os crivos e tal e aí você... você tá dizendo isso. Não... porque é igual ao hospital né... não pode ter tanto de... Olha como é que era antes? Então você acha melhor como era antes? Como foi que ficou três anos ali naquele provisório daqueles contêineres? [...] (E1, gestor da obra, 12/01/2024).

O gestor, em um discurso autoritário, tendendo para paráfrase, destacou que a cidade depende muito do turismo como sua principal indústria, movimentando diversos setores da economia e que, com a saída de outras indústrias para regiões como o Distrito Industrial Pecém, Maracanaú e Caucaia, o turismo se tornou ainda mais crucial para a economia local.

Ele ressaltou que, no passado, Fortaleza era vista apenas como uma cidade dormitório para os turistas, que passavam o dia nas praias e retornavam sem gastar muito na cidade.

No entanto, com as melhorias feitas, como a revitalização da Beira-Mar e a criação de um observatório do turismo, os turistas passaram a ficar mais tempo na cidade. Acrescentou também que, atualmente, a permanência média de um turista em Fortaleza aumentou de 2 dias para 7 a 10 dias, e que esse período aumentou devido às atrações e infraestrutura turísticas oferecidas.

O gestor evidenciou a importância do envolvimento da prefeitura e a participação dos permissionários do Mercado dos Peixes nesse processo de requalificação e afirmou que, mesmo sem poder modificar totalmente o projeto, houve espaço para sugestões e ajustes. Ele lembrou um episódio em que foi questionado por um representante da vigilância sanitária sobre a construção do mercado, mostrando como as mudanças foram necessárias para adequar o espaço às normas e oferecer uma estrutura melhor para os visitantes.

Percebe-se, assim que a ocupação da área segue a tendência conhecida por alguns autores como "urbanização turística". Essa tendência consiste basicamente na observação de formas específicas de produção do espaço urbano que são concebidas a partir da atividade turística, especialmente quando essa atividade se torna dominante na economia local. Em resumo, trata-se de uma modalidade particular de produzir e estruturar o espaço urbano com base no turismo (Diógenes; Paiva, 2009).

Essa "urbanização turística" em Fortaleza, impulsionada pela requalificação da Av. Beira – Mar, incluindo o Mercado dos Peixes, demonstra como a cidade se adaptou e se transformou para atender às demandas e expectativas dos turistas. A valorização da Beira-Mar, a melhoria dos restaurantes e quiosques, a extensão da permanência dos turistas na cidade, tudo isso evidencia o alto investimento no turismo como uma indústria fundamental para o desenvolvimento econômico local.

Em relação a como era realizada a colaboração e a interação da Administração Pública para governar em rede e orientada para resultados, o gestor explicou que a maior dificuldade era a aceitação dos receptores da política, por temer não poderem trabalhar:

[...] Pronto, a princípio, era muito difícil, né? A questão do relacionamento, né? Porque era a dívida. “Ai nós vamos deixar de trabalhar”? Não deixaram nenhum dia de trabalhar. Mudou, ou seja, para 500 metros um pouco na frente que eles não deixaram de faturar nenhum dia, né? Na verdade, fica naquela época... o Mercado dos Peixes é muito escuro, até para você chegar ali, muita gente vir ali já subiu ali no Granville, né?

[...] Então, eles até a gente convencer na... no mercado provisório e tudo [...] Porque é justamente o medo, né? O apego, porque ali, acho que o poder público não vai, não vai, realmente vai prometer e não vai cumprir, né? Mas a gente tem um bom relacionamento hoje, o Rennys... que é o Rennys que trata com eles, né? Que eles dependem de tudo, a permissão, tudo que acontece lá é com a Regional 2 [...] (E1, gestor da obra, 12/01/2024).

O gestor, em um discurso de predominância autoritária, conforme a proposta de Orlandi (2009), tendendo para paráfrase, explicou que muitos temiam que, ao aderirem às mudanças propostas, poderiam ser prejudicados em seu trabalho. No entanto, ressaltou que, na prática, as atividades dos trabalhadores não foram afetadas negativamente, tendo em vista que mesmo com as alterações realizadas, eles não deixaram de trabalhar e continuaram faturando normalmente. Ainda destacou que, inicialmente, houve resistência devido ao medo e ao receio de que as promessas feitas pelo poder público não fossem cumpridas, no entanto, afirmou que, ao longo do processo de convencimento e adaptação ao mercado provisório, foi possível estabelecer um bom relacionamento com os permissionários. Ele mencionou o papel de Rennys, responsável pelo contato com os permissionários, e ressaltou a importância da Regional 2 em todo o processo. Dessa forma, percebe-se que houve uma relação de dependência entre os permissionários e a Administração Pública, e é importante perceber o quanto essa relação foi relevante para garantir a continuidade das atividades do Mercado dos Peixes e a eficácia das mudanças propostas pela política.

Conforme menciona Bonatto (2018), a responsabilidade pelo bom resultado na execução de uma obra pública não recai apenas sobre a autoridade superior, mas sobre toda a equipe envolvida. Uma obra é um sistema interconectado e interdependente, no qual todas as etapas se relacionam e todos os atores devem colaborar. A gestão de obras públicas, assim como a governança, não é de responsabilidade exclusiva do governante ou gestor do órgão ou entidade, mas de todos os envolvidos, especialmente da população interessada.

Neste cenário, percebe-se que a política pública de revitalização da orla é resultado de diversos objetivos e experiências de ações passadas realizadas de maneira fragmentada, com pouca participação efetiva dos atores sociais diretamente afetados, que chegou a ocorrer através de diálogos, mas foram descontinuados no momento da concretização das intervenções, desvinculando as ações das reais necessidades dos atores sociais envolvidos e concentrando a requalificação em uma área privilegiada, atrativa e com provimento de serviços ligados ao turismo.

A seguir, através do Quadro 9, apresentaremos uma síntese da análise dos discursos sobre a trajetória institucional da política de requalificação do Mercado dos Peixes, dispondo das categorias teóricas, tipos de discursos, formações discursivas e ideológicas que mais se apresentaram nesta seção analítica.

Quadro 9 - Análise do discurso da trajetória institucional da política de requalificação do Mercado dos Peixes

CATEGORIAS TEÓRICAS	DISCURSO (CONDIÇÕES DISCURSIVAS)	FORMAÇÃO DISCURSIVA (ELEMENTOS DO DISCURSO)	FORMAÇÃO IDEOLÓGICA (VISÃO E EXPERIÊNCIA DA POLÍTICA PÚBLICA – POR DIMENSÃO DA AP)
<p>Requalificação urbana (Glass, 1964; Smith, 2007; Bezerra, 2009; Leite, 2009, 2010; Silva, 2011; Barbosa, 2013; Celestino, 2014; Furtado, 2014; Furlani, 2015; Pereira; Sancho-Pivoto, 2019; Corrêa, 2020);</p>	<p>- Representante da Colônia de pescadores Z-8 com discurso predominantemente lúdico; - Gestor com Discurso predominantemente Autoritário; -Permissionário com Discurso predominantemente Autoritário;</p>	<p>- Requalificação para atender expectativas de turistas e empreendedores imobiliários; - Ações visando atender interesses específicos, com pouca margem para ajustes; - Mudanças das formas tradicionais de uso do espaço, atraindo consumidores direcionados apenas à mercadoria oferecida no Mercado; - Relatos de perda de espaço pelos pescadores; - Novo Mercado não inseriu a socialização com os pescadores;</p>	<p>- Requalificação voltada para o <i>marketing</i> urbano; - Uso do espaço restrito ao consumo da mercadoria local; - Alteração dos usos dos espaços para adequação às demandas de mercado; - Alteração da estrutura que guarda o momento histórico;</p>
<p>Governança Pública e valor público (Bresser-Pereira, 1998; Borges, 2000; Matias-Pereira, 2010; Silva, 2011; Martins; Marini, 2014; Costa, 2015; Diniz, 2015; Gussi; Oliveira, 2016; Bonatto, 2018; Soares, 2024);</p>	<p>- Representante da Colônia de pescadores Z-8 com discurso predominantemente lúdico; - Gestor com Discurso predominantemente Autoritário, apresentando também o Discurso Polêmico; -Permissionário com Discurso predominantemente lúdico;</p>	<p>- Relação de dependência entre os beneficiários da política e a Administração Pública; - Financiamento internacional para viabilizar as obras; - Desafios políticos e financeiros causaram atrasos nas obras; - Relatos de impacto positivo na geração de empregos e renda; - Parceria público privada para administração do Mercado dos Peixes gerou problemas com os beneficiários diretos dos boxes; -Relatos de problemas no planejamento e execução da obra, como a falta de local adequado para limpar o peixe e a execução de um local que não funcionou; - Pouco investimento e política pública para o pescador; - Relatos de uma gestão pouco sensível às questões dos pescadores;</p>	<p>- Monopólio do poder do Estado; - Gestão burocrática, pouco sensível à ajustes e mudanças; - Dependência de recursos estrangeiros; - Política do Estado de terceirização da administração local; - Política favoreceu a geração de emprego e renda; - Gestão pouco sensível às necessidades do pescador;</p>

Transparência, <i>Accountability e</i> Controle social (Bresser-Pereira, 1998; Borges, 2000; Dagnino, 2002; Bacelar, 2003; Dagnino, 2010; Matias-Pereira, 2010; Silva, 2011; Giddens, 2013; Martins; Marini, 2014; Costa, 2015; Gussi; Oliveira, 2016; Martins <i>et al.</i> , 2018; Bonatto, 2018).	- Representante da Colônia de pescadores Z-8 com discurso predominantemente lúdico; - Gestor com Discurso predominantemente Autoritário; -Permissionário com Discurso predominantemente lúdico;	- Falta de pressão efetiva por parte dos beneficiários diretos perante a Administração Pública; - diálogo pouco eficiente entre os tomadores de decisões e os atores sociais da política (permissionários e pescadores), prejudicando a eficácia e legitimidade das ações realizadas na obra pública;	- Gestão pouco transparente e dialógica; - Relacionamento do Estado desequilibrado com os demais agentes produtores do espaço, por ter decisões influenciadas por interesses capitalistas;
--	---	--	---

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Pretende-se, em seguida, fazer um estudo a respeito do espectro temporal e territorial da política de requalificação da orla. É o que se verá na próxima seção.

4.4 Análise do espectro temporal e territorial da política de requalificação da Av. Beira-Mar com enfoque no Mercado dos Peixes

O espectro temporal e territorial que adere a política pública em estudo diz respeito às especificidades locais e sua historicidade, voltando o estudo da política para questões que, conforme menciona Lea Rodrigues (2011, p. 51), dizem respeito às “possibilidades de articular, na avaliação, as perspectivas e objetivos de propostas generalizantes às particularidades locais e às possibilidades de implementação de políticas, de forma localizada, que levem em conta seu percurso temporal e territorial”, aliando, por exemplo, a cartografia da distribuição espacial da população beneficiada por uma determinada política, em conformidade com o recorte empírico estabelecido, aos indicadores socioeconômicos e às redes de interesses e relações de poder identificadas na pesquisa de campo.

Essa ideia é abordada por Cruz (2019), que se baseia em observações diretas e/ou participantes de instituições, além de entrevistas com atores-chave em várias esferas de poder. Através da coleta de dados e a conexão de teorias, um texto acadêmico ou técnico vai sendo construído, dando forma ao conhecimento.

Importante se faz considerarmos os ensinamentos de David Harvey (1992), que menciona que as intervenções urbanas, na arquitetura, tendem a gerar lucros, convertendo a cidade em um ponto de atração para o capital e conferindo à sua imagem uma importância tão relevante quanto à própria realidade. Contudo, uma contradição é criada entre o valor de uso

que o local representa para seus moradores e o valor de troca para aqueles interessados em obter benefícios econômicos, a partir de lugares requalificados (Arantes, 2001).

No que se refere à pesquisa avaliativa que realizamos, o espectro territorial engloba a requalificação da orla da Beira-Mar de Fortaleza, implantada pela Prefeitura, compreendendo o trecho entre a Av. Rui Barbosa e o Mercado dos Peixes, este último sendo a área de recorte objeto de estudo desse trabalho, e o espectro temporal abrange o período contado até o ano de 2016, quando a obra do Mercado dos Peixes foi concluída, incluindo as percepções atuais.

O Mercado dos Peixes está localizado em uma área com grande atividade social, influenciada pela cultura da pesca e pela história das populações indígenas que antigamente ocupavam e ainda ocupam (com suas adaptações culturais) a praia do Mucuripe. As tradições da pesca são evidenciadas pelas jangadas que embelezam a paisagem, pela venda de peixes frescos na beira da praia cedo da manhã e pelas histórias dos pescadores que são compartilhadas, reforçando a identidade e a memória dos moradores do Mucuripe (Fortaleza, 2011).

Há aproximadamente 60 anos, a região onde fica o Mercado dos Peixes era uma praia de pescadores, semelhante às que ainda resistem hoje, onde a cultura mais urbana ainda não chegou e não alterou os costumes dos pescadores. A requalificação da orla, incluindo o Mercado dos Peixes, eliminou aquela vida cotidiana simples dos pescadores típicos, cujas lembranças vividas ficaram em suas memórias (Garcia, 2010).

Os pescadores habitavam as margens do mar em modestas casas de palha, em uma região que era desconsiderada e desvalorizada pela classe alta. A nova perspectiva das classes privilegiadas, em relação ao litoral, mudou a dinâmica dos espaços costeiros que antes eram ocupados pelos pescadores e migrantes, passando a ser disputados pela elite, pelo poder público e pelo setor privado (Silva, 2018).

Figura 15 - Casa de pescadores (1952)



Fonte: Garcia (2010).

Segundo Carvalho (2017), a cidade de Fortaleza passou de uma costa negligenciada, predominantemente ocupada por pescadores e migrantes, para uma costa ocupada de maneira surpreendente e inesperada pela elite, com a construção de infraestruturas voltadas para o lazer. A partir da construção de uma imagem turística para Fortaleza, o local enfrentou e continua enfrentando as consequências desse fenômeno, com os pescadores sendo os mais prejudicados.

A regulamentação da pesca e dos pescadores, juntamente com a crescente presença de novas atividades e pessoas nas áreas litorâneas, mudou a forma de tratar o pescador como um indivíduo livre, por meio da imposição de regras para as pescarias e o consumo de peixe em Fortaleza. Isso resultou em uma mudança de postura que colocou os pescadores em uma posição quase servil (Garcia, 2010).

O processo de normalização atingiu seu ponto máximo com o desenvolvimento da indústria pesqueira, resultando na profissionalização do pescador. A exploração da pesca artesanal da lagosta, a partir de 1950, fortaleceu a indústria pesqueira no Ceará. A atividade de subsistência passou, então, por um processo de proletarização do pescador, que, agora por meio de parceria e dependente do atravessador ou do proprietário da jangada, continuou a exercer sua atividade e a residir no litoral (Garcia, 2010).

Em um discurso polêmico, dividido entre polissemia e paráfrase, o pescador entrevistado, que foi líder da colônia de pescadores Z-8 na época da 2ª reforma do Mercado dos Peixes, explicou que o trabalho realizado por eles fica na base da parceria e da divisão da pesca realizada, não havendo vínculo empregatício:

Aqui é assim, o pescador, ele tem aí uma embarcação, aí tem eu, mais você e o outro pescador, né, aí nós vamos pescar pra ele, ele abastece a embarcação todinha.

[...] quando ele não tem a própria embarcação, ele vai pescar pra terceiro, e aí aquele comerciante que tem um capital compra uma embarcação e bota no mar, ele abastece todinha, quando vem a pescaria, é dividido ao meio, 50% para o dono da embarcação e 50% para o pescador, certo, o pescador é assim, ele não, como eu digo, ele não pode ter vínculo empregatício, então ele vai na base da parceria, né.

*[...] o pescador não tem emprego, ele tem trabalho, né, ele tem profissão. Ele não pode chamar e dizer que eu sou empregado em fulano de tal, né. Não é assim, ele é livre, ele tem os direitos sociais, mas ele tem que lutar por conta própria, né. Você vê essas embarcações aí, cada pequena é uma lancha, né. A pesca hoje da lagosta, por exemplo, está muito precária, né. E aí a pessoa, para abastecer uma lancha dessa, não é só com mil reais, que dois mil, cinco mil, que abastece, né. **Então a pesca mais que está em vivência é a pesca mais simples, que é a de jangada, que é a anzol linha enxubada, né, em uma jangada, uma lancha pequena.** Porque uma lancha grande não tem mais ninguém com capital para aplicar cinco mil reais ou dez mil para ir para o mar, sem saber que traz de volta, né (E3, líder da Colônia de Pescadores Z-8, 10/08/2024, grifo próprio).*

Partindo para um discurso lúdico, tendendo para polissemia, o pescador entrevistado informou que a indústria da pesca já não existe mais, só existindo a pesca artesanal, e demonstrou seu descontentamento com a decadência da pesca industrial e a ascensão da pesca artesanal:

[...] A pesca artesanal, por mais que exista capitalismo aqui da pesca, a pesca artesanal sempre vai existir. O que nós tivemos aqui, se a senhora buscar aí no Google, vai ver que aqui tinha... A maior indústria de pesca do Brasil era aqui, da lagosta. Hoje não existe mais. Você tem uma ideia. Literalmente, as indústrias de pesca, elas foram arrancadas pela raiz, foram destruídas, certo? Então, tinha a pesca artesanal que abastecia muito o pescador de trabalho, né? Tinha o pescador artesanal e tinha o pescador industrial. Hoje só existe o pescador artesanal. Por quê? Na nossa Constituição, antigamente, era seis toneladas, a embarcação não era considerada artesanal, sabe? A partir de seis toneladas, já você que era dono de uma lanchinha tinha que assinar carteira lá na previdência, sabe? No Ministério do Trabalho, aliás. E aí, veio a queda da lagosta, né? Começaram a fazer coisas erradas, né? Com a lagosta. E o americano suspendeu a compra da lagosta. E a pesca ficou caída mesmo, né? Foi ao fundo do poço. E aí, os empresários com o governo tiveram a ideia de botar o quê? Até 20 toneladas, quem tem uma embarcação com 20 toneladas é considerado artesanal. Isto é, o pescador não tem a obrigação de assinar carteira com o dono da embarcação, entendeu, né? Eles são parceiros, entendeu? 20 toneladas. De seis toneladas subiu muito, né? Por quê? A pesca artesanal estava se acabando, industrial. E aí, fizeram o lobby lá em Brasília, né? Porque o caminho do lobby é Brasília, né? E aí, houve um entendimento. O governo federal com o Congresso Nacional fizeram até 20 toneladas. Aí, quem é hoje? Você tem uma embarcação com 20 toneladas e você quer ter... Carteira assinada não pode. Não, não precisa ter carteira assinada. De 20 toneladas para assinar, você é obrigatório ter carteira assinada, né? Então, as coisas... Com essas três décadas de mudança política, né? A forma política social, a política social mudou muito, né? E o pescador ficou aqui aderido. Literalmente, aderido. Então, a palavra que a gente usa é marítimo (E3, líder da Colônia de Pescadores Z-8, 10/08/2024, grifo próprio).

A história da pesca nessa região é marcada por transformações significativas que afetaram diretamente a vida dos pescadores locais. A transição da pesca industrial para a

valorização da pesca artesanal trouxe desafios e mudanças nas leis e regulamentações que regem a atividade. A luta dos pescadores por reconhecimento e condições dignas de trabalho é evidente nesse relato, mostrando como questões políticas e econômicas impactam diretamente a vida desses trabalhadores. É importante refletir sobre a importância da preservação da pesca tradicional e do respeito às comunidades pesqueiras para garantir a sustentabilidade e o desenvolvimento dessas atividades tradicionais.

É fundamental destacar a realidade enfrentada pelo pescador com a ocupação e urbanização das áreas costeiras, tendo em vista que muitos tiveram que retirar sua morada das praias, levando alguns a abandonar a atividade tradicional em busca de empregos informais. O pescador deixou de ser um grupo autônomo para se tornar parte da sociedade de consumo. Mesmo os que ainda continuaram praticando a pesca tradicional, passaram a não mais fazê-lo apenas para subsistência própria, tendo agora seus produtos determinados pelo mercado consumidor. Assim, foram obrigados a adquirir materiais para a construção de jangadas e outros insumos industrializados. Muitos pescadores passaram a se envolver em atividades relacionadas ao turismo, como a venda de artesanato e alimentos típicos, entre outras atividades (Garcia, 2010).

A Colônia de Pescadores foi criada no século XX, quando a Administração Pública se preocupou em organizar a atividade de pesca no litoral e em criar estratégia para defender o território nacional. A Colônia de Pescadores do Mucuripe, hoje denominada “Z-8” fica localizada na Av. César Cals, nº 130, e tem a função de organizar o desenvolvimento da atividade e demarcar sua área de atuação (SECULT, 2017).

Figura 16 - Sede da Colônia de Pescadores Z-8 (2015)



Fonte: SECULT (2017).

Em entrevista, o pescador que foi líder da colônia de pescadores-Z8, em um discurso autoritário, tendendo para paráfrase, deu sua opinião sobre a importância de se associar à colônia a fim de garantir os direitos sociais e o direito de ocupar a terra:

D (00:32:30) - Aí a Colônia Z8, você pode falar um pouquinho como foi que começou? [...]

E (00:32:45) - Ela contribuiu muito na parte social do pescador. E no seu direito de ocupar a faixa de terra, como eu chamo, a praia, principalmente a praia, né. Contribuiu muito, né. O meu pai foi presidente de Colônia, e nesses anos 50 para 60, né, eu era garoto, né. E ele lutava muito pelos direitos sociais do pescador; e o direito dele de ocupar; de ter seu espaço de terra para morar; né. Isso aí, as Colônias que foram fundadas em 1920, nós fomos muito apoiados pela Capitania dos Portos na época, sabe. Nessa época que eu estou falando aí, né (E3, líder da Colônia de Pescadores Z-8, 10/08/2024, grifo próprio).

Adentrando em um discurso polêmico, equilibrado entre polissemia e paráfrase, o pescador entrevistado explicou o motivo que as colônias foram criadas, afirmando que a categoria de pescadores antes era apoiada pelas Capitânicas, mas a partir de quando a Prefeitura passou a ser responsável pela faixa de praia, eles passaram a se sentir abandonados:

E (00:10:51) - [...] nessa autorização do governo federal a prefeitura ficou com até 200 metros de mar adentro. A capitania saiu do litoral, que controlava, sabe, e administrava as praias. Não, a capitania não administra mais. Se você tiver embarcação e ela ficar afundada ali, a capitania não vai lhe procurar. Só se você levantar a âncora e navegar. Ela pergunta se você está com o documento da embarcação e do mar. E aí tomou a posse da prefeitura

E (00:33:27) - Foi criada porque teve a época da guerra, e o pescador comunicava aqui na Capitania que tinha visto algum navio estranho, né. Isso foi muito, tanto que um almirante aqui, um almirante não, um comandante dos portos, capitão da Capitania dos Portos, ele dizia, o pescador são os olhos do mar, entendeu. ... ele se referiu ao tempo da guerra, né. Ele se referia que o pescador, agora o pescador... aí,

o pescador era muito apoiado pela Capitania. E a Capitania, agora não, a Capitania, como a prefeitura tomou de conta, você vê, você chega aí na praia, 200 metros ainda é prefeitura, e a prefeitura abandonou tudo isso, só cuidou daqui, e o pescador ficou no limbo, sabe. Nem é uma coisa e nem é outra, não é apoiado pelo governo federal mais, né, enquanto... (E3, líder da Colônia de Pescadores Z-8, 10/08/2024, grifo próprio).

A gestão da orla, na legislação federal, é exclusiva da União, porém o Decreto Federal de nº 5.300 de 2004 regulamentou a Lei nº 7.661, no qual apresentou a orla como um ambiente de gestão compartilhada com os municípios (Brasil, 2004). A Capitania dos Portos do Ceará é encarregada de garantir a segurança do tráfego aquaviário, proteger a vida humana na água e prevenir a poluição hídrica, fornecendo suporte à navegação e contribuindo para orientar, coordenar e controlar as atividades relacionadas à Marinha Mercante e organizações afins no estado do Ceará. Além disso, é responsável por fiscalizar os serviços de praticagem, realizar inspeções navais e vistorias, auxiliar o Serviço de Salvamento Marítimo, ministrar cursos de Ensino Profissional Marítimo e manter os faróis ao longo da costa cearense. Atua como um elemento catalisador nas relações entre os diversos atores da orla marítima ao longo desse extenso litoral e nas águas interiores do Ceará (Marinha do Brasil, 2021).

O discurso do pescador evidencia que a região enfrenta desafios socioambientais atuais, levantando dúvidas sobre a eficácia do manejo costeiro proposto pelas autoridades públicas responsáveis. O sentimento de abandono por parte da categoria de pescadores demonstra a necessidade de um diálogo mais amplo entre os pescadores, a Colônia de Pescadores Z-8, a Prefeitura e demais órgãos responsáveis, a fim de buscar soluções que atendam às demandas e necessidades da comunidade de pescadores, e que promovam o desenvolvimento sustentável da atividade pesqueira no litoral.

Esses conflitos sociais provocados aos residentes são frequentes no urbanismo contemporâneo, que recorre a "arquiteturas icônicas" para viabilizar investimentos urbanos (públicos ou público-privados), por meio de estratégias de *marketing* urbano, mas sem um planejamento territorial, negligenciando as particularidades culturais locais que são fundamentais para a história do território (Almeida; Silva Filho, 2021).

Localizado no final da Av. Beira-Mar, no bairro Mucuripe, o Mercado dos Peixes possuía, antes da reforma, um formato em "L", com 28 boxes de alvenaria associados ou próximos a 17 barracas de madeira, atuando com o comércio de peixes e produtos relacionados. Embora, na época, não tivesse uma estrutura voltada especificamente para atividades turísticas, possuía um potencial considerável, pois era um ponto atrativo para lazer e para os usuários interessados em comprar peixes e frutos do mar frescos, durante o dia, e desfrutar de camarões fritos, por exemplo, durante a noite.

Figura 17 - Mercado dos Peixes do Mucuripe (2011)



Fonte: Almeida e Silva Filho (2021).

Em entrevista com um dos permissionários que trabalha no Mercado dos Peixes, ele explicou em um discurso autoritário, tendendo à paráfrase, como se iniciou o processo de venda de peixes ali na área:

[...] 5 anos só na beira da praia...

[...] tenho atualmente 70 anos de idade, 65 anos só na Praia do Náutico até aqui, com 65 anos de praia e começou com meu pai. Ele vendia aviamentos de pesca, rancho para pescador. Sempre tive a vida do meu pai, apesar de ter viajado também. Fiquei dois anos e meio na Bahia, mas todo fim de semana eu estava aqui. Até hoje continuo trabalhando no mesmo local. Quanto ao mercado, quando começou aqui, os pescadores tinham umas banquinhas de madeira, mesa de madeira recebia o peixe, mas ele ficava ali mesmo. As pessoas compravam, tratavam. Depois começaram a colocar umas mesas. Era aqui onde hoje está tudo reformado. Mas eles começaram a colocar as mesinhas aqui. Então, umas mesinhas de madeira, tal tal, guardava o peixe. Só que, na gestão do prefeito Lúcio Alcântara, ele chegou para os meninos, dos boxes nas mesinhas de madeira, e perguntou se não queriam que ele fizesse um boxinho mais bonitinho para vocês, uma cobertinha de fibra, tudo em alvenaria. Eles ficaram naquela dúvida. "Isso é só conversa, mas isso eu vou fazer." Teve quatro deles que realmente deram apoio ao Lúcio Alcântara. E realmente foi feito. Finado Padeirinho, finado Tarzan - o apelido dele era Tarzan -, Seu Manoel do Pedro, Manoel do Pedro da Alta, e o Zé Maria da Luzia. Onde já estão todos mortos. Acreditaram, então, Lúcio Alcântara fez treze boxes de 1 a 13 e tudo cobertinho com alvenaria, só um pouco mais... É... nesse mesmo local. Ficamos por muito tempo. Meu pai também tinha uma barraca grande de madeira, boteco de madeira. Ele atendia os pescadores, rancho, tudo. Com o passar do tempo, a prefeitura liberou para fazer em alvenaria. Então, fizeram os 13 boxes... da caixinha passou a ser alvenaria. Ela mandou uma planta, foi feita também uma reforma, uma prévia reforma. Fizeram para reformar. Então, em 1987, chamava a prefeitura, fizeram um cadastramento conosco. Passamos a pagar o dan. Não pagavam durante, passamos a pagar o DAN e ficamos como permissionários da prefeitura até a segunda reforma. A segunda reforma fez um monte de alvenaria bonitinha... de um lado e do outro eram treze, quinze e dezoito. Dezoito com 4... 32 ou 32 porque, nós éramos cinco barracas de fritura, de merenda, lanches. Só que quando fizeram a nova reforma, passou a ser só quatro barracas de fritura e 38 de comercialização de peixe. [...] Moral da história teve a primeira reforma, teve a segunda reforma. Nessa outra reforma que foi agora já foi na gestão

do Roberto Cláudio... Fizeram a reforma e passamos três anos trabalhando de provisório até que saiu aqui [...] (E2, permissionário do boxe, 05/02/2024).

Conforme o discurso apresentado, o permissionário informa, em suma, que inicialmente o local era bem improvisado e a Prefeitura teve a intenção de melhorar o aspecto do local e proporcionar melhores condições de trabalho para os comerciantes do Mercado dos Peixes, tendo a primeira reforma acontecido na gestão do governador Lúcio Alcântara, quando foi feito um cadastramento com as pessoas que passaram a ser permissionários, pagando o “DAN”. Depois, houve a segunda reforma na gestão do prefeito Roberto Cláudio.

Em entrevista com um dos gestores que participou do processo à época, o mesmo, mantendo um discurso autoritário, tendendo à paráfrase, nos contou como era a situação da área antes da reforma do Mercado dos Peixes:

[...] antigamente era um puxadinho... eles tinham lá poucos... hoje são 45 + 4 que são 49... que são 45 e comercialização do pescado e quatro de frituras né [...] Que que foi feito... era no meio da área e essa fritura, não sei se você lembra, que veio foi uma tradição que... que a sociedade criou aqui com uma quinta-feira... ela ia lá, comprava e o cara “não, eu faço aqui para ti” aí ficou aquele negócio e o pessoal ia pra beira da praia. Aí depois foi para o outro lado do trilho, que acho que até hoje tem ainda, ali perto do Serviluz, pessoal foi levou pro restaurante e tal e tava fazendo... o cara comprava, atravessava aí [...] na concepção já [...] já contemplou[...] aí porque 45? Porque foi o puxadinho [...] contemplou todo mundo, entendeu? Como foi feito na feirinha [...] a feirinha eu acho que são hoje 300 tantos box. A princípio era 200 e pouco, tinha umas puxadinho [...] o Roberto disse “rapaz, amplia, bota tudo a partir da hora na letra mais ninguém”. Então cadastrou todo mundo antes de começar a obra pronto [...] daqui até o 300 pronto [...]301 não vai desistir e não vai ter puxadinho, não vai ter nada aí graças a Deus e ao secretário Rennys também ele tá conseguindo aí segurar isso aí porque antes era insuportável. Você chegar na Beira-mar de domingo com aquele pessoal que vendia quadro ocupando calçadão aí o pessoal a gente ficava ali eu já li que tem salvo engano 160 câmeras... [...] então foi contemplado desse jeito. Já quem tava lá ilegal já foi cadastrado e a partir daí eles já estavam contemplados [...] (E1, gestor, 12/01/2024).

Em suma, através de um discurso autoritário, o gestor que trabalhou na reforma da gestão do então prefeito Roberto Cláudio explicou que, inicialmente, o local era improvisado e que a Prefeitura organizou um processo de regularização e ampliação do Mercado dos Peixes do Mucuripe, proporcionando mais espaço e estrutura para os permissionários que atuavam no local. Ressaltou que, com a ampliação do número de boxes, foi possível acomodar todos os comerciantes de forma mais organizada, eliminando os "puxadinhos" e garantindo um ambiente mais seguro e agradável para os frequentadores.

Percebe-se que a prefeitura teve um papel fundamental no desenvolvimento e na organização do Mercado dos Peixes. Aos poucos, com as reformas realizadas, o local foi se modernizando para a venda de pescados e os permissionários foram se adaptando às mudanças,

mantendo a tradição familiar de geração em geração, o que mostra a importância da cultura local no Mercado de peixes.

A iniciativa da Prefeitura em cadastrar previamente os comerciantes e garantir a regularização das atividades contribuiu para a valorização do mercado como um ponto turístico e cultural importante da região. A história do Mercado dos Peixes é marcada por essas transformações e pela dedicação dos trabalhadores que, mesmo diante das adversidades, continuaram firmes em suas atividades.

Atualmente, o Mercado dos Peixes vem funcionando como um local turístico, com novo projeto arquitetônico, que integra áreas de alimentação e restaurantes, incorporando as práticas de comércio e pesca, tornando-se uma fonte de emprego e renda para os moradores do bairro (Paiva; Feitoza; Colares, 2020).

Na faixa de praia, em frente ao antigo Mercado, um aterro foi construído para abrigar a nova estrutura do Mercado dos Peixes e passou a corresponder ao espaço disponibilizado para as mesas e cadeiras, destinadas aos consumidores dos boxes. A referida construção dificultou o desembarque dos pescados que antes acontecia ali, fazendo com que os pescadores precisassem se deslocar mais para oeste para desempenhar a atividade de “*tratar o peixe*”, retirando do pescado suas escamas, guelras e vísceras, e seu comércio, comumente mencionado como leilão do peixe, que acontece diariamente nos primeiros momentos da manhã, após as embarcações chegarem com peixes frescos (Carvalho, 2018).

Figura 18 - Mercado dos Peixes do Mucuripe (2016)



Fonte: Marquez (2016).

Figura 19 - Leilão de peixe (2021)



Fonte: Site do Diário do Nordeste (2021)¹¹.

No leilão, os peixes são disponibilizados na areia da praia e os compradores dão a eles o preço. Além das práticas desempenhadas pelos pescadores, ali inclui-se também um pequeno comércio de bebidas e de lanches realizado pelas mães, esposas e/ou filhas de pescadores (Carvalho, 2018).

Em entrevista, o pescador que foi líder da colônia de pescadores-Z8, em um discurso polêmico, equilibrado entre polissemia e paráfrase, explicou que a Prefeitura queria extinguir esse pequeno comércio informal, preocupando-se apenas com quem tem capital:

¹¹ PRAIA do Mucuripe amanhece com aglomeração de clientes. **Diário do Nordeste**. Fortaleza, 2 abr. 2021. Disponível em: <https://diarionordeste.verdesmares.com.br/metro/praiado-mucuripe-amanhece-com-aglomeracao-de-clientes-1.3068254>. Acesso em: 7 nov. 2024.

[...] O pescador aqui, quando chega, ele precisa ter um cafezinho, uma bebida. A prefeitura queria tirar, mas foi uma luta medonha pra prefeitura entender que nem todo mundo tem carteira assinada na vida, né? Nem todo mundo é profissional liberal, certo? Então, tem muito ali. Por isso que eu fiquei mal visto. Eu digo isso. Depois, uma pessoa me diz, tu tá falando muito pela tua categoria. Tem cuidado que tu vai ser queimado. Eu digo, não me importo. Eu não me importo. Eu quero a minha consciência, porque eu sou nascido em beira de praia. Eu jamais vou trair as minhas origens. Porque o homem ou a mulher que trai suas origens, pra mim não é legal, sabe? E aí, tá lá as cafezeiras vendendo água de coco, vendendo uma cervejinha. Porque eles não queriam que vendessem uma cerveja. Eles queriam que todo mundo fosse ali pra dentro. Não dá. Isso não existe, né? Entendeu? Então, pra você ver como é que veio a regra da prefeitura, sabe? Olhando só pro lado comercial de quem tem capital, né? Aí nós lutamos. Não, isso aqui tem que ficar com essas mulheres. Elas já têm 20 anos aqui. Essas mulheres vão trabalhar onde, né? E ali ela fritar o peixe, certo? Você toma sua cervejinha, o seu guaraná, a sua água de coco, né? Eu acho que, como eu digo, que eu não sou um político nesse sentido social da vida, né? Tem um nomezinho que diz aí, que diz político, né? Eu defendo é o direito de todo mundo sobreviver, sabe? Não importa a forma, né? É o direito social. Então, nós somos muito prejudicados, né? Muito prejudicados [...] (E3, líder da Colônia de Pescadores Z-8, 10/08/2024, grifo próprio).

Depois da construção do Mercado, foi possível observar ao redor diversos pontos de venda de peixes que funcionavam de maneira precária, espontânea e informal, os quais foram objeto de estudo pela Prefeitura, que, para solucionar o problema, construíram guarderias padronizadas no local para abrigar esse mercado e procurando formalizar os comerciantes.

Figura 20 - Guarderias na orla da Beira-Mar (2024)



Fonte: Acervo pessoal da autora (2024).

Sobre as guarderias, o gestor, em um discurso autoritário, tendendo para paráfrase,

informou que elas foram construídas para regularizar um mercado clandestino de peixe que estava acontecendo no local:

[...] recentemente, das guarderias, as guarderias ali. Não sei se você lembra até a gente entregar...são outras pessoas que estavam na informalidade ainda. Que seria o puxadinho que a gente ia correr ali. Tinha um campo de futebol colado que hoje não tem mais colado no Mercado dos Peixes, que é incrível. O pessoal via que a maioria do peixe que vem dali não vem do pescador dali. Ele vem, às vezes, de outro município, às vezes, até de outro estado, até às vezes do Rio Grande do Norte. Aí, no caminhão, e aí ele vem de lá. Depois, o caminhão sair, encostava ali e vendia a metade do preço que eles estavam vendendo. Para não voltar com um caminhão o resto que ele não, ele vendia ali naquele mercado clandestino. Então, a gente conseguiu tirar esse mercado clandestino, fazendo aquelas guarderias que hoje dão uma maior, como é que se diz, higiene ali... tem os conservadores, padronizado, tem um local para ele limpar o peixe também, mas que ele não concorre diretamente com o mercado dos peixes, né? E ele tá formalizado ali. Antigamente, era na informalidade e aí tinha aquela substituição de preço, né? Ou seja, o cara ali no mercado dos peixes, o quilo do peixe e tal é R\$10,00... aqui é R\$5,00. Entendeu?

Então, é tudo, todas o que a gente viu de deficiente ou durante ou até depois de entregar a obra do Mercado dos Peixes, a gente corrigiu uns logo de imediato, outros como uma caixa d'água antes, junto com o processo, que não tinha nem como funcionar se não tivesse uma caixa de água, né? É realmente que comportasse ali todo... o que é a água para eles ali é primordial. Tudo depende de água, tem que ficar molhando pescada ali todo tempo, aquele negócio todo. E agora, recentemente, para complementar essa parte de guarderia, de conserto de barco também, que tá tudo abrigado e a partir dessa que tinha esse mercado clandestino, agora também está oficializado, também com cada qual com sua permissão. Aí estão sujeitos à fiscalização e a perder a permissão (E1, gestor da obra, 12/01/2024, grifo próprio).

Em um discurso polêmico, equilibrado entre polissemia e paráfrase, o pescador entrevistado explicou que as guarderias foram um projeto da prefeita Luizianne Lins e só foram construídas agora porque, com as obras do Mercado dos Peixes, o pescador perdeu espaço e estava utilizando a faixa de praia que lhe restou da forma que lhes convinham. Então, mais de 8 anos depois, a prefeitura teve que executar o projeto de outra gestão para regularizar o uso do local.

[...] Esse projeto que vocês estão vendo aqui agora... É as guarderias, né? Isso veio da Luiziane. Você vê que o clima era lento para atender ao pescador. Passaram décadas, né? A Luiziane vinha de 8 anos. E la vai 16 anos, né? Mais um, quase foi.

D (00:04:58) - Só foi atendido porque os pescadores estavam realmente usando a área da forma que queriam.

E (00:05:10) - Exatamente. Porque aqui, aí, você vê essa mudança. Eu, porque eu entrei como presidente em 2004. E em 2000, eu entrei como vice-presidente, né? Em 2004, eu tive que apoiar a eleição por quase 4 anos. Aí nós lutamos muito pra que não fosse tomado o nosso espaço que ainda restava, né? Como a luta dos pescadores. Mas a própria prefeitura nunca olhou com bons olhos. E também com o quê? Com

*o direito que o pescador tem. Porque nós não precisamos de paternalismo. **Precisamos de valorização do serviço público, né?** A própria universidade se afastou um pouco, entendeu? Isso é que é verdade. Enquanto o ente público, que é a Universidade Federal do Ceará, ela se afastava. Ela olhava o pescador só no lirismo, né? Na poesia, sabe? **Mas na hora de olhar o pescador como necessidade sobrevivente da pesca, a gente ficou muito distante.***

Percebe-se que, antes da realização da obra do Mercado dos Peixes, e até mesmo depois da sua conclusão, surgiram várias questões que precisaram ser administradas pela Prefeitura. A Administração Pública teve que lidar com desafios inesperados, como a presença de mercados clandestinos e questões de uso da faixa de praia. Por meio de ações como a construção de guarderias, padronização dos espaços e formalização dos comerciantes, a Prefeitura conseguiu minimizar esses problemas. Todo esse processo evidencia a importância de uma gestão atenta às necessidades da comunidade envolvida.

De modo geral, a requalificação do Mercado dos Peixes revelou-se uma ferramenta importante para impulsionar as atividades turísticas e valorizar o mercado imobiliário. Isso se deu devido ao aumento da visibilidade turística do local e ao aumento do fluxo de visitantes. No entanto, a integração local apresentou fragilidades. A gestão que deveria contemplar as necessidades dos pescadores, permissionários e os interesses dos agentes promotores da política (como o poder público municipal e seus parceiros políticos e econômicos), mostrou-se pouco dialogal, deixando de considerar necessidades e expectativas dos permissionários e também dos pescadores.

Perguntado sobre quem foi efetivamente beneficiado com a requalificação da obra do Mercado dos Peixes, o gestor, em discurso autoritário, tendendo para a paráfrase, explicou seu ponto de vista, considerando que foram os permissionários:

[...] os permissionários, as famílias, né, e com certeza impulsionou aí o mercado de trabalho das comunidades dele que ali, acho que 80% dos permissionários advém do morro Santa Terezinha, aí, ou seja, é, e a gente é requalificou o morro também, né, dando outras oportunidades. Então, aquilo ali, você tira muita gente da informalidade, até mesmo do crime, né, dando uma oportunidade. Eu acho que o mercado veio para isso. Antigamente, ali, não sei se você... acontecia muito... tinha essa fritura, esse negócio que era o negócio totalmente escuro, descia o pessoal do morro, fazendo arrastão, levava tudo. Com isso, foi o que eu disse para o pessoal lá, a gente só fazendo tudo, vocês forem brigar, e foram abrir o restaurante aqui, vai descer lá seis caba do morro... vai... acabou o teu negócio, porque quem é que “eu fui assaltado no mercado” lá, o restaurante cheio, do Mercado dos Peixes... ou vai pro ganha ganha... a gente conhece pessoas de bem... o pessoal que tá lá conhece o pessoal. Quando se vive na comunidade, a gente sabe, tanto tempo quem tá no poder público que tá tudo misturado lá, né, tem do bem, tem o do mal (E1, gestor da obra, 12/01/2024).

Um dos permissionários entrevistado, mantendo um discurso autoritário, tendendo para a paráfrase, também concordou que a sua categoria foi a mais beneficiada, incluindo também a população e a prefeitura:

[...] Os permissionários se beneficiaram e muito... a própria população também. Tem uma qualidade melhor do mercado, né? A prefeitura é lógico, né, porque ela tá aí toma de conta. Agora não sei como é que vai ficar... a tramitação dessa empresa privada, mas prefeitura também teve grande participação dela (E2, proprietário do boxe, 05/02/2024).

O pescador entrevistado, seguindo um discurso autoritário, parafraseando a ideia do gestor e do permissionário, concordou que os mais beneficiados com a requalificação foram os permissionários, mas adentrando em um discurso lúdico, tendendo para polissemia, afirmou que os mais prejudicados com a requalificação foram os pescadores da região, porque perderam suas faixas de terra, “a praia”:

E (00:37:48) - Aí foi só o comerciante que já tava estruturado, né. Esses permissionários aí, tem uns aí que tão tranquilos, né, agora tem outros que talvez, por consequência qualquer pessoal da vida, que o capital cai e ele fica sem abastecer ali, né, fica precário.

D (00:38:08) - Então, no geral, o senhor acha que o pescador, ele foi beneficiado ou prejudicado com a requalificação, tanto da orla quanto do mercado?

E (00:38:17) - Ele foi prejudicado pra começar na parte física, né, da faixa de terra, que a gente chama de praia, né, porque aí, ó, você vê, de lá pra cá tem uma boa distância, mais de 100 metros, né, terminou aqui, só ficou esse pedacinho aqui, e quando a natureza vem, que é janeiro e fevereiro... Quando a natureza vem. Quando o pescador fica no sufoco, né, então o comerciante, que era mais comerciante mesmo, né, porque o pescador, com a própria natureza, ele não gosta de seguir.. Porque ele já passa 3, 4 dias no mar, enfrentando as procelas do mar, que não é brincadeira, né, como agora, agora vai ser o pior do ano, né, ele já chega cansado, vende o peixe dele aqui na praia, ou então pro mercado mesmo, né, ele vai pra casa, né, ele não tem essa cultura de ser comerciante, né, pra ele mesmo ser o comerciante, né, e aí o comerciante mesmo que tem um capital, ali tá ali dentro, né.

Dessa forma, percebe-se que a requalificação da obra do Mercado dos Peixes teve impactos diferentes para os envolvidos. Enquanto os permissionários foram beneficiados com melhorias estruturais e organizacionais, os pescadores se viram em uma situação desfavorável ao perderem parte do espaço de trabalho. Essa diversidade de opiniões ressalta a importância de considerar todos os pontos de vista ao realizar intervenções em espaços públicos, garantindo que as necessidades de cada grupo sejam atendidas de forma equitativa.

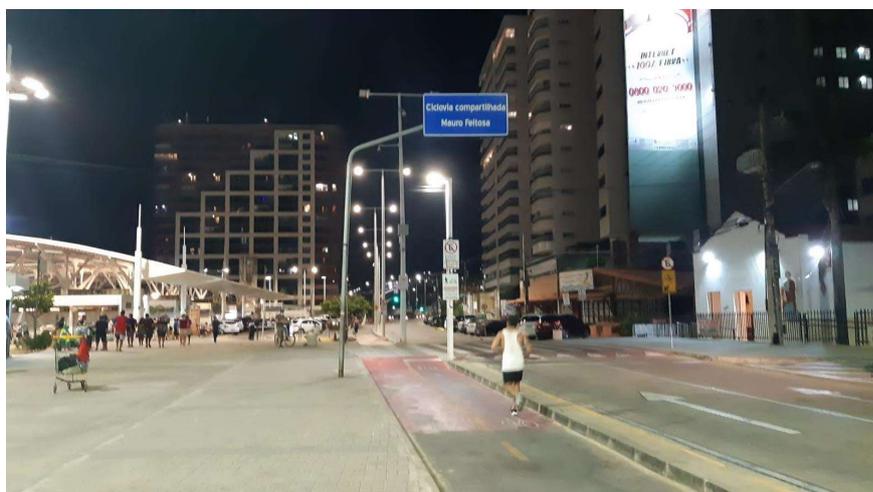
A requalificação da área foi direcionada para o crescimento econômico e o estímulo

ao turismo, com o objetivo de integrá-la à economia global, o que resultou em fragmentação e financeirização do local, além de uma desconexão com as tradições locais. A arquitetura contemporânea do Mercado gerou debates sobre sua presença em uma comunidade tradicional, com um contexto cultural de mudança e descaracterização da paisagem anteriormente marcada pelos habitantes originais da região. Ao tentar integrá-lo à lógica da economia global, gerou um conflito com os aspectos indenitários do território costeiro local (Almeida; Silva Filho, 2021).

De acordo com o arquiteto Ricardo Muratori, da empresa Arcosanti Arquitetura, responsável pelo projeto do Mercado dos Peixes, o objetivo do grupo era projetar um prédio contemporâneo, abandonando as características comuns de uma região litorânea, já que se tratava de uma área altamente urbanizada e cosmopolita da capital cearense (Marquez, 2016).

Nessa perspectiva, é possível observar que a intervenção buscou favorecer o modelo e a imagem da cidade competitiva no cenário internacional, sobrepondo-se aos aspectos culturais da comunidade local, afastando-se intencionalmente de sua essência litorânea e praiana, assim como dos vínculos culturais que enriquecem o território, como as festividades e outras expressões culturais da população do Mucuripe. Um dos principais indícios dessa desconexão da arquitetura contemporânea com o território é o contraste da arquitetura de um dos principais marcos originais do Mucuripe, a Capela de São Pedro dos Pescadores, na paisagem da cidade com a arquitetura contemporânea do Mercado (Almeida; Silva Filho, 2021).

Figura 21 - Mercado dos Peixes do Mucuripe (à esquerda) e a Capela de São Pedro dos Pescadores (à direita)



Fonte: Almeida e Silva Filho (2021).

Essa desvalorização do patrimônio histórico e cultural da região, em prol de uma estética globalizada e padronizada, levanta questões importantes sobre a preservação da identidade local e a promoção do desenvolvimento sustentável. A falta de diálogo com a comunidade, e a imposição de um modelo arquitetônico estranho à paisagem e à cultura do Mucuripe, evidenciam a necessidade de refletir as práticas de planejamento urbano e arquitetônico, a questão da valorização do patrimônio cultural e a participação ativa dos moradores no processo de transformação da cidade. É fundamental buscar alternativas que conciliem o progresso econômico com a preservação da identidade cultural e do ambiente construído, respeitando a história do povo e os valores locais. A reflexão sobre a relação entre arquitetura contemporânea e território é essencial para garantir um desenvolvimento urbano mais inclusivo, sustentável e culturalmente enraizado.

A seguir, através do Quadro 10, apresentaremos uma síntese da análise dos discursos sobre espectro temporal e territorial da política de requalificação do Mercado dos Peixes, dispondo das categorias teóricas, tipos de discursos, formações discursivas e ideológicas que mais se apresentaram nesta seção analítica.

Quadro 10 - Análise do discurso sobre espectro temporal e territorial da Política de requalificação do Mercado dos Peixes

CATEGORIAS TEÓRICAS	DISCURSO (CONDIÇÕES DISCURSIVAS)	FORMAÇÃO DISCURSIVA (ELEMENTOS DO DISCURSO)	FORMAÇÃO IDEOLÓGICA (VISÃO E EXPERIÊNCIA DA POLÍTICA PÚBLICA – POR DIMENSÃO DA AP)
<p>Requalificação urbana (Glass, 1964; Smith, 2007; Bezerra, 2009; Leite, 2009, 2010; Silva, 2011; Barbosa, 2013; Celestino, 2014; Furtado, 2014; Furlani, 2015; Pereira; Sancho-Pivoto, 2019; Corrêa, 2020);</p>	<p>- Líder da entidade representativa dos pescadores - Colônia de Z-8 com discurso predominantemente polêmico, apresentando também discurso lúdico; - Gestor com Discurso predominantemente Autoritário; -Permissionário com Discurso predominantemente autoritário, apresentando também discurso lúdico;</p>	<p>- Relatos de perda de faixa de praia espaço pelos pescadores; - Relatos da melhoria da infraestrutura para os permissionários; - Relatos de manutenção da tradição familiar de venda de peixes, passando de geração em geração; - Relatos da mudança do local em que ficavam os pescadores; - Relatos da alteração de usos do local;</p>	<p>- Práticas contemporâneas de reestruturação urbana criando áreas urbanizadas desconectadas com a tradição local; - Conflitos entre os pescadores que habitavam no local; - Alteração dos usos dos espaços para adequação às demandas de mercado; - Alteração da estrutura que guarda o momento histórico;</p>
<p>Governança Pública e valor público (Bresser-Pereira, 1998; Borges, 2000; Matias-Pereira, 2010; Silva, 2011; Martins; Marini, 2014; Costa, 2015; Diniz, 2015; Gussi; Oliveira, 2016; Bonatto, 2018; Soares, 2024);</p>	<p>- Líder da entidade representativa dos pescadores - Colônia de Z-8 com discurso predominantemente polêmico; - Gestor com Discurso predominantemente polêmico; -Permissionário com Discurso predominantemente lúdico;</p>	<p>- Relatos de que houve a preocupação em melhorar o ambiente de venda de peixes; - Relatos de ausência de política pública voltada para os pescadores; - Relatos de presença de mercados clandestinos que tiveram que ser regularizados pela Prefeitura; - Relatos de benefícios em relação a emprego e renda, com valorização do trabalho e retirada da informalidade; - Relatos de desenvolvimento econômico da cidade; - Relatos de movimentação da economia local, principalmente o turismo; - Relatos de sentimento de abandono da prefeitura por parte dos pescadores;</p>	<p>- Valorização do potencial turístico cultural do local em detrimento da organização e planejamento do empreendimento; - Pouca valorização das culturas tradicionais; - Modelos de gestão burocrática privada direcionadas à lógica de mercado, com valorização de aspectos econômicos como o turismo.</p>

<p>Transparência, <i>Accountability e</i> Controle social (Bresser Pereira, 1998; Borges, 2000; Dagnino, 2002; Bacelar, 2003; Dagnino, 2010; Matias Pereira, 2010; Silva, 2011; Giddens, 2013; Martins; Marini, 2014; Costa, 2015; Gussi; Oliveira, 2016; Bonatto, 2018; Martins <i>et al.</i>, 2018;).</p>	<p>- Líder da entidade representativa dos pescadores - Colônia de Z-8 com discurso predominantemente lúdico; - Gestor com Discurso predominantemente Autoritário, apresentando também o Discurso Polêmico; -Permissionário com Discurso predominantemente polêmico.</p>	<p>– Relatos de insatisfação dos permissionários na estrutura arquitetônica e no sistema de saneamento da obra; – Relatos de pouca abertura dialógica no momento da implantação e execução da obra.</p>	<p>- Relacionamento do Estado desequilibrado com os demais agentes produtores do espaço, por ter decisões influenciadas por interesses capitalistas; - Condução dos processos de gerência e planejamento dos espaços urbanos de forma pouco participativa e integrada.</p>
---	---	---	--

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Pretende-se, na sequência, apresentar, a partir dos resultados das discussões das seções de análise, as considerações finais.

5 CONSIDERAÇÕES QUE EMERGEM DA PESQUISA AVALIATIVA

Esta pesquisa definiu como o objetivo geral avaliar, em profundidade, a política de requalificação urbana da orla da Beira-Mar de Fortaleza - CE, a partir de um recorte territorial na área do Mercado dos Peixes do Mucuripe, à luz da avaliação em profundidade de Rodrigues (2008), nas dimensões de conteúdo, contexto, trajetória, temporalidade e territorialidade da política, com o intuito de contribuir com o estudo desta lacuna teórica e empírica.

A trajetória teórica que fundamentou a pesquisa relacionou os temas centrais da problemática do estudo, servindo de base para a análise dos eixos analíticos apresentados na avaliação em profundidade. Iniciou-se com o tema das políticas públicas urbanas no Brasil, trazendo conceitos referentes ao espaço urbano, seus agentes, usos, suas vivências, apropriações, transformações e as políticas urbanas de desenvolvimento, regeneração e requalificação (Glass, 1964; Smith, 2007; Bezerra, 2009; Leite, 2009, 2010; Silva, 2011; Barbosa, 2013; Mendes, 2013; Celestino, 2014; Furtado, 2014; Furlani, 2015; Pereira; Sancho-Pivoto, 2019; Carlos; Souza; Sposito, 2020; Corrêa, 2020).

Em sequência, foram analisados os movimentos reformistas na Administração Pública e o papel da governança nesse contexto, bem como foi ponderada a importância de uma agenda de políticas públicas alinhada à gestão social e contrária à rigidez burocrática (Bresser-Pereira, 1998; Borges, 2000; Matias Pereira, 2010; Silva, 2011; ; Martins; Marini, 2014; Costa, 2015; Diniz, 2015; Gussi; Oliveira, 2016; Bonatto, 2018; ; Piga; Mansano; Mostage, 2018; Soares, 2024) e, posteriormente, foram abordadas as dimensões de prestação de contas (*accountability*), transparência e controle social na governança pública, destacando a necessidade de substituir a burocracia privada pela gestão social e dialógica, reconhecendo a importância de uma ação colaborativa entre o Estado e a sociedade civil (Bresser-Pereira, 1998; Borges, 2000; Dagnino, 2002; Bacelar, 2003; Dagnino, 2010; Matias-Pereira, 2010; Silva, 2011; Giddens, 2013; Martins; Marini, 2014; Costa, 2015; Gussi; Oliveira, 2016; Bonatto, 2018; Martins *et al.*, 2018; Soares, 2024).

Para a consecução do objetivo geral, buscou-se, no estudo, (i) analisar o conteúdo e o contexto da política de requalificação urbana da orla da Beira-Mar, do município de Fortaleza - CE, a partir de um recorte territorial na área do Mercado dos Peixes do Mucuripe; ii) recompor a trajetória institucional da política de requalificação urbana da orla da Beira-Mar do município de Fortaleza - CE, a partir de um recorte territorial na área do Mercado dos Peixes do Mucuripe; iii) discorrer sobre o espectro temporal e territorial da política de requalificação

urbana da orla da Beira-Mar do município de Fortaleza - CE, a partir de um recorte territorial na área do Mercado dos Peixes do Mucuripe.

Para avaliar a implementação da política em estudo, a partir de um recorte territorial na área do Mercado dos Peixes do Mucuripe, nas dimensões da avaliação em profundidade de Rodrigues (2008), utilizou-se a abordagem proposta por Orlandi (2009) da análise de discurso, com a realização de entrevistas semiestruturadas com os atores sociais envolvidos no processo de requalificação do Mercado dos Peixes, quais sejam: um dos gestores que participou do processo de implantação do Mercado, um dos proprietários dos boxes do Mercado e um representante da categoria de pescadores, pertencente à Colônia Z-8, que também participou do processo de implantação do Mercado.

No tocante ao primeiro objetivo específico, no que concerne ao conteúdo da política, foi evidenciada a importância de analisar documentos institucionais, como leis, portarias, relatórios, entre outros, para compreender a formulação e os objetivos da política. A construção teórica empregada permitiu perceber que a legislação que regulamenta a política no ambiente urbano-litorâneo é abrangente, sendo utilizados conceitos nacionais e internacionais, como a "Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar" e a "Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento", e tendo como destaque as seguintes legislações: a Constituição Federal de 1988, a lei que trata do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor da Cidade. A análise revelou que essas leis demandam, por meio de um conjunto de técnicas, regras e instrumentos jurídicos sistematizados, uma agenda comum de promover uma melhor adequação e funcionalidade do comportamento do homem aos espaços costeiros habitáveis.

Neste aspecto, notou-se uma disseminação de discursos técnicos para avaliação, porém há uma lacuna em dar a devida relevância em considerar as dimensões políticas e sociais que influenciam a política. Essa evidência vai ao encontro do que Piga, Mansano e Mostage (2018) apontam em seus estudos, pois os autores consideram que há uma espécie de colonização/dominação do debate, através da disseminação de discursos técnicos e prescritivos que falham em promover uma análise política das diversas forças presentes na comunidade, perdendo sua eficácia ao se manterem apenas como uma referência abstrata ou modelo a ser seguido.

Corroborando com essa ideia, Soares (2024) reforça que, para um resultado eficaz de políticas públicas, faz-se necessário uma abordagem política, que mobilize diversos agentes sociais, que considere o contexto político, econômico, social e cultural de cada localidade e sua história, possibilitando alcançar um resultado conectado com a realidade de cada local,

abordando seus verdadeiros problemas e articulando as perspectivas gerais com as particularidades locais.

No que concerne à abordagem teórica adotada para a área objeto de estudo desse trabalho, o Mercado dos Peixes do Mucuripe, foi possível identificar a realização de um estudo de viabilidade para a reforma do local, juntamente com um plano de controle ambiental para acompanhar os efeitos do projeto, devendo respeitar a legislação aplicável. Além disso, foi desenvolvido um projeto básico de construção e operação, bem como um diagnóstico ambiental, tendo como referência experiências de empreendimentos semelhantes.

Após a pesquisa de campo, foi possível constatar que houve uma falta de integração entre os diferentes aspectos envolvidos nesses instrumentos, resultando em problemas na execução da obra que poderiam ter sido evitados. Por exemplo, houve incompatibilidades entre o projeto arquitetônico e os projetos complementares, como a falta de uma caixa d'água para atender ao Mercado, que teve que ser construída durante a implantação. Além disso, a existência de um trilho, cuja retirada não foi prevista durante a fase de projeto, devido ao alto custo que seria gerado, o que causou problemas na fase de execução da obra. Houve também problemas com o piso sugerido pelos arquitetos, pensado em paralelepípedos, mas na fase de execução foi dado conta do barulho que causaria na obra, além da dificuldade de acessibilidade que geraria para corredores e pedestres que estivessem na orla, o que exigiu sua troca durante a execução da obra.

Ficou evidente também a ausência de planejamento territorial e de diálogo no processo de realocação da comunidade de pescadores que vivia à beira-mar, resultando em conflitos e insatisfações. A falta de informações e transparência por parte da Administração Pública causou descontentamento e resistência entre esses moradores locais, com destaque para a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de participação social e da articulação entre o poder público, a iniciativa privada e a sociedade civil por parte da Administração Pública.

Assim, a análise em profundidade do conteúdo da política na implementação da requalificação do Mercado dos Peixes foi ao encontro do que prega Bonatto (2018), quando trata em seus estudos sobre a importância da integração entre o conjunto de normas que guia a implementação de uma política pública e seu planejamento, sua execução, supervisão e seu controle, devendo ser levada em consideração a participação da comunidade atingida e as nuances e limitações do ambiente. Ignorar tais condutas e restrições pode resultar em soluções superficiais e ineficazes, demonstrando um descompasso com as necessidades reais e culminando em políticas e práticas desalinhadas com os anseios da comunidade atingida. Somente com uma abordagem holística e participativa será possível alcançar o

desenvolvimento sustentável almejado, garantindo a preservação dos ecossistemas, a promoção da inclusão social e o bem-estar da população local.

No que diz respeito ao contexto da política, as construções teóricas realizadas revelaram o cenário político e as condições econômicas e sociais que fundamentaram as diversas mudanças realizadas na orla, desde 1963 até a conclusão do Mercado dos Peixes em 2016. Os principais objetivos dessas intervenções foram fomentar o turismo e contribuir para o crescimento da economia local. A análise revelou que o processo de requalificação da orla da Beira-Mar enfrentou desafios significativos, como a falta de continuidade entre as gestões, problemas de contingenciamento de recursos, a priorização do desenvolvimento do turismo e da economia local em detrimento das classes menos privilegiadas.

Como resultado da pesquisa de campo, observou-se, em suma, uma relação complexa entre o processo de requalificação do Mercado dos Peixes e os agentes institucionais advindos das diferentes gestões, considerando que a gestão anterior não queria dar continuidade ao Mercado; verificou-se uma requalificação apoiada no desenvolvimento do turismo do litoral brasileiro, demonstrando uma maior orientação para os consumidores e para o mercado em prejuízo das classes menos privilegiadas, como os pescadores; também foram observados problemas políticos de contingenciamento de recursos, que causou atrasos na obra e uma gestão pouco transparente, considerando que os atores sociais diretamente envolvidos não eram informados das questões que estavam sendo enfrentadas por parte da Administração pública; por fim, também foi constatado que houve pouca participação dos permissionários dos boxes e dos pescadores na tomada de decisões referente ao Mercado dos Peixes e seu entorno.

A análise de discurso realizada com o gestor, o permissionário e o pescador, possibilitou compreender a complexidade das relações entre esses diferentes atores sociais e os impactos dos diferentes posicionamentos na eficácia da política. Por fim, foi possível perceber que houve pouca transparência por parte da Administração Pública e baixa participação dos atores sociais envolvidos no processo de requalificação do Mercado dos Peixes. Dessa forma, ao analisar contexto da política em estudo, é perceptível a necessidade de a Administração Pública aprimorar as práticas de responsabilização e transparência, sendo essencial repensar estratégias de governança pública para assegurar uma gestão mais participativa, transparente e eficaz, promovendo o desenvolvimento sustentável e a inclusão social.

Quanto ao segundo objetivo específico, no que concerne à trajetória institucional da política, a abordagem teórica realizada reconstituiu a trajetória das diferentes implementações de políticas de requalificação na orla, aferindo os diferentes sentidos dados a

elas, apontando que a Avenida Beira-Mar passou por diversas intervenções, ao longo das décadas, desde os anos 1960 até os dias atuais. As políticas públicas foram implementadas para atender turistas, empreendedores imobiliários e ocupantes locais. A partir de 2010, a Avenida Beira-Mar passou por uma revitalização, visando desenvolver o turismo e gerar empregos para a população local, com a requalificação do Mercado dos Peixes sendo iniciada em 2013 e concluída em 2016.

Essas mudanças tiveram um impacto significativo na vida dos pescadores, que tiveram que se adaptar à novas formas de habitar e de trabalhar, gerando uma dependência do mercado consumidor. A reorientação dos espaços para o turismo e lazer atraiu novos clientes para o Mercado dos Peixes, mudando sua dinâmica e atraindo, principalmente, pessoas interessadas apenas nos produtos oferecidos.

Neste aspecto, a abordagem teórica realizada revelou que a história da Avenida Beira-Mar reflete uma tendência que vai ao encontro do que Diógenes e Paiva (2009) mencionam em seus estudos, conhecida como “urbanização turística”, que consiste na observação de formas específicas de produção do espaço urbano concebidas a partir da atividade turística, especialmente quando essa atividade se torna dominante na economia local. A história da orla de Fortaleza é marcada não apenas por transformações urbanas e econômicas, mas também pelas contradições e pelos desafios de conciliar o desenvolvimento urbano com a preservação do patrimônio natural e cultural da região, como defendido por Bezerra (2009).

Como resultado, em pesquisa de campo, observou-se, em suma, que a requalificação da orla foi voltada para o *marketing* urbano, para atender expectativas de turistas e empreendedores imobiliários; que desafios políticos e financeiros foram enfrentados até a conclusão das obras, que contou com recursos próprios do município e com um financiamento internacional; que as obras foram importantes para desenvolver economicamente a cidade, favorecendo o turismo e a geração de emprego e renda; que houve uma parceria público privada para administração do Mercado dos Peixes, que gerou problemas com os beneficiários diretos dos boxes; que a governança pública deixou a desejar, tendo em vista que a gestão da obra foi pouco transparente e dialógica, com pequena participação efetiva dos atores sociais diretamente envolvidos (permissionários e pescadores), embora esse processo de diálogo tenha sido iniciado com reuniões, exposições e audiências públicas, foi descontinuado no momento da concretização das intervenções, prejudicando a eficácia e legitimidade das ações realizadas na obra pública. Por outro lado, também foi observado que houve falta de pressão efetiva por informações por parte dos atores sociais perante a Administração Pública;

A análise dos discursos apresentados nas entrevistas com os atores sociais envolvidos permitiu perceber a existência de problemas na edificação que devem ser incorporados no processo de avaliação da política, como questões referentes à falta de funcionamento do local para limpar o peixe, a redução de espaço para os pescadores guardarem seus materiais, problemas com a câmara frigorífica, que nunca funcionou, havendo a necessidade de intervenção da Prefeitura para resolver a situação, evidenciando que houve falhas no planejamento e na execução da obra. Os permissionários também apontaram críticas à estrutura arquitetônica, como falhas na cobertura, por não proteger adequadamente o Mercado contra as intempéries, o uso de estruturas de ferro galvanizado suscetíveis à corrosão pela maresia, má estrutura do sistema de saneamento, causando obstruções frequentes, além de uma parceria público-privada realizada para a administração do Mercado dos Peixes, que gerou conflitos e insatisfações.

Dessa forma, ao analisar a trajetória institucional da política, ficou evidente que ocorreram falhas no planejamento e na implementação da obra do Mercado dos Peixes, resultando em questões como a inoperância de algumas estruturas e a baixa qualidade de outras, o que teve um impacto negativo na experiência dos atores sociais envolvidos na política. A ausência de diálogo e transparência agravou tais problemas, devendo ser ressaltada a importância de uma gestão participativa e transparente, que envolva diretamente as pessoas atingidas pela política desde o planejamento até a execução e monitoramento.

Para garantir que a política seja eficaz e sustentável, é fundamental que a Prefeitura intervenha para solucionar os problemas apontados, melhorando a infraestrutura do Mercado dos Peixes e garantindo que as necessidades dos pescadores e comerciantes sejam atendidas de forma adequada. Além disso, é importante que haja um acompanhamento contínuo e uma avaliação periódica da implementação da política, de forma a corrigir possíveis falhas e garantir que os objetivos sejam alcançados de maneira satisfatória, em busca de valor público.

No que concerne ao terceiro objetivo específico, pretendeu-se discorrer sobre o espectro temporal e territorial que adere a política pública em estudo, dizendo respeito às especificidades do território, do local e sua historicidade. O espectro territorial englobou a requalificação da orla da Beira-Mar de Fortaleza, implantada pela Prefeitura, compreendendo o trecho entre a Av. Rui Barbosa e o Mercado dos Peixes, este último sendo a área de recorte objeto de estudo desse trabalho, e o espectro temporal abrange o período contado entre meados dos anos de 1963, quando foram iniciadas as obras na Beira-Mar, até o ano de 2016, quando a obra do Mercado dos Peixes foi concluída, incluindo as percepções atuais.

A construção teórica empregada permitiu perceber que o Mercado dos Peixes se encontra numa área de intenso convívio social, influenciada pela cultura da pesca. Há aproximadamente 60 anos, a região era uma simples praia de pescadores, mas com o passar do tempo, ela foi sendo modificada através de investimentos na construção de infraestruturas voltadas para o lazer e na criação de uma imagem turística para Fortaleza. Essa transformação trouxe, e ainda traz, consequências para o local, com os pescadores sendo os mais afetados pela mudança, por terem seus espaços de moradia e trabalho alterados.

De homem livre a uma posição quase servil, por conta de imposições de regras sobre a pesca e seu consumo, os pescadores continuam lutando por reconhecimento e condições dignas de trabalho, mostrando o quanto é importante a implantação de políticas públicas que preservem a pesca tradicional, e o respeito às comunidades pesqueiras para garantir a sustentabilidade e o desenvolvimento dessas atividades tradicionais.

Localizado no final da Avenida Beira-Mar, no bairro Mucuripe, o Mercado dos Peixes contava, antes da reforma, com 28 boxes de alvenaria e 17 barracas de madeira, dedicados ao comércio de peixes e produtos relacionados. Embora não fosse, inicialmente, voltado para o turismo, o local tinha um potencial considerável, sendo um ponto de interesse para lazer e para quem desejava adquirir peixes frescos durante o dia e saborear camarões fritos à noite.

Com o intuito de melhorar as condições de trabalho dos permissionários do Mercado dos Peixes, a Prefeitura decidiu transformar as barracas de madeira em boxes de alvenaria, demonstrando cuidado com a estrutura e organização do espaço, contudo a categoria de pescadores se sentiu esquecida pela ausência de políticas públicas direcionadas a eles. Com as reformas, o local foi modernizado para a venda de pescados e alimentos, mas a área atraiu um público de turistas e nativos, deixando os pescadores de lado como consumidores. Atualmente, o Mercado conta com 45 permissionários, com sua história marcada por transformações e dedicação dos trabalhadores, procurando manter viva a tradição e fortalecer a economia local.

A abordagem teórica apontou que, como ponto turístico, o Mercado dos Peixes se destaca pelo seu projeto arquitetônico que une áreas de preparo do pescado, alimentação e restaurante, mantendo as tradições comerciais e pesqueiras. A análise revelou que a intervenção arquitetônica do Mercado buscou promover a imagem de uma cidade competitiva no cenário internacional, priorizando a modernidade em detrimento dos aspectos culturais da comunidade local, se distanciando da sua essência costeira e praiana, bem como das raízes culturais que enriquecem o território, como as festividades e outras manifestações culturais do povo do

Mucuripe. Um dos principais sinais apontados que demonstraram essa desconexão entre a arquitetura contemporânea e o território foi o contraste entre a arquitetura de um dos principais marcos originais do Mucuripe, a Capela de São Pedro dos Pescadores, e a arquitetura moderna do Mercado dos Peixes.

Como resultado, em pesquisa de campo, observou-se, em suma, que a obra do Mercado dos Peixes trouxe valorização para os comerciantes locais, mas trouxe perda de espaço para os pescadores da comunidade local; houve melhora do aspecto do local, proporcionando melhores condições de trabalho para os permissionários, mas não houve uma política voltada para a valorização do trabalho e do lazer do pescador; observou-se também que houve a preocupação da Prefeitura com a adaptação dos permissionários às mudanças, para manter a tradição familiar do comércio de peixes, que acontece de geração em geração; verificou-se que foi realizado cadastro dos comerciantes, com a regularização das atividades, aliada à melhoria da infraestrutura; também houve a geração de emprego e renda, impulsionando o turismo e a economia local.

Dessa forma, ao analisar o espectro temporal e territorial da política em estudo, é perceptível que o Mercado dos Peixes teve um impacto significativo na comunidade local, tanto positivo quanto negativo. A valorização dos comerciantes locais, a regularização das atividades e a melhoria da infraestrutura são aspectos importantes a serem considerados. Também a geração de emprego e renda, juntamente com o impulso ao turismo e à economia local, são pontos positivos que demonstraram o potencial de desenvolvimento do Mercado dos Peixes. No entanto, a perda de espaço para os pescadores e a falta de políticas específicas para valorizar o trabalho e o lazer deles são questões que merecem atenção.

Assim, para garantir que a política pública seja eficaz e sustentável, é essencial que o poder público, ao promover o crescimento econômico e a modernização, também se preocupe em preservar os valores culturais e as tradições da comunidade local, beneficiando todos os envolvidos.

Diante do exposto, utilizando-se de um aporte teórico que nos forneceu subsídios, pretende-se, em seguida, trazer as contribuições teóricas e empíricas da presente pesquisa, assim como construir um plano de divulgação em Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I). É o que se verá na próxima seção.

5.1 Contribuições teóricas e empíricas e plano de divulgação em CT&I

Conforme Bispo (2023), as contribuições teóricas têm como objetivo difundir novos conhecimentos e aprofundar conceitos já estabelecidos, com a intenção de confirmá-los

ou refutá-los, contribuindo para a expansão de conjecturas teóricas científicas. Já as contribuições empíricas, que o autor denomina contribuições práticas, visam identificar estratégias para elucidar problemas da realidade já parcialmente resolvidos ou ainda não solucionados por meio de pesquisas científicas.

Percebe-se que as discussões abordadas nas categorias teóricas de requalificação urbana; governança pública e valor público; transparência, *accountability* e controle social foram ratificadas nas impressões reveladas no campo de pesquisa. Constatou-se que, conforme menciona os autores abordados nessa pesquisa (Leite, 2009; Furtado, 2014; Carlos; Souza; Sposito, 2020), o espaço urbano é produto das relações sociais, da dominação política do Estado, da reprodução contínua do capital e das ações dos diferentes agentes sociais. No âmbito do capitalismo, foi confirmado que a sua ocupação, muitas vezes, ocorre em detrimento dos interesses dos agentes que o produzem, resultando em desigualdades na construção e reprodução do espaço (Corrêa, 1989; Araújo, 2013; Carlos, 2020).

Conforme ressaltado por Leite (2009), essa transformação tem como objetivo atender às demandas de valorização imobiliária, segurança, ordenamento e limpeza urbana, direcionadas para o uso ou reapropriação por parte das classes média e alta. No entanto, isso pode resultar em um caráter segregacionista, que, frequentemente, impede a permanência dos moradores antigos e modifica os usos dos espaços para adaptá-los às demandas do mercado.

Nesse sentido, o Estado assume um papel estratégico de articulação e direcionamento, compartilhando sua autoridade e descentralizando competências para outras instituições, formando, assim, uma rede articulada de agentes que implementam ações em conjunto com os governos e seus parceiros (Gussi; Oliveira, 2016).

As políticas públicas e a gestão urbana desempenham um papel fundamental na promoção de um desenvolvimento ordenado e inclusivo, levando em consideração as necessidades dos diversos grupos sociais. A execução de políticas públicas deve estar em sintonia com uma administração social e ir de encontro à rigidez burocrática, permitindo maior flexibilidade e adaptação às mudanças sociais e às demandas emergentes (Soares, 2024).

Conforme menciona Borges (2000), os cidadãos e as organizações da sociedade civil têm o poder de se opor a políticas que consideram estranhas ou que não representam seus interesses, o que pode levar a manifestações, perda de legitimidade das instituições governamentais e instabilidade política. Assim, as intervenções urbanas precisam ser abordadas de forma multidisciplinar, adotando uma visão racional e sistêmica da gestão urbana. Isso implica analisar as dimensões econômicas, políticas, sociais, administrativas, ambientais, culturais, tecnológicas e geomorfológicas, envolvendo os diversos segmentos da sociedade. O

objetivo é intervir na cidade de maneira contextualizada para alcançar o melhor resultado com o menor impacto, conforme defendido por Barbosa (2013).

Nesse contexto, pesquisas sobre governança pública têm se mostrado valiosas como ferramenta para a inserção da prática governamental na implementação de políticas públicas. A governança pública é considerada um sistema capaz de equilibrar os interesses dos diferentes atores sociais envolvidos na intervenção do espaço público, contribuindo para a transparência das ações governamentais, o uso eficiente dos recursos públicos e a identificação de maneiras de aprimorar a atuação do Estado sob a perspectiva do valor público (Martins; Marini, 2014; Ribeiro Filho; Valadares, 2017).

Essa abordagem da governança pública desempenha um papel fundamental, incorporando princípios como prestação de contas (*accountability*), transparência e controle social na implementação de políticas públicas, visando estreitar a relação entre o Estado e a sociedade. É essencial considerar os contextos e desafios de forma abrangente. A sugestão é adotar uma abordagem de governança pública mais alinhada com a gestão social e dialógica, priorizando o interesse coletivo de modo a fomentar uma governança democrática e participativa, como proposto por Soares (2024) e como menciona Piga, Mansano, Mostage (2018).

A incorporação da participação social, por meio de ações conjuntas ou compartilhadas entre o Estado e a sociedade, ganha grande relevância, demandando o fortalecimento dos meios de comunicação públicos para engajar os cidadãos nas discussões políticas e no controle, visando tornar a gestão pública mais eficaz, eficiente e democrática, aumentando, desta forma, a legitimidade do governo e a confiança da sociedade (Martins *et al.*, 2018).

A requalificação da Beira-Mar e do Mercado dos Peixes foi um dos principais projetos na área do turismo em Fortaleza, integrando o Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR) Nacional do município, tendo sido realizada em várias fases, envolvendo a reconfiguração da área para atividades de lazer e turismo. No caso do Mercado dos Peixes, o intuito foi revitalizar esse espaço público, conhecido pelos residentes e visitantes por ser um local de venda tradicional de peixe, localizado no final da Avenida Beira-Mar, que, anteriormente, carecia de instalações apropriadas para serviços como fritura e venda local do pescado adquirido, que eram realizados de forma amadora.

No campo de pesquisa, através das entrevistas realizadas, extraíram-se críticas em relação ao contingenciamento de recursos, ao projeto arquitetônico, estrutura de saneamento, a falta de transparência e participação dos envolvidos no processo de requalificação e falta de

políticas públicas voltadas para os pescadores, que foram os mais afetados com as transformações realizadas na orla. A inauguração da nova obra do Mercado dos Peixes marcou o início de suas atividades, gerando emprego e renda para os moradores locais. Contudo, a falta de diálogo e transparência entre os atores sociais envolvidos (permissionários e pescadores) e a Prefeitura impactou o resultado do empreendimento, ressaltando a importância da participação social e transparência na governança pública, conforme indicado por autores abordados nessa pesquisa (Borges, 2000; Silva, 2011; Martins; Marini, 2014; Costa, 2015; Diniz, 2015; Gussi; Oliveira, 2016; Bonatto, 2018; Piga, Mansano, Mostage, 2018; Soares, 2024).

Os resultados ratificam as narrativas dos autores, tais como Carlos (2007), Dagnino (2010), Costa (2015), Gussi e Oliveira (2016), Piga, Mansano e Mostage (2018) e Soares (2024), quanto à necessidade de uma abordagem mais participativa e inclusiva nos processos de requalificação urbana. A falta de diálogo e transparência pode gerar resistência por parte da comunidade afetada, comprometendo a eficácia e a legitimidade das intervenções urbanas. Portanto, é fundamental promover a participação ativa dos cidadãos e das organizações da sociedade civil desde as fases iniciais dos projetos de requalificação urbana, a fim de garantir que as decisões tomadas estejam alinhadas com os interesses e as necessidades da população local.

Assim, a combinação de abordagens teóricas e empíricas, conforme sugerido por Bispo (2023), revelou que a governança democrática e participativa é fundamental para assegurar a eficácia das ações públicas, por meio da prestação de contas, da transparência e do controle social. Isso se torna essencial para a formulação de políticas públicas mais eficazes e inclusivas, que promovam o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida das comunidades urbanas.

Quadro 11 - Plano de Divulgação em Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I)

PLANO DE DIVULGAÇÃO EM CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO (CT&I)	
Objetivos de Divulgação	Influenciar modelos com enfoque contra hegemônicos de pensamentos e práticas no campo das políticas públicas, por meio de uma gestão mais inclusiva, incorporando a Administração pública e os diferentes atores sociais e institucionais envolvidos, dando a devida atenção às diversidades do local, buscando uma governança pública com gestão social e dialógica;
Público – Alvo	Comunidade acadêmica, setor público e privado, formuladores de políticas, mídia, sociedade civil, público em geral, entre outros;
Mensagens–Chave	Temáticas que contribuem para a construção de uma gestão social e dialógica na Administração Pública em substituição à burocracia privada; contribuição para a colocação do interesse coletivo em primeiro plano na atuação da Administração Pública, especialmente no que diz respeito ao planejamento, execução, controle e avaliação das políticas públicas; enfoque contra

	hegemônico no âmbito da avaliação da política pública, incorporando os sujeitos institucionais e sociais, suas agendas e interesses; colaboração para o incentivo da implementação de uma Governança em rede orientada para resultados;
Canais de Comunicação	Envio para periódicos como a Revista Avaliação de Políticas Públicas (AVAL); Revista Controle do Tribunal de Contas do Estado do Ceará– Doutrinas e Artigos;
Estratégias de Engajamento	Divulgação da pesquisa nas redes sociais e divulgação da pesquisa na Secretaria de Turismo de Fortaleza, na Associação do Mercado dos Peixes e na Associação da Colônia Z8;
Cronograma	Divulgação da pesquisa nas redes sociais; divulgação da pesquisa através de relatório técnico na Secretaria de Turismo de Fortaleza, na Associação do Mercado dos Peixes e na Associação da Colônia Z8;
Avaliação e Monitoramento	Pesquisa de Satisfação impressa (Google Forms).

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Por fim, cabe ressaltar a pretensão de divulgar essa pesquisa de dissertação acadêmica em ciência, tecnologia e informação, conforme o Quadro 11, submetendo-o à Revista Avaliação de Políticas Públicas (AVAL) do Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP) e Revista Controle – Doutrinas, e Artigos do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, a fim de alcançar a comunidade acadêmica, o setor privado, os formuladores de políticas, a mídia, o público em geral, entre outros, para colaboração no âmbito da governança pública e políticas públicas urbanas, contribuindo, assim, para o avanço do conhecimento e a promoção da inovação.

5.2 Limitações da pesquisa e sugestões para estudos futuros

A análise do estudo da arte revelou a existência de um amplo campo de trabalhos acadêmicos sobre política pública e governança pública em órgãos da Administração Pública Brasileira, cujos temas se encaixavam, resumidamente, no paradigma positivista de avaliação, focado nos resultados de eficiência, efetividade e eficácia das políticas. Os interesses envolvidos se concentraram, em sua maioria, em pesquisas que verificaram os níveis de aderência dos órgãos investigados aos princípios e práticas de governança pública; pesquisas com o objetivo de desenvolver modelos ou índices de governança a serem adotados pelos órgãos estudados; e, por fim, pesquisas direcionadas à Governança de Tecnologia da Informação.

O principal desafio encontrado foi afastar-se dos tradicionais modelos de avaliação que buscam medir resultados sobre uma política pública e apoiar-se na perspectiva da avaliação em profundidade de Rodrigues (2008), orientada pelo paradigma hermenêutico de Lejano (2012), como uma epistemologia para esta pesquisa avaliativa. Isso envolveu a apropriação da

base teórica e metodológica da avaliação em profundidade, exigindo tempo de pesquisa teórica para obter resultados mais abrangentes e aprofundados. O objetivo não foi apenas estudar a conformidade de uma política pública urbana aos dispositivos das leis específicas que regem a gestão e a governança pública, mas compreender os contextos da política pública implementada, as percepções dos atores envolvidos, como ela se desenrolou em um determinado local, quais contradições foram reveladas, entre outros aspectos. Esses são aspectos que o paradigma positivista não consegue responder de forma exclusiva.

Outro desafio enfrentado foi reconhecer a importância do papel do pesquisador na escolha dos instrumentos adequados para coletar e analisar dados alinhados com o objeto de estudo. Além disso, conforme afirmado por Silva (2011), é essencial que o pesquisador vá além da aparência e desvende a essência dos fenômenos, neste caso, o objeto da avaliação, mantendo uma postura neutra diante da subjetividade e das diferentes perspectivas em relação à política. Como ressaltado por Boullosa *et al.* (2021), o pesquisador deve se distanciar da lógica predominante para defender a posição e a reflexão na avaliação de políticas públicas, promovendo novas compreensões para a construção do processo avaliativo.

Uma pesquisa científica que envolve pessoas e a ida a campo enfrenta diversos obstáculos para que o estudo possa ser concluído com sucesso. No início da pesquisa de campo, foi necessário percorrer um longo caminho devido à dificuldade no acesso aos documentos pela Prefeitura, ressaltando que a requalificação urbana em estudo foi implantada e executada em outras gestões. Um fator que demandou tempo foi o de encontrar os participantes que estiveram envolvidos na implantação e execução da obra do Mercado dos Peixes. Após superar essa etapa, deu-se início ao agendamento das entrevistas semiestruturadas com os atores envolvidos na política, as quais foram realizadas entre os meses de janeiro e agosto.

Após uma análise aprofundada da política de requalificação urbana da orla da Beira-Mar de Fortaleza - CE, sob a perspectiva da governança pública, juntamente com as discussões nos eixos analíticos da política de conteúdo, contexto, trajetória institucional, temporalidade e territorialidade, surgiram novos temas que merecem ser explorados com mais profundidade. Entre esses temas, destacam-se os impactos da especulação imobiliária na região, as questões de legitimidade dos usos e apropriações da orla, o incentivo à gentrificação com a requalificação da área costeira, os impactos da obra do Mercado dos Peixes quanto à geração de poluentes e sujeira na região, bem como os impactos da arquitetura contemporânea e a preservação da identidade local e valorização cultural da região. Portanto, recomenda-se futuras pesquisas que abordem esses cinco temas com o objetivo de avançar nos estudos científicos em busca de aprimorar a política pública de requalificação urbana.

5.3 Recomendações da pesquisa avaliativa para a agenda pública

Por meio da avaliação em profundidade realizada nesta pesquisa, percebeu-se que a requalificação urbana da orla da Beira-Mar foi vista pelos gestores como uma oportunidade de melhorar a imagem da cidade, estimular o desenvolvimento econômico e o turismo, beneficiando os comerciantes locais e a Administração Pública. No entanto, essas transformações também resultaram em formas contraditórias de exclusão, como o sentimento expresso pela categoria de pescadores, além de práticas desalinhadas com os anseios da população envolvida.

Diante disso, foram identificadas questões relevantes que necessitam de aprimoramentos para o progresso de uma política pública de requalificação urbana. A seguir, apresentaremos recomendações com base nas discussões realizadas neste estudo com os atores sociais envolvidos na formulação, implementação e execução da política pública:

- 1) adotar conjuntamente outros modelos de gestão pública, que aproxime as políticas públicas da sociedade, na busca de uma gestão mais inclusiva, dialógica e sensível às diversidades do local;
- 2) investir na melhoria da governança pública como forma de fortalecer as instituições e promover o desenvolvimento social e econômico, propondo-se maior debate público sobre os processos de mudança do espaço urbano, a partir de uma proposta de valoração ético-política, em busca da aproximação de uma gestão social e dialógica;
- 3) desvincular-se de agendas neoliberais no âmbito das políticas públicas, visando não apenas o cumprimento normativo, mas também a promoção do interesse coletivo na atuação da Administração Pública;
- 4) buscar meios para uma comunicação eficiente entre o gestor e sua equipe, de modo a assegurar que todos estejam alinhados com os objetivos e metas para a política;
- 5) buscar meios para uma comunicação eficiente entre os gestores e os beneficiários diretos da política na sua formulação, implantação e execução, considerando as necessidades e sugestões dos envolvidos;
- 6) avaliar e buscar resolver os problemas de infraestrutura existentes no Mercado dos Peixes para o seu adequado funcionamento;

- 7) acompanhamento *in loco* da execução da política pelos gestores e pelos beneficiários diretos, a partir do diálogo constante entre os diversos atores envolvidos, como órgãos governamentais, comunidade local, setor privado e organizações da sociedade civil, em busca de gerar valor público à política pública;
- 8) investir no incentivo à formalização profissional da comunidade local, contribuindo para o crescimento sustentável da região;
- 9) reavaliar a concessão administrativa do Mercado dos Peixes que foi concedida à iniciativa privada e, se necessário, buscar novas alternativas para a gestão do local;
- 10) investir em políticas públicas que valorizem e protejam o pescador e a pesca artesanal, garantindo a sustentabilidade da atividade e a preservação das comunidades tradicionais ligadas a ela.

Desse modo, como avaliadora da política em estudo, é possível concluir que a requalificação urbana da orla da Beira-Mar trouxe benefícios, mas também desafios que precisam ser superados. As recomendações apresentadas visam promover uma gestão mais participativa e inclusiva, garantindo que as políticas públicas atendam aos interesses da população local e promovam o desenvolvimento sustentável da região. A implementação dessas recomendações pode contribuir para uma requalificação urbana mais justa, democrática e que valorize as diferentes perspectivas e necessidades dos envolvidos.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Vera Mamede. **Planejamento, planos diretores e expansão urbana**: Fortaleza 1960-1992. 2008. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

ALENCAR, Leandro Zannoni Apolinário de. **O novo Direito Administrativo e governança pública**: responsabilidade, metas e diálogo aplicados à Administração Pública do Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ALMEIDA, André Araújo; SILVA FILHO, Edmar Mendes da. Arquitetura de contrastes: a modernização do Mercado dos Peixes do Mucuripe (fortaleza - CE) e a figura do jangadeiro na cidade contemporânea. ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM GEOGRAFIA, 14., 2021, Campina Grande. **Anais [...]**. Campina Grande: ANPEGE, 2021.

ALVES, Elizeu Barroso. **Accountability e transparência pública**: uma proposta para a gestão pública de excelência. Curitiba: InterSaberes, 2021.

ALVES, Glória da Anunciação. A requalificação do centro de São Paulo. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 25, n. 71, p. 109–118, 2011.

ARANTES, Otília. **Urbanismo em fim de linha**. São Paulo: Edusp, 2001.

ARAÚJO, Felipe Fernandes de. Produção do espaço urbano e processos espaciais em Natal: o conjunto Ponta Negra em foco. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 15, n. 30, p. 627-644, p. 2013.

ARCOVERDE, Ana Cristina Brito. Como avaliar impactos. *In*: ARCOVERDE, Ana Cristina Brito. (org.). **Metodologias qualitativas de pesquisa em serviço social**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2013. p. 173-197.

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação de políticas públicas. **Revista Crítica de Sociologia e Política**, Rio de Janeiro, ano I, n. 1, p. 126-133, 2013.

BACELAR, Tânia. As Políticas Públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios. *In*: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; *et al.* (org.). **Políticas Públicas e Gestão Local**: Programa Interdisciplinar de Capacitação de Conselheiros Municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

BARBOSA, Raimundo. Planejamento urbano e segregação socioespacial na cidade de Macapá. **PRACS**: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP, Macapá, n. 6, p. 135-148, dez. 2013.

BECKER, Howard S. **Métodos de pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Hucitec, 1994.

BEZERRA, Roselane Gomes. **O bairro Praia de Iracema entre o “Adeus” e a “Boemia”**: usos e abusos num espaço urbano. Fortaleza: Expressão Gráfica Editora, 2009.

BISPO, Marcelo de Souza. Contribuições teóricas, práticas, metodológicas e didáticas em artigos científicos. **Revista de Administração Contemporânea**, Maringá, v. 27, n. 1, p. 1-6, 2023.

BONATTO, Hamilton. **Governança e gestão de obras públicas**: do planejamento à pós-ocupação. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

BORGES, André. Ética burocrática, mercado e ideologia administrativa: contradições da resposta conservadora à "crise de caráter" do Estado. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 119–151, 2000.

BORGES, Gabriel. Baixa movimentação no Mercado dos Peixes é o retrato da crise sanitária. **O Povo Online**. Fortaleza, 1 abr. 2021. Disponível em: [https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2021/04/01/baixa-movimentacao-no-mercado-dos-peixes-e-o-retrato-da-crise-sanitaria.html#:~:text=Baixa%20movimenta%C3%A7%C3%A3o%20no%20Mercado%20dos%20Peixes%20%C3%A9%20o%20retrato%20da%20crise%20sanit%C3%A1ria,-Vendedores%20afirmam%20que&text=A%20crise%20sanit%C3%A1ria%20ocasionada%20pelo,efeitos%20negativos%20gerados%20pela%20pandemia](https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2021/04/01/baixa-movimentacao-no-mercado-dos-peixes-e-o-retrato-da-crise-sanitaria.html#:~:text=Baixa%20movimenta%C3%A7%C3%A3o%20no%20Mercado%20dos%20Peixes%20%C3%A9%20o%20retrato%20da%20crise%20sanit%C3%A1ria,-Vendedores%20afirmam%20que&text=A%20crise%20sanit%C3%A1ria%20ocasionada%20pelo,efeitos%20negativos%20gerados%20pela%20pandemia.). Acesso em: 11 ago. 2024.

BOULLOSA, Rosana de Freitas; OLIVEIRA, Breyner Ricardo de; ARAÚJO, Edgilson Tavares de; GUSSI, Alcides Fernando (2021). Por um antimanual de avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Avaliação**, v. 10, n. 1, p. 1-16, 2021.

BOULLOSA, Rosana de Freitas; SCHOMMER, Paula Chies. Limites da Natureza da Inovação ou Qual o Futuro da Gestão Social? ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 32., 2008, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2008.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Lisboa: DIFEL; Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BRANDÃO, Helena H. N. Análise do discurso: um itinerário histórico. *In*: PEREIRA, Helena B. C.; ATIK, Maria Luiza G. (org.). **Língua, Literatura, Cultura em diálogo**. São Paulo: Ed. Mackenzie, 2003.

BRASIL. **Lei complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975**. Dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1975.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994**. Aprova o código de ética profissional do servidor público civil do poder executivo federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1994.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Imprensa Nacional, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes->

oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf. Acesso em: 20 set. 2022.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 19, de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1998.

BRASIL. **Plano de ação federal para a zona costeira do Brasil**. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 1998.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF)**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2000.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2001.

BRASIL. **PROJETO ORLA**: fundamentos para gestão integrada. Brasília: MMA/SQA; Brasília: MP/SPU, 2002.

BRASIL. **Projeto Orla**: subsídios para um projeto de gestão. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2004.

BRASIL. **Decreto nº 5.300 de 7 de dezembro de 2004**. Regulamenta a Lei no 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5300.htm. Acesso em: 4 nov. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 6.021, de 22 de janeiro de 2007**. Cria a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União - CGPAR, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20072010/2007/Decreto/D6021.htm. Acesso em: 28 set. 2022.

BRASIL. **Lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 2009.

BRASIL. Fortaleza no Prodetur Nacional. **Ministério do Turismo**. Brasília, DF, 20 out. 2009. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/ultimas-noticia/fortaleza-no-prodetur-nacional>. Acesso em: 7 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (LAI)**. Regula o acesso a informações

previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2011.

BRASIL. **Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013.** Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias nºs 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4 de setembro de 2001. Brasília, DF: Presidência da República, 2013.

BRASIL. **Governança pública:** referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

BRASIL. **Instrução Normativa Conjunta CGU/MP Nº 001, de 10 de maio de 2016.** Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Controladoria Geral da União, 2016.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.** Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 13 set. 2022.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 9163, de 23 de novembro de 2017.** Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2163153>> Acesso em: 22 mar. 2023.

BRASIL. **Avaliação de Políticas Públicas:** guia prático de análise ex post. Brasília, DF: Presidência da República, 2018.

BRASIL. **Decreto nº 9.901, de 8 de julho de 2019.** Altera o Decreto nº 9.203, de 22 novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos Mare**, v. 1, n. 1, p. 7-59, 1997.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 49, n. 1, jan./mar. 1998.

BRUNO, Artur; FARIAS, Airton de. **Fortaleza:** uma breve história. 2. ed. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2015.

CAMPELO, Francisca Thaís da Silva. **Nível de divulgação da lei de acesso à informação nos estados da região nordeste.** 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em

Ciências Contábeis) - Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

CARLOS, Ana Fani A. **O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade**. São Paulo: FFLCH- Departamento de Geografia da USP, 2007.

CARLOS, Ana Fani A.; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. 1. ed. São Paulo: Contexto, 2020.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. O exercício do ofício da pesquisa e o desafio da construção. *In*: BAPTISTA, Maria Manuel. (org.). **Cultura: metodologias e investigação**. Coimbra: Grácio Editor, 2012, p. 127-148.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de; GUSSI, Alcides Fernando. Mesa Redonda: **Perspectivas contemporâneas em avaliação de políticas públicas**. SEMINÁRIO MAPP, 2011, Fortaleza. **Palestras [...]**. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2011.

CARVALHO, Aline Isabele da Silva. **Uma década de Projeto Orla em Fortaleza: análise das alterações na paisagem da Praia do Mucuripe**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Ambientais) - Instituto de Ciências do Mar, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017.

CARVALHO, Saruanna Dias de. **Patrimônio em disputa: um estudo de caso sobre o tombamento da igreja de São Pedro dos Pescadores**. 2018. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Departamento de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

CEARÁ. **Constituição do Estado do Ceará de 1989**. Fortaleza: Assembleia Legislativa, 2007. Disponível:<http://www.ceara.gov.br/simbolos-oficiais/constituicao-do-estado-docear>. Acesso em: 10 out. 2023.

CELESTINO, Paula. **Requalificação Urbana: entraves e desafios no bairro Lagoa Grande na cidade de Feira de Santana – (2000-2013)**. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Faculdade de Geociências, Salvador, 2014.

CLIENTES e permissionários reclamam de sujeira no Novo Mercado dos Peixes. **Diário do Nordeste**. Fortaleza, 8 nov. 2018. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/clientes-e-permissionarios-reclamam-de-sujeira-no-novo-mercado-dos-peixes-1.2023904>. Acesso em: 7 abr. 2023.

COELHO, Maria Ivonete Soares; JALES, Edilene Fernandes; GÓIS, Gilcélia Batista de; MATOS, Marta Maria Souza. Avaliação de políticas públicas: elemento estratégico de gestão da coisa pública. **JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS**, 4., 2009, Maranhão. **Anais [...]**. Maranhão: UFMA, 2009.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989.

CORRÊA, Roberto Lobato. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço. *In*: CARLOS, Ana Fani Alestrini; SUOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria da Encarnação

Beltrão. (org). **A produção do espaço urbano: agentes, processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2020.

COSTA, Alexandre Victor Pontes. **A relação dos índices de desenvolvimento e a transparência municipal no estado do Ceará**. 2017. Monografia (Graduação em Ciências Contábeis) - Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Departamento de Contabilidade, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017.

COSTA, Valeriano. Políticas públicas no Brasil: uma agenda de pesquisas. **Rev. Inst. Filos. Ciênc. Hum.**, Campinas, v. 6, n. 2, p. 135-166, 2015.

CRUZ, Danielle Maia. Enfoques contra hegemônicos e pesquisa qualitativa: desafios da avaliação em profundidade em políticas públicas. **Revista Aval**, Fortaleza, v. 1, n. 15, p. 161-173, 2019.

DAGNINO, Evelina. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra/Unicamp, 2002.

DAGNINO, Renato. Gestão social e gestão pública: interfaces, delimitações e uma proposta. *In*: BENINI, Édi A.; FARIA, Maurício Sardá de; NOVAES, Henrique T.; DAGNINO, Renato. (org.). **Gestão pública e sociedade: fundamentos e políticas públicas da economia solidária**. São Paulo: Outras Expressões, 2011. p. 339-406.

DAMATTA, Roberto. Ofício do etnólogo ou como ter “anthropological blues”. *In*: NUNES, Edson de Oliveira. (org.). **A aventura sociológica: objetividade, paixão, improviso e método na pesquisa social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

DANTAS, Eustógio Wanderley Correia. **Mar à vista: estudo da maritimidade em Fortaleza**. Fortaleza: Museu do Ceará/Secretaria de Cultura e Desporto do Ceará, 2002.

DANTAS, Lucas Eduardo Lima. População de rua e cidade: uma análise da ressignificação dos espaços urbanos. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 23, n. 51, p. 651-675, mai./ago. 2021.

DINIZ, Eli. **Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil, 1985-95**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem dos anos 90. *In*: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de. **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

DINIZ, Eli. Desenvolvimento e Estado desenvolvimentista: tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do século XXI. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 47, p. 9-20, 2013.

DINIZ, Eli. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47, n. 2, p. 5-22, 2015.

DIÓGENES, Beatriz Helena Nogueira; PAIVA, Ricardo Alexandre. Turismo e Urbanização: Dinâmica Sócio-espacial no Litoral Leste da Região Metropolitana de Fortaleza. SEMINÁRIO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM TURISMO, 6,

2009, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: ANPTUR, 2009. p. 1-12.

FAÇANHA, Ludiana Carla Braga. A política urbana à luz da Constituição Brasileira de 1988. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, n. 52, 1 nov. 2001.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. Salvador: JusPODIVM, 2017.

FERNANDES, Jacoby. TCU cria modelo de governança para Poder Executivo. **Brasil News**. Brasília, 9 mai. 2016. Disponível em: <https://www.n3w5.com.br/politica/2016/05/tcu-cria-modelo-governanca-poder-executivo>. Acesso em: 13 mai. 2024.

FERREIRA, Dima Enéas Soares. **Experiências recentes de controle social sobre o processo de orçamentação pública municipal no Brasil**. Brasília: ESAF, 2006.

FERREIRA, Handerson Bezerra. **Transparência na gestão pública: o acesso à informação nos sítios oficiais dos municípios cearenses**. 2017. Monografia (Graduação em Ciências Contábeis) - Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Departamento de Contabilidade, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017.

FORTALEZA. **Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza (PLANDIRF)**. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 1972.

FORTALEZA. **Lei Ordinária nº 7.061, de 16 de janeiro de 1992**. Aprova o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza PDDU - FOR e dá outras providências. Fortaleza: Câmara Municipal de Fortaleza, 1992.

FORTALEZA. **Plano de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (PDDU/FOR)**. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 1992.

FORTALEZA. **Lei nº 7987 de 23 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o uso e a ocupação do solo no Município de Fortaleza, e adota outras providências. Fortaleza: Câmara Municipal de Fortaleza, 1996.

FORTALEZA. Lei nº13.796, de 30 de junho de 2006. Institui a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro, e o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Fortaleza: **Diário Oficial do Estado**, ano IX, n. 124, 3 jun. 2006.

FORTALEZA. **Lei Complementar nº 62, de 02 de fevereiro de 2009**. Fortaleza: Câmara Municipal de Fortaleza, 2009.

FORTALEZA. **Estudo de Viabilidade Ambiental Mercado dos Peixes (EVA)**. Fortaleza: SEUMA, 2011.

FORTALEZA. Prefeito Roberto Cláudio entrega novo Mercado dos Peixes. **Prefeitura Municipal de Fortaleza**. Fortaleza, 18 mar. 2016. Disponível: em:<https://www.fortaleza.ce.gov.br/central-multimidia/imagens/prefeito-roberto-claudio-entrega-novo-mercado-dos-peixes>. Acesso em: 2 out. 2023.

FURLANI, Bianca. Gentrificação: A mudança no espaço urbano das grandes cidades. **WebJornal**. São Paulo, 22 ago. 2015. Disponível em: <https://webjornalunesp.wordpress.com/2015/08/22/gentrificacao-a-mudanca-no-espaco-urbano-das-grandes-cidades/>. Acesso em: 30 mar. 2023.

FURTADO, Carlos Ribeiro. Intervenção do Estado e (re)estruturação urbana. Um estudo sobre gentrificação. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 16, n. 32, p. 341–64, 2014.

FURTADO, Estenio Façanha. **Políticas públicas de informação no contexto da abertura do Estado**: perspectivas sobre a atuação da Universidade Federal do Ceará com a Lei de Acesso à Informação. 2017. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017.

GARCIA, Rachel. **Da rua da frente à Beira-Mar** - Histórias de pescador. Fortaleza: La Barca Editora, 2010.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. 9. ed. Lisboa: Ed. Fundação Calouste Gulbenkian, 2013.

GIRÃO, Blanchard. **Mucuripe**: de Pinzón ao Padre Nilson. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 1998.

GLASS, Ruth. **Aspects of Change**. London: MacGibbon & Kee, 1964.

GOMES, Mariana da Silva. **Controle social e administração pública**: uma avaliação aplicabilidade da Lei de Acesso à informação sob a perspectiva de seus beneficiários em uma Instituição Federal de Ensino. 2019. Dissertação (Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

GONDIM, Linda Maria de Pontes. Os governos das mudanças (1987-1994). *In*: SOUZA, Simone de. (org.). **Uma nova História do Ceará**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2000.

GUBA, Egon G.; LINCOLN, Yvonna. **Avaliação de Quarta Geração**. Campinas: UNICAMP, 2011.

GUEDES, Danilo Rodrigues; SILVA JÚNIOR, Agnelo Rufino. Governança Pública no Brasil: Estado da Arte dos Estudos publicados entre 2009 e 2019. **Revista Controladoria e Gestão**, São Cristóvão, v. 2, n. 1, 370-387, 2021.

GUSSI, Alcides Fernando, OLIVEIRA, Breyner Ricardo de. Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. **Desenvolvimento em Debate**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 83-101, 2016.

GUSSI, Alcides Fernando. A dimensão cultural na avaliação de políticas públicas. Congresso Latino-americano de Ciência Política, 9., 2017, Montevideu. **Anais [...]**. Montevideu: Ufes, 2017.

GUSSI, Alcides Fernando. Outras epistemologias e metodologias: a experiência do Mestrado de Avaliação de Políticas Públicas. **Revista Aval**, Fortaleza, v. 2, n. 16, 2019.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 4. ed. - São Paulo: IBGC, 2009.

JUCÁ, José Lairton Mendes. **Os municípios cearenses e o cumprimento à Lei de Acesso à Informação**. 2017. Monografia (Graduação em Ciências Contábeis) - Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Departamento de Contabilidade, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017.

LALANDA, Piedade. **Sobre a Metodologia qualitativa na pesquisa sociológica**. Análise Social. Lisboa: ICS, 1998.

LEAL, Rogério Gesta. **Direito urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

LEFEBVRE, Henri. **O direito a cidade**. 4. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

LEITE, Rogério Proença. A exaustão das cidades: antienobrecimento e intervenções urbanas em cidades brasileiras e portuguesas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 25, n. 72, p. 73-88, 2010.

LEITE, Rogério Proença. Espaços públicos na pós-modernidade. *In*: FORTUNA, Carlos; LEITE, Rogério Proença. (org.). **Plural de cidade: novos léxicos urbanos**. Coimbra: Almedina, 2009.

LEJANO, Raul P. **Parâmetros para análise de políticas públicas: a fusão de texto e contexto**. Campinas: Editora Arte Escrita, 2012.

LOPES, Brenner; AMARAL, Jefferson Ney. **Políticas públicas: conceitos e práticas**. Belo Horizonte: Sebrae, 2008.

LYRA, Rubens Pinto. A democracia participativa na gestão pública brasileira. *Revista Jus et Societatis*, 671X, p. 1-21, 1980.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

MARINHA DO BRASIL. **Capitania dos Portos do Ceará**. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/cpce/>. Acesso em: 19 ago. 2024.

MARQUEZ, A. Mercado dos Peixes – Comercial. **Galeria da Arquitetura**, 2016. Disponível em: https://www.galeriadaarquitetura.com.br/projeto/arcosanti-arquitetura_esdras-santos-arquitetura-e-urbanismo_fausto-nilo-arquitetura_/mercado-dos-peixes/4357. Acesso em: 2 out. 2023.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do TCU**, Brasília, n. 130, p. 42-53, 2014.

MARTINS, Simone; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; NEBOT, Carmen Pineda; LOPEZ, María Alejandra Peña. Transparência, accountability e governança pública. **Revista Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 10, n. 4, p. 226-227, out./dez. 2018.

MATIAS-PEREIRA, José. **A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro**. **Revista Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 109-134, jan./mar. 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. Reforma do Estado e transparência: estratégias de controle da corrupção no Brasil. CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa. **Anais [...]**. Lisboa: CLAD, 2002. p. 1-22.

MELO, Juliana Barroso de. **O licenciamento ambiental e as intervenções do poder público da zona costeira de Fortaleza – CE: considerações sobre o aterro hidráulico da Praia de Iracema**. 2005. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2005.

MELUCCI, Alberto. **Por uma sociologia reflexiva: pesquisa qualitativa e cultura**. Petrópolis: Vozes, 2005.

MENDES, Luís. A regeneração urbana na política de cidades: inflexão entre o fordismo e o pós-fordismo. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 5, n. 1, p. 33-45, 2013.

MESQUITA, Francisco Raphael. **A lei de acesso à informação e sua aplicabilidade no âmbito dos municípios cearenses com mais de 100.000 habitantes**. 2017. Monografia (Graduação em Ciências Contábeis) - Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Departamento de Contabilidade, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira. (org.). **Caminhos do pensamento: epistemologia e método**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2008.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 25. ed. rev. atual. Petrópolis: Vozes, 2009.

MORAES, Antônio Carlos Robert. **Contribuições para gestão da zona costeira do Brasil**. São Paulo: Edusp, 1999.

MOREIRA, Mariana. A história do Estatuto da Cidade. *In*: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. (coord.). **Estatuto da Cidade**. São Paulo: Malheiros, 2002.

MUKAI, Toshio. **Direito urbano-ambiental**. 2 ed. São Paulo: Dialética, 2002.

NARDES, João Augusto Ribeiro. O controle externo como indutor da governança em prol do desenvolvimento. **Revista do TCU**, Brasília, v. 45, n. 127, mai./ago. 2013.

OLIVEIRA, Adolfo Dantas. Análise dos portais da transparência dos municípios do Estado do Ceará como instrumento de *disclosure* da gestão pública. 2018. Dissertação (Mestrado em Administração e Controladoria) - Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de; PISA, Beatriz Jackiu. IGovP: índice de avaliação da governança pública — instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 5, p. 49(5), p. 1263-1290, 2015.

OLIVEIRA, Roberto Cardoso de. O trabalho do antropólogo: o olhar, o ouvir e o escrever. **Revista de Antropologia**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 13-37, 1996.

ORLANDI, Eni Puccinelli. **Análise de Discurso: princípios & procedimentos**. 8. ed. Campinas: Pontes, 2009.

PAIVA, Ricardo Alexandre; FEITOZA, Rívia Nobre; COLLARES, Sofia de Sousa. O Porto do Mucuripe na encruzilhada das políticas públicas de turismo, projetos urbanos e ZEIS: processos e conflitos socioespaciais. Anais do VII Colóquio Internacional sobre Comércio e Cidade, 7., 2020, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: Blucher, 2020. p. 587-604.

PARENTE, Francisco Josênio Camelo. O Ceará dos "coroneis" (1945 a 1986). In: SOUZA, Simone de. (org.). **Uma nova História do Ceará**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2000.

PAUGAM, Serge. (coord.). **A Pesquisa sociológica**. Petrópolis: Vozes, 2015.

PAULA, Andrea Remião de Almeida Brasil de. **Política de informação governamental: proposta de uma avaliação contra-hegemônica no âmbito da lei de acesso à informação aplicada ao município de Caucaia/CE**. 2019. Dissertação (Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas) - Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

PEREIRA, Leandro Saar; SANCHO-PIVOTO, Altair. Planejamento urbano, turismo e segregação socioespacial: o caso da curva do Lacet em Juiz de Fora, Minas Gerais, Brasil. **Turismo, Visão e Ação**, Balneário Camboriú, v. 22, n. 1, p. 141-161, 2019.

PEREIRA, Marco Aurélio Frota. **Transparência governamental, desigualdade de renda e desenvolvimento econômico do Ceará**. 2017. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Departamento de Contabilidade, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017.

PIGA, Talita Ravagnã; MANSANO, Sonia Regina Vargas; MOSTAGE, Nicole Cerci. Ascensão e declínio da Agenda 21: uma análise política. **Perspectivas Contemporâneas**, Campo Mourão, v. 13, n. 3, p. 74–92, 2018.

PINHEIRO, Rafaelle Camilla dos Santos; SANTOS, Cristiane Alcântara de Jesus. Revitalização urbana e turismo: o caso do Centro Histórico de Aracaju (Sergipe, Brasil). **Turismo e Sociedade**, Curitiba, v. 5, n. 1, p. 275-294, abr. 2012.

PRAIA do Mucuripe amanhece com aglomeração de clientes. **Diário do Nordeste**. Fortaleza, 2 abr. 2021. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/praiado-mucuripe-amanhece-com-aglomeracao-de-clientes-1.3068254>. Acesso em: 7 nov. 2024.

QUIVY, Raymond; VAN CAMPENHOUDT, Luc. **Manual de investigação em ciências sociais**. Lisboa: Gradativa, 1992.

REIS, Alexandre Rosa. **Transparência eletrônica dos tribunais de contas conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei de Acesso à Informação (LAI)**. 2018. Dissertação (Mestrado em Administração e Controladoria) - Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

RIBEIRO FILHO, Wander Fernandes; VALADARES, Josiel Lopes. Governança: uma nova perspectiva de gestão aplicada à administração pública. **The Journal of Engineering and Exact Sciences** – JCEC, Viçosa, v. 3, n. 5, p. 721-723, 2017.

RIOS, José Gutemberg Frota. **O PRODETUR e a requalificação da Av. Beira-Mar de Fortaleza**: avaliação de uma política de turismo e de suas expectativas socioeconômicas. 2015. Dissertação (Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas) – Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2015.

ROCHA JÚNIOR, Antonio Martins. **O turismo globalizado e as transformações urbanas do litoral de Fortaleza**: arquitetura e estetização na Praia de Iracema. 2000. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) - Programa Regional de Pós-graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2000.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Revista Aval**, Fortaleza, v. 1, p. 1-15, 2008.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Avaliação de Políticas Públicas no Brasil: antecedentes, cenário atual e perspectivas. In: PRADO, Edna Cristina; DIÓGENES, Elione Maria Nogueira (org.). **Avaliação de Políticas Públicas**: entre Educação & Gestão Escolar. Maceió: EDFAL, 2011. p. 37-55.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Método experimental e avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas. **Revista Desenvolvimento em Debate**, Rio de Janeiro, v. 4, p. 103-115, 2016.

ROMCY, Cristina Maria Aleme. **A produção do espaço**: ausência de integração das políticas públicas na zona costeira do Município de Fortaleza-CE. 2010. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2010.

SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, governança e capacidade governativa**: algumas notas. Brasília: MARE/ENAP, 1996.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo – Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.

SANTOS, Milton. **A Natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. 4. ed. 2. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 1. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SECULT. Igreja de São Pedro dos Pescadores. **Mapa Cultural do Ceará**. Fortaleza, 2017. Disponível em: <https://mapacultural.secult.ce.gov.br/espaco/251/>. Acesso em: 9 ago. 2024.

SEMACE. Gerenciamento Costeiro. **Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Ceará**. Fortaleza, 16 out. 2023. Disponível em: <https://www.sema.ce.gov.br/gerenciamento-costeiro/sobre-gerenciamento-costeiro>. Acesso em: 16 out. 2023.

SILVA, Ana Marina Ribeiro. **Requalificação Urbana**: o exemplo da intervenção Polis em Leiria. 2011. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Faculdade de Letras, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2011.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. Controle social: reformando a administração para a sociedade. **O&S**, Salvador, v. 9, n. 24, p. 115-137, 2002.

SILVA, Jacqueline Maria Cavalcante da. **Controle social das políticas públicas no Brasil**: caminho para uma efetiva democracia. São Paulo: Editora Dialética, 2023.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. (org.). **Avaliação de políticas e programas sociais**: teoria e prática. São Paulo: Editora Veras, 2001.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. (coord). **Pesquisa avaliativa**: aspectos teórico-metodológicos. São Paulo, Veras Editora, 2011.

SILVA, Onildo Araújo da. **Recursos hídricos ação do Estado e reordenação territorial**: o processo de implantação da barragem e do distrito de irrigação de Ponto Novo no estado da Bahia – Brasil. 2008. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 2008.

SILVA, Mairla Maria Mesquita da. **Prestações de contas de gestão dos municípios cearenses: principais aspectos e irregularidades**. 2018. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, 2018.

SILVA, Regina Balbino da. **O Lazer popular nos espaços à beira-mar em Fortaleza-CE**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Ciências, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

SMITH, Neil. Gentrificação, a fronteira e a reestruturação do espaço urbano. **GEOUSP – Espaço e Tempo**. São Paulo, v. 11, n. 1, p. 15-31, 2007.

SOARES, Maria. Governança Pública: é verdade esse bilhete? Um deslocamento na análise do Decreto n. 9.203/2017 a partir da redução sociológica de Guerreiro Ramos. ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 11., 2024, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: SBAP, 2024.

SOUSA, José Hélder Bandeira de. **O encontro da transparência pública com a participação social**: um estudo do uso da transparência governamental no controle social do SUS. Brasília: IPEA, 2017.

STAKE, Robert E. **The art of case study research**. Thousand Oaks: Sage, 1995.

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 70, n. 4, p. 519-550, 2019.

TOSI, Marcela. Impasse gera conflito entre administradora e permissionários no Mercado dos Peixes. **O Povo Online**. Fortaleza, 07 jul. 2021. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2021/07/07/impasse-gera-conflito-entre-administradora-e-permissionarios-no-mercado-dos-peixes.html>. Acesso em: 11 ago. 2024.

VASCONCELOS, Ana Cecília Serpa Braga. **Fragmentos de Modelos? Projetos e Intervenções na Orla da Avenida Beira-Mar em Fortaleza - CE (1962-2014)**. 2015. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2015.

VELHO, Gilberto. Observando o familiar. *In*: NUNES, Edson de Oliveira. (org.). **A aventura sociológica**: objetividade, paixão, improviso e método na pesquisa social. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

VON SYDOW, Åsa. **Exploring local governance in urban planning and development**: the case of Lindholmen. Göteborg: KTH, 2004.

APÊNDICE A – INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS

1 Roteiro de entrevista semiestruturada a ser aplicada com o Permissionário do Boxe do Mercado dos Peixes do Mucuripe

Universidade Federal do Ceará Programa de Pós-Graduação e Avaliação de Políticas Públicas

BLOCO	OBJETIVO	QUESTÃO
1	Identificação do colaborador da pesquisa	A) Gênero: B) Idade: C) Escolaridade: D) Cargo/Função: E) Naturalidade:
2	Identificar conteúdo e contexto da política relacionando com as categorias teóricas do estudo	A) Por que você acha que houve a requalificação do Mercado dos Peixes? B) O que você achou da requalificação do Mercado dos Peixes? C) Você prefere como está agora ou como era antes da requalificação? D) De que forma a requalificação da área do Mercado dos Peixes interferiu na sua vida?
3	Identificar trajetória da política relacionando com as categorias teóricas do estudo	A) No processo de requalificação da área do Mercado dos Peixes foi dada oportunidade de voz (opinar, intervir ou fazer sugestões) aos vendedores dos boxes? B) Se sim, você acha que essas informações tiveram alguma influência na formulação e implementação da política? C) Existe a associação do Mercado dos Peixes, você participa dela? D) Como você avalia a Associação do Mercado dos Peixes no processo de requalificação da área? E) Para você, quem mais se beneficiou com essa requalificação do Mercado dos Peixes?
4	Identificar temporalidade e territorialidade da política relacionando com as categorias teóricas do estudo	A) Como você enxerga a requalificação do Mercado dos Peixes ao longo do tempo, que problema/oportunidade ela buscou atender? B) Que resultados você acha que a requalificação gerou? C) Quais mecanismos foram utilizados pelos tomadores de decisão para atender as demandas de vocês? D) Você acha que houve resultados que não foram previstos e que deveriam ser incorporados no processo de avaliação da política?

2 Roteiro de entrevista semiestruturada a ser aplicada com o gestor que trabalhou na implantação da política pública de requalificação



Universidade Federal do Ceará Programa de Pós-Graduação e Avaliação de Políticas Públicas

BLOCO	OBJETIVO	QUESTÃO
1	Identificação do colaborador da pesquisa	A) Gênero: B) Idade: C) Escolaridade: D) Cargo/Função: E) Naturalidade:
2	Identificar conteúdo e contexto da política relacionando com as categorias teóricas do estudo	A) Como você avalia o trabalho da Prefeitura na obra requalificação do Mercado dos Peixes? Quais pontos positivos e negativos? B) Como você avalia o trabalho da Prefeitura junto aos vendedores dos boxes? C) Que critérios foram utilizados para a implantação, acompanhamento e avaliação da obra do Mercado dos Peixes? D) Que relações em nível federal, estadual e municipal foram utilizadas para a implantação da obra do Mercado dos Peixes? E) Como os sujeitos receptores da obra de requalificação do Mercado dos Peixes foram trazidos para dentro do processo de formulação e implantação da política pública de requalificação urbana em estudo, inclusive em relação aos mecanismos de controle? F) No processo de implantação da política de requalificação do Mercado dos Peixes, houve a necessidade de remover famílias de baixa renda do local? Se sim, quem eram as famílias e para onde essas famílias foram? G) O Sr. compreende que a requalificação do Mercado dos Peixes atendeu as expectativas dos turistas e dos empreendedores imobiliários? Houve a participação da população nesse processo? H) Que mecanismos de transparência e <i>accountability</i> foram realizados entre a Administração Pública e os sujeitos receptores na formulação, desenvolvimento e execução da política pública de requalificação do Mercado dos Peixes?
3	Identificar trajetória da política relacionando com as categorias teóricas do estudo	A) Que demandas de uso e ocupação do solo a política pública de requalificação do Mercado dos Peixes pretendeu atender? B) Como gestor, o que o Sr. acha que motivou a política pública de requalificação do Mercado dos Peixes? Que problema/oportunidade ela busca atender? C) Como o Senhor participou do trabalho de requalificação do Mercado dos Peixes? D) Na condição de gestor, como você entende que é realizada a colaboração e a interação da Administração Pública para governar em rede e orientada para resultados? E) Que critérios de gestão foram estabelecidos para atender as necessidades e demandas da sociedade? F) Na condição de gestor, como você avalia a situação dos permissionários dos boxes com a requalificação da área do Mercado dos Peixes? G) Na condição de gestor, como você avalia o trabalho da Prefeitura junto

		<p>aos permissionários dos boxes?</p> <p>H) Como a política de requalificação do Mercado dos Peixes incentivou o desenvolvimento do turismo?</p> <p>I) O Sr. compreende que a requalificação do Mercado dos Peixes trouxe um <i>marketing</i> que alavancou a imagem positiva do Estado? Por qual motivo?</p> <p>J) Como a requalificação do Mercado dos Peixes incentivou a geração de emprego?</p> <p>K) Foi realizada alguma parceria com a iniciativa privada? Se sim, como?</p>
4	Identificar temporalidade e territorialidade da política relacionando com as categorias teóricas do estudo	<p>A) O que você achou da requalificação do Mercado dos Peixes?</p> <p>C) Na sua opinião, quem foi efetivamente beneficiado com a requalificação da obra do Mercado dos Peixes?</p> <p>D) Quais foram os benefícios para os diferentes sujeitos?</p> <p>A) Como você enxerga a requalificação do Mercado dos Peixes ao longo do tempo, que problema/oportunidade ela buscou atender?</p> <p>B) Que resultados você acha que a requalificação gerou?</p> <p>C) Quais mecanismos de transparência e de prestação de contas foram utilizados pelos tomadores de decisão para atender as demandas dos receptores da política?</p> <p>D) Você acha que houve resultados que não foram previstos e que deveriam ser incorporados no processo de avaliação da política?</p>

3 Roteiro de entrevista semiestruturada a ser aplicada com integrante da Colônia de pescadores Z8



Universidade Federal do Ceará
Programa de Pós-Graduação e Avaliação de Políticas Públicas

BLOCO	OBJETIVO	QUESTÃO
1	Identificação do colaborador da pesquisa	<p>A) Gênero:</p> <p>B) Idade:</p> <p>C) Escolaridade:</p> <p>D) Cargo/Função:</p> <p>E) Naturalidade:</p>
2	Identificar conteúdo e contexto da política relacionando com as categorias teóricas do estudo	<p>A) Como os pescadores foram afetados com a requalificação da orla da beira mar e do Mercado dos Peixes?</p> <p>B) Houve a necessidade de remoção/alteração do local de habitação ou trabalho?</p> <p>C) Por que você acha que houve a requalificação do Mercado dos Peixes?</p> <p>D) O que você achou da requalificação do Mercado dos Peixes, como isso afetou na vida dos pescadores?</p> <p>E) Você prefere como está agora ou como era antes da requalificação da orla e do Mercado?</p> <p>F) Como o desenvolvimento do turismo na área afetou a categoria dos pescadores? (houve conflito de terras?) (Que relação passou a ser estabelecida entre a área e os pescadores)?</p> <p>G) De que forma a requalificação da orla e da área do Mercado dos Peixes</p>

		<p>interferiu na sua vida e na dos outros pescadores, em geral?</p> <p>H) Vocês se sentiram incluídos ou excluídos no processo de desenvolvimento do local, em prol do incentivo ao turismo?</p> <p>I) Com a requalificação da orla, houve a regulamentação da atividade pesqueira e do pescador? Como isso ocorreu? O que mudou no tratamento com o pescador?</p> <p>J) Com a requalificação da orla/mercado houve mudanças no trabalho do pescador? Quais??</p> <p>K) Em relação a geração de emprego e renda, o Sr. Acha que a requalificação do Mercado dos Peixes foi favorável para a sua categoria? Em que sentido? O que mudou?</p>
3	Identificar trajetória da política relacionando com as categorias teóricas do estudo	<p>A) No processo de requalificação da orla e da área do Mercado dos Peixes foi dada a vocês oportunidade de voz (opinar, intervir ou fazer sugestões) ?</p> <p>B) Se sim, você acha que essas informações tiveram alguma influência na formulação e implementação da política?</p> <p>C) Existe a colônia Z8, você participa ou participou dela? De que forma?</p> <p>D) Como você avalia a colônia Z8 no processo de requalificação da área?</p> <p>E) Quem e quantos foram os pescadores contemplados com os boxes? Por qual motivo somente esses foram contemplados?</p> <p>F) Em que condições essa venda de peixes pelos pescadores acontecia e como ficou depois da requalificação?</p> <p>G) Para você, quem mais se beneficiou com essa requalificação da orla e do do Mercado dos Peixes?</p> <p>H) O Sr. Acha que os pescadores foram beneficiados com essa requalificação da orla e do Mercado dos Peixes?</p>
4	Identificar temporalidade e territorialidade da política relacionando com as categorias teóricas do estudo	<p>A) Como você enxerga a requalificação da orla e do Mercado dos Peixes ao longo do tempo, que problema/oportunidade ela buscou atender?</p> <p>B) Que resultados você acha que a requalificação gerou para a orla e para o Mercado?</p> <p>C) Quais mecanismos foram utilizados pelos tomadores de decisão para atender as demandas de vocês?</p> <p>D) Os pescadores ficaram satisfeitos como resultado da requalificação do Mercado?</p> <p>E) Você acha que houve resultados que não foram previstos e que deveriam ser incorporados no processo de avaliação da política?</p>

APÊNDICE B – CARTAS DE APRESENTAÇÃO E TCLE

1 Carta de apresentação para pesquisa e Termo de Consentimento Livre e Esclarecido entregue ao Gestor da Prefeitura de Fortaleza - CE



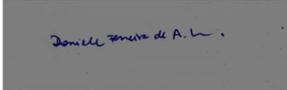
Universidade Federal do Ceará
Programa de Pós-Graduação e Avaliação de Políticas Públicas

CARTA DE APRESENTAÇÃO PARA PESQUISA E TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Prezada Prefeitura Municipal de Fortaleza,

Eu, Daniele Ferreira de Almeida Vieira Holanda – matrícula 517271, discente do Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará (UFC), estou desenvolvendo um estudo dissertativo cujo título é: **Governança pública e silêncios locais: Avaliação em profundidade da política de requalificação urbana da orla da Beira-Mar de Fortaleza (CE) a partir de um recorte territorial na área do Mercado dos Peixes do Mucuripe**. Sendo assim, solicito a vossa contribuição com a realização do estudo, sua colaboração é de fundamental importância para o desenvolvimento e construção da pesquisa. O desenvolvimento do estudo será de responsabilidade da discente, sob orientação da Profa. Dra. Maria de Nazaré Moraes Soares. Agradecemos sua contribuição em participação como colaborador de pesquisa e solicitamos a sua autorização para pesquisa de informações para estudos acadêmicos, bem como publicações em eventos e revistas científicas. Por ocasião da publicação dos resultados, será referenciado o projeto em questão, mantendo-se o sigilo necessário quando tratar-se de nomes. Informamos que essa pesquisa não acarretará nenhum dano material ou pessoal para as partes (pesquisador e pesquisado). **Objetivo geral da pesquisa:** Avaliar, em profundidade, a política de requalificação urbana da orla da Beira-Mar de Fortaleza/Ce, a partir de um recorte territorial na área do Mercado dos Peixes do Mucuripe.

Os(as) pesquisadores(as) estarão a sua disposição para qualquer esclarecimento que considere necessário em qualquer etapa da pesquisa.

<p>Prof. Dra. Maria de Nazaré Moraes Soares Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas (UFC) – Siape 1685520</p>	 <p>Daniele Ferreira de Almeida Vieira Holanda Identificação e assinatura do aluno(a) (matrícula:</p>
--	--

517271 e CPF:66111820397)

Considerando, que fomos informados (as) dos objetivos e da relevância do estudo proposto, de como será minha participação, dos procedimentos e riscos decorrentes deste estudo, declaro o meu consentimento em autorizar a utilização dos dados em pesquisa científica. Estou ciente que receberei uma via desse documento.

Fortaleza, ____ de _____ de 2024.

Identificação e assinatura do colaborador de pesquisa (Incluir cargo/função e CPF)



**Universidade Federal do Ceará
Programa de Pós-Graduação e Avaliação de Políticas Públicas**

2 Carta de apresentação para pesquisa e Termo de Consentimento Livre e Esclarecido entregue ao Permissionário do Boxe do Mercado dos Peixes do Mucuripe



**Universidade Federal do Ceará
Programa de Pós-Graduação e Avaliação de Políticas Públicas**

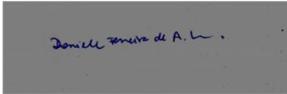
**CARTA DE APRESENTAÇÃO PARA PESQUISA
E TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)**

Prezada(o) Permissionário do Boxe do Mercado dos Peixes do Mucuripe,

Eu, Daniele Ferreira de Almeida Vieira Holanda – matrícula 517271, discente do Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará (UFC), estou desenvolvendo um estudo dissertativo cujo título é: **Governança pública e silêncios locais: Avaliação em profundidade da política de requalificação urbana da orla da Beira-Mar de Fortaleza (CE) a partir de um recorte territorial na área do Mercado dos Peixes do Mucuripe**. Sendo assim, solicito a vossa contribuição com a realização do estudo, sua colaboração é de fundamental importância para o desenvolvimento e construção da pesquisa. O desenvolvimento do estudo será de responsabilidade da discente, sob orientação da Profa.

Dra. Maria de Nazaré Moraes Soares. Agradecemos sua contribuição em participação como colaborador de pesquisa e solicitamos a sua autorização para pesquisa de informações para estudos acadêmicos, bem como publicações em eventos e revistas científicas. Por ocasião da publicação dos resultados, será referenciado o projeto em questão, mantendo-se o sigilo necessário quando tratar-se de nomes. Informamos que essa pesquisa não acarretará nenhum dano material ou pessoal para as partes (pesquisador e pesquisado). **Objetivo geral da pesquisa:** Avaliar, em profundidade, a política de requalificação urbana da orla da Beira-Mar de Fortaleza/Ce, a partir de um recorte territorial na área do Mercado dos Peixes do Mucuripe.

Os(as) pesquisadores(as) estarão a sua disposição para qualquer esclarecimento que considere necessário em qualquer etapa da pesquisa.

<p>_____ Profa. Dra. Maria de Nazaré Moraes Soares Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas (UFC) – Siape 1685520</p>	<div data-bbox="997 775 1284 869" style="text-align: center;">  </div> <p style="text-align: center;">Daniele Ferreira de Almeida Vieira Holanda Identificação e assinatura do aluno(a) (matrícula: 517271 e CPF:66111820397)</p>
--	---

Considerando, que fomos informados (as) dos objetivos e da relevância do estudo proposto, de como será minha participação, dos procedimentos e riscos decorrentes deste estudo, declaro o meu consentimento em autorizar a utilização dos dados em pesquisa científica. Estou ciente que receberei uma via desse documento.

Fortaleza, ____ de _____ de 2024.

Identificação e assinatura do colaborador de pesquisa (Incluir cargo/função e CPF)

3 Carta de apresentação para pesquisa e Termo de Consentimento Livre e Esclarecido entregue ao integrante da Colônia de Pescadores Z-8



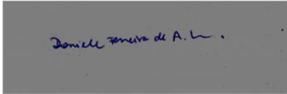
**Universidade Federal do Ceará
 Programa de Pós-Graduação e Avaliação de Políticas Públicas**

**CARTA DE APRESENTAÇÃO PARA PESQUISA
 E TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)**

Prezada(o) integrante da Colônia de Pescadores Z-8

Eu, Daniele Ferreira de Almeida Vieira Holanda – matrícula 517271, discente do Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará (UFC), estou desenvolvendo um estudo dissertativo cujo título é: **Governança pública e silêncios locais: Avaliação em profundidade da política de requalificação urbana da orla da Beira-Mar de Fortaleza (CE) a partir de um recorte territorial na área do Mercado dos Peixes do Mucuripe**. Sendo assim, solicito a vossa contribuição com a realização do estudo, sua colaboração é de fundamental importância para o desenvolvimento e construção da pesquisa. O desenvolvimento do estudo será de responsabilidade da discente, sob orientação da Profa. Dra. Maria de Nazaré Moraes Soares. Agradecemos sua contribuição em participação como colaborador de pesquisa e solicitamos a sua autorização para pesquisa de informações para estudos acadêmicos, bem como publicações em eventos e revistas científicas. Por ocasião da publicação dos resultados, será referenciado o projeto em questão, mantendo-se o sigilo necessário quando tratar-se de nomes. Informamos que essa pesquisa não acarretará nenhum dano material ou pessoal para as partes (pesquisador e pesquisado). **Objetivo geral da pesquisa:** Avaliar, em profundidade, a política de requalificação urbana da orla da Beira-Mar de Fortaleza/Ce, a partir de um recorte territorial na área do Mercado dos Peixes do Mucuripe.

Os(as) pesquisadores(as) estarão a sua disposição para qualquer esclarecimento que considere necessário em qualquer etapa da pesquisa.

<p>_____ Profa. Dra. Maria de Nazaré Moraes Soares Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas (UFC) – Siape 1685520</p>	 Daniele Ferreira de Almeida Vieira Holanda Identificação e assinatura do aluno(a) (matrícula: 517271 e CPF:66111820397)
--	---

Considerando, que fomos informados (as) dos objetivos e da relevância do estudo proposto, de como será minha participação, dos procedimentos e riscos decorrentes deste estudo, declaro o meu consentimento em autorizar a utilização dos dados em pesquisa científica. Estou ciente que receberei uma via desse documento.

Fortaleza, ____ de _____ de 2024.

Identificação e assinatura do colaborador de pesquisa (Incluir cargo/função e CPF)