



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA E
CONTABILIDADE
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

BÁRBARA GARCIA LIMA

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E MEIO AMBIENTE: O PAPEL DO
CONSELHO GESTOR DA SABIAGUABA NA PROMOÇÃO DE
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

FORTALEZA

2021

BÁRBARA GARCIA LIMA

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E MEIO AMBIENTE: O PAPEL DO CONSELHO
GESTOR DA SABIAGUABA NA PROMOÇÃO DE DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Econômicas da Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Gil Célio de Castro Cardoso.

Coorientadora: Profa. Ms. Cristiane Vieira dos Santos.

FORTALEZA - CE

2021

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

- L696d Lima, Bárbara Garcia.
Desenvolvimento econômico e meio ambiente: o papel do conselho gestor da Sabiaguaba na promoção de desenvolvimento sustentável / Bárbara Garcia Lima. – 2021.
65 f. : il. color.
- Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Curso de Ciências Econômicas, Fortaleza, 2021.
Orientação: Prof. Dr. Gil Célio de Castro Cardoso.
Coorientação: Profa. Ma. Cristiane Vieira dos Santos.
1. Desenvolvimento Econômico. 2. Desenvolvimento Sustentável. 3. Estado. 4. Conselhos Gestores. 5. Conselho Gestor das Unidades de Conservação da Sabiaguaba (Ceará). I. Título.

CDD 330

BÁRBARA GARCIA LIMA

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E MEIO AMBIENTE: O PAPEL DO CONSELHO
GESTOR DA SABIAGUABA NA PROMOÇÃO DE DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL

Monografia apresentada ao Curso de Ciências
Econômicas da Faculdade de Economia,
Administração, Atuária e Contabilidade da
Universidade Federal do Ceará, como requisito
parcial para obtenção do título de Bacharel em
Ciências Econômicas.

Aprovada em: 07/04/2021.

BANCA EXAMINADORA

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

Profa. Ms. Cristiane Vieira dos Santos (Coorientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. André Vasconcelos Ferreira
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Ms. Nicole Stephanie Florentino de Sousa Carvalho
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Aos meus pais.

AGRADECIMENTOS

Encerrar esse ciclo definitivamente não foi fácil. Fico muito feliz por finalmente conseguir finalizá-lo. Não teria conseguido sozinha, e gostaria de começar agradecendo a todas as pessoas que já cruzaram meu caminho durante minha trajetória na Universidade Federal do Ceará, pois todas contribuíram de alguma forma na minha formação pessoal e/ou acadêmica.

Agradeço especialmente aos meus pais, Sheila e Válber, por sempre priorizarem e incentivarem minha educação, e por todo o amor, apoio, acolhimento e paciência durante minha criação. Se hoje alcancei alguma maturidade foi essencialmente por vocês me permitirem voar e aprender.

À minha avó Luiza, por todo o amor, carinho e cuidado, e à minha tia Amélia, por todo o apoio e inspiração. À minha avó Mirany, e à minha tia Vlândia, por terem me acolhido quando comecei a morar em Fortaleza, e que, através das diferenças, me ensinaram valiosas lições para a vida.

À Dafne, pelo apoio em praticamente toda a minha graduação, e pela parceria de vida. À Lia, por me ensinar tanto sobre amor e força, e por me fazer querer ser uma pessoa melhor todos os dias. À Gabriella e Victória, por permanecerem ao meu lado por tanto tempo, pelo carinho, paciência, e por todos os momentos divertidos que tornaram essa trajetória mais feliz. Ao Lucas, pelas conversas e pelo apoio. À Aline e Ingrid, pelo convívio harmonioso que me trouxe força em muitos momentos difíceis.

Aos membros do programa de extensão e pesquisa PROGEPA, grupo que me fez despertar o desejo de estudar a relação entre economia e meio ambiente, e por ter contribuído enormemente na minha formação crítica durante a graduação. À Cristiane, por ter me ajudado bastante no início desta pesquisa, com seus ensinamentos sobre Iramuteq e pesquisa científica.

Agradeço especialmente ao meu orientador, Gil Célio, pelo apoio e pela (muita) paciência comigo, desde que entrei na universidade, e por ter contribuído no meu crescimento pessoal e acadêmico desde então. Agradeço também aos membros da banca, professores André e Nicole, por terem aceitado compor esse momento tão importante na minha vida.

Por fim, agradeço à Universidade Federal do Ceará e a todos os professores e funcionários, por proporcionarem ensino, pesquisa e extensão de qualidade, essencial para minha formação profissional.

No começo pensei que estivesse lutando para salvar seringueiras, depois pensei que estava lutando para salvar a Floresta Amazônica. Agora, percebo que estou lutando pela humanidade. (Chico Mendes).

RESUMO

Em meio à crise ecológica global existente e à crise atual na democracia brasileira, o presente trabalho teve como objetivo geral compreender o impacto do Conselho Gestor das Unidades de Conservação da Sabiaguaba (CGS), localizado em Fortaleza – Ceará, na promoção do desenvolvimento sustentável local. Os conselhos gestores são instituições recentes na democracia brasileira, por isso justifica-se a importância de pesquisas que analisem suas atuações. Para isso, buscou-se, primeiramente, examinar os conceitos de desenvolvimento econômico e sustentável. Tendo em vista que um dos eixos do desenvolvimento sustentável é a participação democrática, investigou-se o histórico dos conselhos gestores no Brasil, assim como o do CGS, buscando identificar suas características e funções principais. Estas são as categorias de análise da pesquisa, conceitos centrais da perspectiva teórica. Do ponto de vista metodológico, a pesquisa tem caráter exploratório, de abordagem qualitativa, com foco em análise bibliográfica e documental. Para análise de dados, foi utilizado o Iramuteq, software de técnica qualitativa com aspectos quantitativos. A partir da análise dos dados, conclui-se que o CGS fomenta e promove o desenvolvimento sustentável local, na medida em que obriga o Estado a se preocupar com o debate sustentável, em que se coloca como um instrumento de fiscalização de pautas econômicas e ambientais, e que impõe também a sociedade civil uma posição de análise e questionamento sobre qual tipo de desenvolvimento será priorizado no bairro da Sabiaguaba e, conseqüentemente, na cidade de Fortaleza. Apesar disso, a atuação deste conselho possui uma série de limitações e lacunas que dificultam o alcance efetivo de seus objetivos. Essas problemáticas foram mapeadas ao longo do trabalho.

Palavras-chave: Desenvolvimento econômico. Desenvolvimento Sustentável. Estado. Conselhos Gestores. Conselho gestor das unidades de conservação da Sabiaguaba (Ceará).

ABSTRACT

In the midst of the existing global ecological crisis and the current crisis in Brazilian democracy, the present work had the general objective of understanding the impact of the Management Council of Sabiaguaba Conservation Units (CGS), located in Fortaleza - Ceará, in promoting local sustainable development . Management councils are recent institutions in Brazilian democracy, which is why the importance of research that analyzes their actions is justified. To this end, we sought, first, to examine the concepts of economic and sustainable development. Bearing in mind that one of the axes of sustainable development is democratic participation, the history of management councils in Brazil was investigated, as well as that of CGS, seeking to identify their main characteristics and functions. These are the categories of research analysis, central concepts of the theoretical perspective. From a methodological point of view, the research has an exploratory character, with a qualitative approach, focusing on bibliographic and documentary analysis. For data analysis, Iramuteq, a qualitative technique software with quantitative aspects, was used. Based on the data analysis, it can be concluded that the CGS promotes and promotes local sustainable development, as it forces the State to be concerned with the sustainable debate, in which it is placed as an instrument of inspection of economic and environmental guidelines , and which also imposes a position of analysis and questioning on what kind of development will be prioritized in the neighborhood of Sabiaguaba and, consequently, in the city of Fortaleza. Despite this, the performance of this council has a series of limitations and gaps that hinder the effective achievement of its objectives. These issues were mapped throughout the work.

Keywords: Economic development. Sustainable development. State. Management Councils. Sabiaguaba (Ceará).

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Localização do bairro Sabiaguaba (Fortaleza, Ceará)	39
Figura 2 - Limitações das UCs da Sabiaguaba	42
Figura 3 - Localização do PNMDs da Sabiaguaba e da APA da Sabiaguaba	43
Figura 4 - Palavras mais utilizadas nas atas de reuniões do CGS	46
Figura 5 - As 200 palavras mais frequentes nas reuniões do CGS	47
Figura 6 - Análise de Similitude: assuntos mais discutidos nas reuniões do CGS	48
Figura 7 - Classes de palavras: tópicos dos temas discutidos nas reuniões	50
Figura 8 - Frequência das classes de palavras por reunião.....	51

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APA	Área de Preservação Ambiental
ARIE	Área de Relevante Interesse Ecológico
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CGS	Conselho Gestor das Unidades de Conservação da Sabiaguaba
CHD	Classificação Hierárquica Descendente
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
ONU	Organização das Nações Unidas
PDP	Plano Diretor Participativo
PIB	Produto Interno Bruto
PNAP	Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas
PNMDS	Parque Natural Municipal das Dunas de Sabiaguaba
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SEUMA	Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
UC	Unidade de Conservação
ZIA	Zona de Interesse Ambiental
ZPA	Zona de Preservação Ambiental

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 DO CRESCIMENTO ECONÔMICO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: PERSPECTIVA TEÓRICA	16
1.1 Crescimento econômico	16
1.2 Desenvolvimento econômico	18
1.3 Desenvolvimento sustentável	21
2 CONSELHOS GESTORES E O CGS: INSTRUMENTO PARA A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	27
2.1 Conselhos Gestores no Brasil: perspectiva histórica	27
2.2 Conselhos Gestores de Unidades de Conservação	29
2.3 O Conselho Gestor das Unidades de Conservação da Sabiaguaba (CGS)	33
3 O PAPEL DO CGS NA PROMOÇÃO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL LOCAL: ANÁLISE DO PERÍODO 2014 - 2019	38
3.1 O território da Sabiaguaba	38
3.2 Análise da atuação do CGS: período 2014 - 2019	44
3.3 A promoção de desenvolvimento sustentável no CGS	53
CONCLUSÃO	58
REFERÊNCIAS	61

INTRODUÇÃO

Segundo Tonus (2017), o meio ambiente passou a fazer parte da discussão econômica a partir da década de 1970, com a discussão do desenvolvimento sustentável que, por sua vez, foi impulsionada com o livro de Rachel Carson, “Primavera Silenciosa”. Na Conferência Rio-92, a definição de desenvolvimento sustentável do Relatório Brundtland foi ratificada, que apresentou um novo olhar sobre o desenvolvimento. É um desenvolvimento que responde às necessidades do período atual, porém sem prejudicar as necessidades das gerações futuras.

Na economia, duas correntes se destacam no tratamento da questão do meio ambiente na economia: a economia ambiental neoclássica e a economia ecológica, representante do grupo crítico. A primeira se desenvolveu ao longo do tempo incluindo conceitos e paradigmas para dar conta da discussão ambiental. Em uma perspectiva teórica, a discussão sobre desenvolvimento sustentável surgiu depois das teorias de crescimento e desenvolvimento econômico.

Com o ambientalismo em pauta, a ideia de que o meio ambiente representa empecilho ao desenvolvimento econômico passa a ser fortemente questionada. Consequentemente, verifica-se que o paradoxo entre meio ambiente e economia é falso. Aos poucos, a análise econômica se volta para essas questões, inclusive a teoria econômica neoclássica. Para a maior parte da literatura, o desenvolvimento econômico tem uma dimensão fundamental: o desenvolvimento sustentável.

Essas questões se articulam com o que afirma Chang (2004), que expõe uma discussão sobre democracia e desenvolvimento econômico em que a visão predominante admite que a democracia contribui para o desenvolvimento econômico, e por isso deve ser considerada um requisito indispensável. É para este ângulo que esta pesquisa se volta, ao buscar entender o papel de instituições democráticas, no caso, o Conselho Gestor das Unidades de Conservação da Sabiaguaba (CGS), na contribuição do desenvolvimento sustentável.

As unidades de conservação (UCs), de acordo com Souza (2009), nascem com a ideia de preservar os recursos ainda existentes no meio ambiente. As UCs são áreas que tendem a sofrer algum tipo de pressão, natural ou antrópica, e seu objetivo é proteger e recuperar o patrimônio e a qualidade de vida da população. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), Brasil (2018), impõe que toda UC precisa ter um conselho gestor, são os conselhos gestores de unidades de conservação.

O processo sustentável de desenvolvimento, conforme Galvanese e Favareto (2014), se fortalece com a presença dos conselhos, já que através deles é possível orientar o comportamento dos grupos sociais para com o uso sustentável dos recursos naturais, e possibilitam o maior alcance na eficiência e qualidade de vida da população. Através desses espaços também é possível encontrar soluções economicamente viáveis e compatíveis com preservação ambiental, já que tem o objetivo de mediar conflitos locais.

Os decretos nº 11.986 e nº 11.987 de fevereiro de 2006, criaram, no município de Fortaleza, as UCs da Sabiaguaba: o Parque Natural Municipal das Dunas da Sabiaguaba (PNMDS) e a Área de Proteção Ambiental (APA) da Sabiaguaba. Segundo Batista (2018), a Sabiaguaba é uma região de grande relevância socioeconômica e ambiental. A criação destas UCs simboliza um marco histórico na cidade de Fortaleza, pois essa zona é uma área de exceção na cidade, e tem a oportunidade de ser mantida conservada para as gerações futuras.

Já o CGS foi instituído pelo Decreto nº 12.970 de 26 de junho de 2012, e determinou que tivesse caráter consultivo. Conforme este decreto, Fortaleza (2012a), o objetivo do CGS é consolidar e legitimar a gestão participativa. Além disso, afirma os princípios que regem as ações do conselho: valorizar, manter e conservar o sistema ambiental protegido, inserir a UC na comunidade, auxiliar na regulamentação e realização de atividades no local, elaborar alternativas de desenvolvimento econômico sustentável para os arredores da UC, divulgar as ações promovidas na UC, conscientizar a população, e fiscalizar a aplicação dos recursos.

Apesar disso, existe um problema crescente nessa região, de conflito de interesses: por um lado o mercado imobiliário busca a espoliação dessa área, por outro lado, a comunidade almeja ter suas práticas tradicionais mantidas. Cavalcante (2007) considera que, caso não sejam definidas soluções e formas de sustentabilidade para o território de Sabiaguaba, a área pode sofrer impactos socioambientais irreversíveis. O desenvolvimento sustentável se coloca como alternativa para proteger o meio ambiente e gerar benefícios econômicos para a população local. Souza, Silva e Vasconcelos (2011) concluem que é necessário tomar medidas que consigam conter os impactos ambientais.

Com intuito de colaborar nesse sentido, esta pesquisa tem o propósito de mapear os principais aspectos positivos e negativos dentro do CGS. Isto se faz necessário porque os conselhos gestores de UCs são espaços muito recentes, que ainda carecem de pesquisa aprofundada. Pretende-se contribuir através do desenvolvimento de conhecimento que possa

eventualmente ser utilizado na solução de problemas, com o intuito de propor recomendações úteis.

Diante disso, busca responder a seguinte pergunta: Qual é o impacto do CGS na promoção do desenvolvimento sustentável local? Para tanto, o objetivo geral desta pesquisa é compreender o impacto do CGS na promoção do desenvolvimento sustentável local. Para tanto, se faz necessário atingir os seguintes objetivos específicos: analisar os conceitos de crescimento econômico, desenvolvimento econômico, desenvolvimento sustentável e conselhos gestores, analisando histórico, conceitos, avanços e controvérsias; compreender a origem, o conceito e as funções dos conselhos gestores e do Conselho Gestor das Unidades de Conservação da Sabiaguaba; e analisar a atuação do CGS durante os anos de 2014 a 2019.

Em relação aos aspectos metodológicos, a pesquisa tem caráter exploratório, de abordagem qualitativa, com foco em análise bibliográfica e documental. Para análise de dados, foi utilizado o Iramuteq, uma ferramenta de processamento de dados, com técnica qualitativa com aspectos quantitativos. A técnica de análise de dados utilizada foi a análise de conteúdo, de acordo com Bardin (2011).

A pesquisa é qualitativa, pois foram coletados dados não mensuráveis, que não podem ser traduzidos em números quantificáveis. É bibliográfica (através de material já publicado), documental (por materiais que não receberam tratamento analítico, como atas de reuniões) e estudo de caso (analisa a promoção de desenvolvimento sustentável no CGS, de forma ampla e detalhada).

Na primeira parte do trabalho, evidencia-se a origem das teorias do crescimento econômico, assim como apresenta seus principais teóricos e vertentes. Os estudos sobre desenvolvimento partiram da crítica em relação a insuficiência do crescimento para resolução de problemas sociais, então faz-se uma breve exposição sobre esses debates. Apresenta-se também o conceito de desenvolvimento sustentável, que nasce da preocupação ambiental, que se coloca como uma condição essencial dentro do desenvolvimento econômico. Por último, contextualiza-se como o estudo da relação da economia com o meio ambiente tem sido visto dentro da Ciência Econômica.

No capítulo seguinte, analisa-se, por uma perspectiva histórica, o desenvolvimento histórico dos conselhos gestores no Brasil, ressaltando sua importância na democracia brasileira. É apresentado o conceito e os pressupostos de legitimidade dos conselhos gestores

de unidades de conservação, expondo a conexão com o desenvolvimento sustentável. Por fim, é feita a investigação do contexto de criação do CGS e as Unidades de Conservação da Sabiaguaba, avaliando seus principais objetivos.

Na última parte da pesquisa, analisa-se a atuação do CGS nos anos 2014 a 2019, iniciando pela contextualização das problemáticas que envolvem o território da Sabiaguaba e finalizando com o estabelecimento de conexão dos resultados com as categorias de análise da pesquisa, especialmente com desenvolvimento sustentável, foco deste trabalho.

1 DO CRESCIMENTO ECONÔMICO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: PERSPECTIVA TEÓRICA

Neste capítulo pretende-se responder ao primeiro objetivo específico desta pesquisa, que é analisar o que é desenvolvimento sustentável, e quais são suas raízes teóricas. Para tanto, toma como foco a discussão econômica que antecede o conceito de desenvolvimento sustentável, e, por isso, examina as principais teorias do crescimento e do desenvolvimento econômico, traçando uma linha temporal.

1.1 Crescimento econômico

Com o final da Segunda Guerra Mundial e a ascensão dos Estados Unidos e da União Soviética como líderes conflitantes mundiais, duas áreas de estudo se destacaram: as teorias do crescimento e do desenvolvimento econômico. Apesar de não ser um debate novo, pois já foi realizado desde os clássicos do pensamento econômico, essa discussão tomou nova forma, apresentando crescimento e desenvolvimento com significados diferentes. Segundo Jones e Vollrath (2015), a crise de 1930 e as duas guerras mundiais trouxeram profundas mudanças na sociedade que refletiram na questão econômica, que, a partir desse momento, tornou-se quase consenso - entre os países no período pós-guerra - de que era necessário pensar em crescer em termos econômicos.

Segundo Jones e Vollrath (2015), as teorias do crescimento econômico, de modo geral, foram frequentemente desenvolvidas dentro da concepção de um modelo macroeconômico, e o papel de Keynes nesse processo foi fundamental para influenciar teorias que vieram depois da dele. Consta apresentar que Keynes, em seu livro “Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda”, definiu pressupostos e formas para a retomada do crescimento econômico de um país. Entretanto, Tonus (2017) afirma que, após 1945, houve uma predominância da combinação de microeconomia neoclássica e macroeconomia keynesiana, a chamada “síntese neoclássica”, tendo Samuelson como um das principais figuras.

Além das teorias de crescimento desenvolvidas com inspiração no pensamento keynesiano, foram desenvolvidas também as teorias do crescimento neoclássico, que tem sido a teoria dominante na discussão contemporânea. De acordo com Vasconcellos e Garcia (2017), a teoria do crescimento econômico analisa o comportamento do produto potencial da economia, em pleno emprego. Crescimento econômico é o aumento da renda per capita ao longo do tempo. As fontes de crescimento são: aumento de trabalho (quantidade de mão de

obra); aumento da capacidade produtiva; melhoria na qualidade da mão de obra; melhoria tecnológica e eficiência organizacional.

As teorias neoclássicas, ou seja, aquelas que se baseiam nos pressupostos da teoria econômica neoclássica, conforme Vasconcellos e Garcia (2017), identificam variáveis que determinam o crescimento do produto per capita. Os principais modelos são Harrod-Domar, Solow e Roemer, sendo o pioneiro o de Harrod-Domar. Este último afirma que são três as variáveis que influenciam o crescimento: taxa de investimento, taxa de poupança e a relação produto-capital. Solow propõe um modelo mais geral, e, logo após, surgem modelos de crescimento endógeno, que incluem o papel da inovação tecnológica como fator que influencia o crescimento, que se baseia na teoria de Schumpeter.

De acordo com Gonçalves (2013), Robert Solow escreveu o artigo que deu origem à teoria do crescimento econômico unindo função de produção com ganhos decrescentes de escala em cada insumo, capital e trabalho, com uma equação dinâmica de acumulação de capital ditada por uma taxa de poupança determinada fora do modelo. Solow encontrou resultados que conectam PIB, crescimento, progresso tecnológico, crescimento populacional, e fatores que afetam o nível de renda de um país.

Tonus (2017) expõe que Solow combinou crescimento e equilíbrio, estabelecendo perfeita conversibilidade entre trabalho e capital. Além disso, pontuou fato determinante da teoria neoclássica, de que recursos naturais podem ser substituídos por capital na função de produção, estabelecendo, então, que o mercado tem a capacidade de se regular, de acordo com a escassez dos bens, com o sistema de preços. Colocou-se como presunção, de forma implícita, que os recursos naturais não são uma preocupação dos problemas econômicos.

Já o modelo de Ramsey, conforme Gonçalves (2013), é um modelo de Solow mais refinado, pois a taxa de poupança advém de forma endógena. É um modelo mais completo que o de Solow, pois permite analisar diretamente o bem-estar econômico e os trade-offs das escolhas intertemporais. Quanto aos determinantes do crescimento econômico, o modelo de Ramsey se assemelha muito ao de Solow. Para os dois autores, o crescimento do PIB por habitante no longo prazo está relacionado ao crescimento da produtividade total dos fatores.

Uma das críticas a esses modelos, de acordo com Gonçalves (2013), é o fato de ser dado como exógeno o fator relevante da produtividade total dos fatores, que é uma causa que explica as taxas de crescimento de longo prazo, de acordo com os próprios modelos. Apesar

das críticas, representam importantes teorias de crescimento na linha evolucionária, que são consideradas as pioneiras da área.

No fim dos anos 1980 e começo dos anos 1990, conforme Gonçalves (2013), os modelos de crescimento endógeno se tornaram populares. Esses modelos incorporaram no modelo de escolha intertemporal um setor de inovações explicado endogenamente, ou seja, o crescimento econômico dos países está relacionado à quantidade de investimento feito em tecnologia. Uma crítica que se faz a esses modelos é de que eles não conseguem explicar as diferenças de renda por habitante entre os países.

Os modelos da teoria do crescimento econômico, de acordo com Gonçalves (2013), são insuficientes para entendermos a enorme complexidade e desigualdade socioeconômica entre os países. Surge então uma nova área que busca descobrir e entender as causas profundas das disparidades de renda: teorias do desenvolvimento econômico. Essa área de pesquisa busca também explicar as diferenças de produtividade total dos fatores, discussão esta que tem origem também nos modelos de crescimento endógeno schumpeterianos.

De acordo com Pinho (2017), a teoria do crescimento econômico se preocupa com a reconstrução das principais economias capitalistas, e o desenvolvimento econômico se concentra na construção de economias consideradas mais pobres. Além de trabalhos de Lewis, Fishlow e Rostow, é criada a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), coordenada por Prebisch. Esse centro marca um momento histórico para o estudo dos dados econômicos dos países da América Latina.

De acordo com Gonçalves (2013), o termo crescimento *versus* desenvolvimento gera polêmica dentro e fora da academia principalmente por críticas às medidas tradicionais de crescimento - o nível do Produto Interno Bruto (PIB) - que desconsidera outras variáveis relevantes, ou seja, se torna uma medida incompleta que não mede o “bem-estar econômico-social” de um país. Já o desenvolvimento econômico busca analisar as alterações que compõem o produto, com o propósito de melhorar o bem estar econômico e social. O próximo tópico é dedicado a este tema.

1.2 Desenvolvimento econômico

O debate sobre crescimento econômico e suas implicações não é recente, mas permanece atual. As teorias de crescimento, em geral, se mostram insuficientes para resolver

problemas econômicos reais, já que existe uma série de conflitos que impactam a economia de um país, que não conseguem ser medidas pelo tamanho do PIB, ou seja, o aumento deste índice não acarreta necessariamente em aumento de qualidade de vida da população. Então, nesse sentido, é preciso conceituar desenvolvimento econômico. Busca-se fazer uma exposição das principais teorias.

Segundo Villela (2013), o crescimento e a equidade são as questões centrais de pesquisa do desenvolvimento econômico, que parte de dois fatos estilizados: o crescimento da renda per capita e a desigualdade de renda per capita aumentou substancialmente desde a Revolução Industrial, assim como a renda global. Tal fato despertou para que se buscasse encontrar as razões desse desequilíbrio.

Foster (2005) afirma que Marx pode ser considerado um dos primeiros economistas do desenvolvimento, já que estudava o desenvolvimento do capitalismo. Marx atribui sentido ao desenvolvimento através das forças produtivas e transformações nas relações sociais de produção, com mudanças simultâneas na organização institucional e política.

Contudo, de acordo com Souza (1999), o desenvolvimento econômico obteve destaque apenas no século XX, pois, antes disso, não havia exatamente uma preocupação com melhoria das condições de vida da população. Existia uma discussão sobre distribuição e problemas do crescimento, mas somente com a obra intitulada “Teoria do Desenvolvimento Econômico”, de Joseph Schumpeter, que foi iniciada a discussão sobre a diferença conceitual entre crescimento e desenvolvimento. Para Schumpeter, ocorre desenvolvimento a partir das inovações tecnológicas. Desde então surgiram outras teorias que divergem nos fatores fundamentais do desenvolvimento.

Jones e Vollrath (2015) afirmam que nos últimos séculos alguns países melhoraram suas infraestruturas sociais, beneficiando-se do crescimento econômico. Houve evolução tecnológica, fator que impulsionou o crescimento. Porém esse aumento de bem-estar não chegou nas regiões mais pobres, o que fez com que estudiosos do desenvolvimento econômico buscassem explicações para essa disparidade.

Souza (1999) afirma que não há um conceito universalmente aceito de desenvolvimento. Os economistas de origem neoclássica, como o Modelo de Meade e o de Solow consideram que crescimento é igual a desenvolvimento. Já os de origem keynesiana, como Harrod, Domar e Kaldor entendem que crescimento é uma condição necessária para o

desenvolvimento, mas não é suficiente. Para o primeiro grupo de economistas, a razão de ser um país subdesenvolvido está em não utilizar todos os fatores de produção de que dispõe, o que faz com que cresça menos do que os países desenvolvidos.

Entretanto, ainda segundo Souza (1999), esses dois conceitos não podem ser igualados, pois é possível perceber empiricamente que a expansão do crescimento nem sempre é benéfica à economia como um todo, sendo necessário analisar o contexto e diversos outros indicadores daquela região e população. Na verdade, o desenvolvimento envolve mudanças qualitativas no modo de vida das pessoas. Desenvolvimento para esse autor é definido por: crescimento econômico contínuo, ritmo acelerado com mudanças de estruturas e melhoria de indicadores econômicos e sociais.

A Escola do Desenvolvimento, segundo Vasconcellos e Garcia (2017), surgiu com o intuito de identificar os determinantes do desenvolvimento. Seu método de análise mais histórico, defende a teoria de que todas as sociedades precisam passar por estágios sucessivos de desenvolvimento. A tese central dessa escola é que o desenvolvimento econômico deve avançar de uma economia agrícola até chegar a uma economia industrializada. Essa tese foi bem recebida na Cepal.

Um dos economistas que faziam parte da Escola Cepalina, era Celso Furtado. Segundo Furtado (2009), uma das principais dimensões do processo de desenvolvimento é a dimensão política. Para ele, é possível constatar empiricamente que o avanço social dos países que lideram esse processo não adveio de uma evolução espontânea, mas partiu de pressões políticas por parte da população. Então, só há desenvolvimento se estiver acompanhado de um projeto social, ou seja, quando há uma predominância das forças que lutam por melhoria de qualidade de vida das pessoas. Nesse sentido, Furtado (2009) defende que o crescimento econômico, em seu formato tradicional, tem alicerce na preservação de privilégios das elites.

Amartya Sen também discute o conceito de desenvolvimento. De acordo com Sen (2010), o desenvolvimento precisa estar relacionado com a melhoria de vida e o aumento das liberdades das pessoas. As privações de liberdade nascem de fontes como a pobreza, tirania, carência de oportunidades econômicas, destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos, dentre outros.

Sen (2010) afirma que é papel do Estado conter as desigualdades sociais, pois o mercado, sozinho, não consegue ser suficiente para fazer cumprir esse objetivo. Nesse

sentido, os serviços oferecidos pelo Estado devem garantir a construção de uma boa sociedade por meio da educação, saúde e proteção das minorias. Além disso, esse autor, em parceria com Mahbub ul Haq, desenvolveu o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que foi uma nova maneira de medir o desenvolvimento dos países, considerando não apenas os fatores de crescimento econômico, mas também os tópicos sociais.

Então, a partir do estudo apresentado desses autores e suas teorias, é possível perceber que, na discussão sobre desenvolvimento econômico, é quase inevitável não fazer um debate sobre subdesenvolvimento e sobre desigualdade social. Em alguns momentos, crescimento e desenvolvimento eram frequentemente usados como sinônimos, mas houve uma mudança de concepção que passou a enfatizar a qualidade do crescimento. Esta mudança incorporava um critério de desenvolvimento mais amplo: redução da pobreza, equidade distributiva e proteção ambiental. Desenvolvimento descreve o processo de transformação econômica e social dentro dos países.

Além do PIB per capita e do IDH - indicadores mais consolidados na literatura de crescimento e desenvolvimento - mais recentemente, a Organização das Nações Unidas (ONU), apresentou o conceito de desenvolvimento humano, que foi baseado no Relatório de Desenvolvimento Humano – publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), idealizado por Mahbub ul Haq, em colaboração com Amartya Sen – e no IDH. Esse termo parte do pressuposto de que a avaliação do avanço de uma população não deve ser feita somente através da dimensão econômica, uma vez que as características sociais, culturais e políticas também influenciam a qualidade da vida humana.

Apesar dessas discussões, Pinho (2017) apresenta uma lacuna dentro das várias correntes de políticas econômicas até o início do século XXI: uma quase completa ausência de análise de temas ambientais dentro da Ciência Econômica. Oliveira (2017) afirma que o crescimento econômico acelerado de vários países trouxe malefícios para o meio ambiente, como poluição e degradação de ecossistemas. A partir disso surge um campo na economia que estuda a relação entre economia e meio ambiente. Coloca-se como uma dimensão do desenvolvimento econômico um fator fundamental: o desenvolvimento sustentável. Pretende-se fazer um aparato histórico e conceitual deste tema no tópico a seguir.

1.3 Desenvolvimento sustentável

Segundo Tonus (2017), o meio ambiente passou a fazer parte da discussão econômica a

partir da década de 1970, com a discussão do desenvolvimento sustentável que, por sua vez, foi impulsionada com o livro de Rachel Carson, “Primavera Silenciosa”. No livro há um debate sobre o perigo do progresso técnico que não pondera consequências prejudiciais. Os neomalthusianos inseriram a problemática ambiental na economia, com foco na discussão do crescimento populacional e econômico, com restrições ao desenvolvimento. A partir disso, o campo ambiental vai gradativamente sendo inserido nas teorias econômicas.

Veiga e Zatz (2008) afirmam que o primeiro grande debate que marcou o início da consciência ambiental ocorreu na década de 60, durante a Guerra Fria, motivado pelo temor nuclear. Essa discussão iniciou principalmente em razão do lançamento, por parte dos Estados Unidos, das bombas atômicas sobre Hiroshima e Nagasaki, no Japão. Além de causar inúmeras mortes, causou também enormes destruições e contaminações ambientais.

A partir disso, as preocupações com o perigo nuclear foram aumentando para outros problemas ambientais que também colocam em risco a qualidade e a vida da espécie humana. Como, por exemplo, questões que envolvem o esgotamento da água potável limitada do planeta, e o consumismo exagerado atual, que faz com que a produção de lixo se torne cada vez maior. Segundo Veiga e Zatz (2008), esse padrão de consumo - com vontade ilimitada e com alto caráter descartável - das classes com maior poder aquisitivo tem papel fundamental no impacto ambiental global crescente.

Paralelamente a essas preocupações também surgiram indagações sobre o subdesenvolvimento e a importância de sua superação, como foi reconhecida mais tarde uma das preocupações centrais da Cepal, citada no tópico anterior. Essa preocupação surgiu após a percepção por alguns economistas de que o crescimento econômico não é suficiente para atingir o desenvolvimento econômico, como já foi exposto nos tópicos anteriores deste trabalho.

Corroborando com esse entendimento, Veiga e Zatz (2008) indicam que a partir desses debates iniciais, foi possível perceber que a melhoria na vida da população não deveria ser atingida com base no prejuízo das futuras gerações. Com isso, o desenvolvimento passou a ser visto como um conceito que precisa almejar também a preservação ambiental. Surge, então, o termo "desenvolvimento sustentável".

Segundo Romeiro (2018), desenvolvimento sustentável é um conceito que surgiu na década de 1970 com o nome de ecodesenvolvimento, em um contexto de intenso debate sobre

as relações entre crescimento econômico e meio ambiente. Nasce com uma ideia de conciliar a controvérsia entre crescimento econômico e meio ambiente, buscando reconhecer que o crescimento econômico é uma condição necessária, mas não suficiente para resolver os problemas sociais.

Veiga e Zatz (2008) afirmam que em 1979 a expressão “desenvolvimento sustentável” foi publicamente utilizada pela primeira vez, em um simpósio da ONU sobre meio ambiente e desenvolvimento. Havia uma acusação na época sobre os ambientalistas, que os chamavam de contrários ao desenvolvimento. Contudo, os ambientalistas afirmavam ser a favor do desenvolvimento, mas um desenvolvimento sustentável. A partir de então, este termo foi aos poucos se tornando um dos maiores desafios da atualidade.

Na Conferência Rio-92, a definição de desenvolvimento sustentável do Relatório Brundtland foi legitimada, e, desde então, se tornou a mais utilizada, afirmando ser o desenvolvimento que responde às necessidades do período atual, porém sem prejudicar as necessidades das gerações futuras.

Contudo, os defensores do crescimento econômico, com bastante frequência se posicionaram contra a preocupação com a conservação da natureza, e, nesse sentido, Veiga e Zatz (2008) classificam os argumentos contrários e a favor desta discussão como “pessimistas e otimistas”. Os otimistas são aqueles que consideram possível conciliar conservação ambiental e crescimento econômico, este domina o debate atual sobre desenvolvimento sustentável. De acordo com este grupo, para melhor a qualidade ambiental é necessário alcançar um nível “razoável” de riqueza.

Ainda na divisão de Veiga e Zatz (2008), os autores que fazem parte da categoria “pessimistas”, partem de uma lei da termodinâmica, a entropia. O pressuposto é que as sociedades humanas transformam obrigatoriamente energia utilizável em energia não utilizável, e não há possibilidade de ir contra essa dissipação de energia. O representante mais importante desse pensamento foi Nicholas Georgescu-Roegen.

A natureza é a única limitante do processo econômico. Esse talvez tenha sido o principal alerta que Nicholas Georgescu-Roegen lançou à comunidade científica e, principalmente, aos economistas. Estes últimos estudam tudo o que está dentro do processo, mas não percebem (talvez não queiram) que ele não seria possível sem a entrada dos recursos da natureza e a saída de resíduos que lhe são devolvidos. (CECHIN, 2010, p.13).

Segundo Cechin (2010), Georgescu era incrédulo quanto a esse novo valor de

desenvolvimento sustentável, pois acredita que o termo tira a atenção dos verdadeiros problemas, como a diferença existente entre os países ricos e pobres, os problemas da poluição e a futura sobrevivência da espécie humana. A expressão esconderia a falsa ideia de que o crescimento econômico pode ser sustentado indefinidamente, promovendo um otimismo insensato, porém lucrativo. Para ele, a solução estava no decrescimento, na transformação da sociedade contemporânea e em seus hábitos de consumo e produção.

Porém Veiga e Zatz (2008) afirmam que existe um “caminho do meio”. O embrião desta teoria partiu dos estudos desenvolvidos por Herman E. Daly, um dos discípulos de Georgescu-Roegen. Daly propõe um desenvolvimento que não depende do crescimento. A ideia é que, se uma sociedade conseguir, por exemplo, substituir alguma fonte de energia fóssil por uma energia limpa e renovável, ela conseguirá se desenvolver qualitativamente, independentemente se o PIB está aumentando ou diminuindo. A obsessão pelo crescimento do PIB acabaria ou diminuiria, e o conceito de riqueza precisaria ser ressignificado.

Segundo Veiga e Zatz (2008), a noção de desenvolvimento sustentável é um valor, assim como justiça social, democracia, dentre outros. O impacto é positivo quando há formação de uma nova geração de líderes empresariais conscientes dos problemas ambientais, mesmo que em menor proporção. Entretanto ainda existem poucas empresas realmente preocupadas com a responsabilidade socioambiental que agem assim.

Nesse sentido, percebe-se a importância e responsabilidade do público. A pressão da opinião pública consegue fazer as empresas perceberem a importância de mudar de atitude e comportamento, e que, mudar o comportamento em relação a atitudes com responsabilidade socioambiental, é inclusive uma forma de conseguirem ser mais competitivas, afirmam Veiga e Zatz (2008). Um público consciente dos prejuízos ambientais e uma regulação efetiva por parte do Estado, faz com que empresas consideradas limpas possivelmente se tornem maioria.

Segundo Romeiro (2018), é preciso criar o quanto antes as condições que estimulem não apenas um rápido progresso tecnológico poupador de recursos naturais como também uma mudança em direção a padrões de consumo que não impliquem o crescimento contínuo e ilimitado do uso de recursos naturais per capita, para que se evite catástrofes ambientais. Lembra Cechin que,

A expressão salvar o planeta, bastante usada atualmente, revela uma visão equivocada do problema. O planeta continuará a existir por muito tempo após a extinção da espécie humana. Não é a terra que está correndo perigo em razão dos

atuais problemas ambientais, como o aquecimento global, a erosão da biodiversidade ou a escassez e degradação dos recursos hídricos. O que está em jogo é a possibilidade de a espécie humana evitar a aceleração de sua própria extinção, que poderá ocorrer por causa da depredação dos ecossistemas vitais para ela. (CECHIN, 2010, p. 179).

O olhar de preocupação para essa questão tem ganhado força com o passar dos anos. Mais recentemente, por exemplo, o PNUD criou os “Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”, que entraram em vigor em janeiro de 2016, que buscam guiar as políticas globais em ações contra a pobreza, proteção do planeta e para garantir paz e prosperidade. São 17 objetivos que passaram a guiar as políticas e os financiamentos do PNUD.

Dito isso, foi possível entender a perspectiva histórica do termo desenvolvimento sustentável. No debate acadêmico, em economia do meio ambiente, as opiniões se dividem entre correntes principais de interpretação. Convém fazer uma breve exposição de cada uma delas, assim como definir sob qual ótica este trabalho está inserido. As principais são: a economia ecológica, a economia dos recursos naturais e a economia ambiental.

Segundo Daly e Farley (2008), as duas últimas são subáreas da economia neoclássica e não consideram a biosfera, de forma macro, uma questão relevante, e se concentram na eficiência de alocação. Já a economia ecológica dá atenção aos impactos provocados por atividades econômicas que causam poluição e degradação entrópica, assim como o restante dos problemas ambientais. Além disso, não negligencia o problema tradicional de alocação eficiente, mas o considera que precisa ser resolvido dentro da escala sustentável e da justa distribuição.

Segundo Romeiro (2018) a economia ambiental, que faz parte do mainstream neoclássico, considera que os recursos naturais não representam, no longo prazo, um limite absoluto à expansão da economia. Pelo contrário, inicialmente estes recursos não apareciam em suas representações dos modelos da realidade econômica. Ou seja, a economia funcionava sem recursos naturais. O sistema econômico, então, seria grande o suficiente para que os recursos naturais limitados fossem uma barreira ao crescimento econômico. Esse problema poderia ser resolvido com progresso científico e tecnológico.

Pesquisadores e estudiosos contemporâneos que se encaixam nessa última corrente, por exemplo, são os vencedores do Nobel de Economia do ano 2018, William D. Nordhaus e Paul M. Romer, dos EUA, que receberam prêmio por seus estudos sobre economia sustentável e sobre crescimento econômico a longo prazo. Nesse caso é possível perceber a intenção de

conciliação entre crescimento econômico e sustentabilidade.

Já a economia ecológica vê o sistema econômico como um subsistema de um todo, enquanto capital e recursos naturais são essencialmente complementares. O progresso científico e tecnológico é fator fundamental para aumentar a eficiência na utilização dos recursos naturais e, nesse aspecto, esta corrente compartilha com a primeira convicção de que é possível instituir uma estrutura regulatória baseada em incentivos econômicos capaz de aumentar imensamente esta eficiência. Permanece, entretanto, a discordância em relação à capacidade de superação indefinida dos limites ambientais globais. No longo prazo, a sustentabilidade do sistema econômico não é possível sem estabilização dos níveis de consumo, de acordo com a capacidade de carga do planeta. A questão central para esta corrente de análise é, neste sentido, como fazer com que a economia funcione considerando a existência destes limites.

Este trabalho segue a linha de referencial teórico a partir da vertente da economia ecológica, ou seja, preocupa-se com o todo, em uma visão ecossistêmica. Além disso, baseia-se na classificação de Veiga e Zatz (2008) de um possível “caminho do meio”. No próximo capítulo será analisada a relação entre democracia e desenvolvimento sustentável, e, portanto, também desenvolvimento econômico. Mais especificamente, será investigada a função dos conselhos gestores, que é uma ferramenta de fortalecimento da democracia e do desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, de acordo com Chang (2004), na discussão sobre democracia e desenvolvimento econômico, é admitido por parte da literatura que a democracia ajuda a impulsionar o desenvolvimento econômico, e por isso deve ser considerada um requisito indispensável. É para este ângulo que esta pesquisa se volta, ao buscar entender o papel de instituições democráticas, no caso, o Conselho Gestor das Unidades de Conservação da Sabiaguaba (CGS), na contribuição do desenvolvimento sustentável. Portanto, o tema do próximo capítulo são os conselhos gestores, instrumentos fortalecedores da democracia.

2 CONSELHOS GESTORES E O CGS: INSTRUMENTOS PARA A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Neste capítulo, pretende-se responder o segundo objetivo específico desta pesquisa: compreender a origem, o conceito e as funções dos conselhos gestores e do Conselho Gestor das Unidades de Conservação da Sabiaguaba. Para alcançar essa resposta, é preciso contextualizar o surgimento dos conselhos gestores no Brasil.

Neste sentido, também será necessário fazer uma breve apresentação do conceito de Unidades de Conservação (UCs), já que o CGS tem como objeto central de discussão o território protegido ambientalmente da Sabiaguaba. Além disso, deve-se apresentar o CGS como instrumento democrático, que tem competência para viabilizar o desenvolvimento sustentável.

2.1 Conselhos gestores no Brasil: origens e desafios

Organizações no mesmo formato dos conselhos já foram idealizadas e aplicadas na história do mundo antes, como, por exemplo, na Comuna de Paris. Segundo Gohn (2006), estes espaços costumam surgir em momentos de instabilidade política, onde a população se une para reivindicar participação e descentralização. Os conselhos gestores nasceram no Brasil a partir da pressão popular durante o período da ditadura militar.

Os conselhos comunitários surgiram no final dos anos 1970 e os conselhos populares nos anos 1980. De acordo com Gohn (2002), nos anos 1990 os conselhos gestores foram institucionalizados, marco importante para que o diálogo entre Estado e sociedade se tornasse exequível. Aos poucos esses conselhos foram regulamentados por leis específicas, que determinaram regras sobre a paridade entre representantes nos conselhos, por exemplo.

Nesse sentido, corroboram Silva e Santos Júnior (2011) ao afirmar que os conselhos populares surgiram na década de 1980 a partir dos próprios movimentos populares para pressionar o Estado. Os conselhos gestores foram criados pelo Estado, com a institucionalização na década de 1990, para negociar com movimentos sociais. Então, naquele momento, a população parava de agir contra o Estado ditatorial e passava a atuar junto com o Estado, em prol do bem comum. Gohn afirma que:

Os conselhos gestores foram conquistas dos movimentos populares e da sociedade civil organizada. Eles são um instrumento de representação da sociedade civil e da

sociedade política, que lutaram pela democratização dos órgãos e aparelhos estatais. Os conselhos são parte de um novo modo de gestão dos negócios públicos que foi reivindicado pelos movimentos sociais nos anos 1980. Eles fazem parte de um novo modelo de desenvolvimento que está sendo implementado em todo o mundo da gestão pública estatal, via parcerias com a sociedade civil organizada. (GOHN, 2002, p.29).

Loureiro e Cunha (2008) afirmam que a Constituição Federal de 1988 no Brasil determinou a necessidade de construir espaços de participação popular para discussão de diversos temas, incluindo a agenda ambiental. A partir disso, Silva e Santos Júnior (2011) afirmam que houve a regulamentação da participação popular como elemento central na gestão pública. Passou a existir, então, diálogo direto, através de métodos deliberativos ou consultivos, para que a sociedade pudesse estar presente desde a elaboração até a fiscalização de políticas públicas.

Em conformidade com o que expõem Lubambo e Coutinho (2004), com a institucionalização dos conselhos gestores, várias camadas da população passaram a ter a possibilidade de opinar nas decisões das problemáticas públicas. Mudou a dinâmica política, e passou a ter a possibilidade de intermediação e conciliação entre interesses, através de articulações com comissões técnicas, fóruns populares, etc. Além disso, inicia no país uma tendência de descentralização.

De acordo com Ponte Neto (2009), os conselhos gestores são instrumentos de transformação política, econômica e social e de expressão da vontade popular, além de serem fundamentais para a autonomia municipal. Contudo, Lubambo e Coutinho (2004) afirmam que a qualidade da participação está associada ao grau da democracia. A consolidação institucional é importante, mas há necessidade de preencher lacunas para que haja sucesso nestas ações.

Conselhos devem ser eficazes na viabilização da participação, e devem ser entendidos como agentes de transformação, apesar de muitos municípios - inclusive Fortaleza - desconsiderarem sua importância, segundo Ponte Neto (2009). A composição desses espaços é dada pelos representantes do poder público local e pela sociedade civil organizada. Entretanto, os principais problemas dentro desses lugares são: falta de reconhecimento da atuação dos conselhos por causa da falta de tradição participativa da sociedade civil, descrédito na população, a forma de composição dos conselheiros, e a utilização desse espaço para interesses eleitoreiros.

A partir disso, Lubambo e Coutinho (2004) colocam como prioridade investigar qual o papel dos conselhos gestores dentro das políticas sociais, além de diagnosticar desempenho, resultados e impactos dessas instituições. Há quase unanimidade sobre os efeitos positivos dessa descentralização, mas não há ainda garantia de que os conselhos gestores possuem bom desempenho. Para que possam evoluir, é necessário detalhar quais as falhas de legitimidade nas aprovações dos conselhos, quais as lacunas que impedem a eficácia e efetividade na atuação nos conselhos gestores.

Na visão de Ponte Neto (2009), a falta de tradição participativa das comunidades locais é um dos obstáculos ao desenvolvimento dos novos atores sociais do conselho. Além disso, muitas vezes não há treinamento nem repasse de informações à sociedade sobre gerenciamento da burocracia estatal, o que muitas vezes ocasiona confusão de assuntos que consideram complexos, o que acaba afastando muitas pessoas. Outro problema é a possível existência de utilização dos espaços dos conselhos como captação partidária.

Ponte Neto (2009) afirma que é necessário haver transformação da cultura política, para que se possa manter um processo legítimo de decisões políticas sobre as problemáticas existentes. Dito isso, é importante ter diálogo para que de fato conheçam a realidade da comunidade, para que se possa aprovar práticas públicas eficientes. Além disso, transformar a relação estabelecida entre Estado e sociedade de forma horizontal, com o modelo de gestão participativa. A descentralização é a democratização da gestão pública para solucionar desigualdades através da participação consciente.

Buscando realizar efetiva participação para solução de problemas sociais, existem no país conselhos gestores que atuam nas diversas demandas públicas. Gohn (2006) aponta que existem aqueles que tratam da questão urbana (meio ambiente, moradia), os que abordam serviços públicos (saúde, educação, transportes), os de políticas focalizadas (idosos, crianças e adolescentes), e os da área da cultura. No próximo tópico será detalhado o tipo de conselho no qual este trabalho toma foco: os conselhos gestores de unidades de conservação.

2.2 Conselhos Gestores de Unidades de Conservação

Para Andrade e Lima (2016), com a revolução industrial alguns países criaram formas para assegurar a conservação dos recursos naturais, e, em 1872, surgiu, nos Estados Unidos, a primeira unidade de conservação do mundo, o parque nacional de Yellowstone. Porém, foi a

partir da década de 1960, que de fato as causas ambientais foram colocadas como preocupação global. No Brasil, a primeira unidade de conservação foi criada apenas em 1937, com o parque nacional do Itatiaia.

Souza (2009) explica que, com o Código Florestal de 1965, surgiram os conceitos de Áreas de Preservação Permanente. Em 1981 foi criado no Brasil o conceito de Áreas de Proteção Ambiental, e desde então o termo unidade de conservação foi cada vez mais utilizado. Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, houve a instituição de diversas atividades que envolvem a preservação do meio ambiente, estabeleceu, inclusive, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental.

De acordo o Ministério do Meio Ambiente [2006], as UCs são territórios onde estão localizados ambientes com características naturais que necessitam de proteção. Quando um determinado local se torna UC, é assegurado à comunidade tradicional a preservação do meio ambiente, gerando benefício para o resto da população. As atividades econômicas também precisam ser sustentáveis, para que seja cumprido todo o projeto ambiental para essa localidade.

As UCs foram regulamentadas no Brasil com a Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000, Lei que estabelece o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), classificando-as em duas categorias, Brasil (2018): as Unidades de Proteção Integral e as Unidades de Uso Sustentável. A primeira busca preservar a natureza de forma integral, apenas permitindo uso indireto da área. A segunda busca compatibilizar o uso sustentável de seu espaço, podendo ser diretamente, desde que de forma sustentável. A justificativa para criação das UCs é a preocupação com a possibilidade de danos ambientais irreversíveis, e, com base no princípio da precaução, há necessidade de criar espaços protegidos por lei, para equilibrar e preservar os ecossistemas.

No plano jurídico ambiental, existem estes dois marcos históricos: a Lei do SNUC, que orientou a gestão participativa em unidades de conservação, e o Decreto nº 5.758/2006, que instituiu o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), que protegeu a localidade em que vivem povos indígenas, quilombolas e comunidades locais nas UCs. Loureiro e Cunha (2008) afirmam que o PNAP nasceu com o intuito de guiar as ações que são feitas nas áreas protegidas. Além disso ressalta que a gestão participativa nos conselhos deve promover a participação e a cidadania com base no desenvolvimento sustentável.

Andrade e Lima (2016) apontam que nesses territórios há uma dinâmica própria, com relações complexas, que envolvem ambiente natural e comunidade. Além disso, há diversos interesses opostos, entre Estado, sociedade civil e empresas privadas. Os conflitos que podem ocorrer são muitos: desde resistência à destruição dos ecossistemas ameaçados até motivação para destruí-lo. A interação entre poder público e comunidade é repleta de problemas teóricos e práticos.

De acordo com o SNUC, Brasil (2018), cada Unidade de Conservação precisa ter seu próprio conselho, presidido pelo órgão que administra a Unidade. Segundo Andrade e Lima (2016), os conselhos de UCs são espaços para discussão de conflitos socioambientais. O Decreto nº 4.340/2002, Brasil (2009), regulamenta o SNUC, e afirma que os conselhos devem ter uma composição equilibrada, com o mesmo número de representantes dos órgãos públicos e da sociedade civil.

Como já foi dito, as unidades de conservação são divididas em dois grupos, Unidades de Conservação de Proteção Integral e Unidades de Conservação de Uso Sustentável. Dentro do primeiro grupo, estão as seguintes UCs: Estações ecológicas, Parque nacional, Reservas Biológicas, Monumentos Naturais e Refúgios de vida silvestre. Na categoria de Uso Sustentável estão: Área de Proteção Ambiental (APA), Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE), Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável, Reserva Particular do Patrimônio Natural.

Todas as UCs de proteção integral têm conselhos consultivos. Este tipo é destinado a discutir e coletar a opinião dos conselheiros sobre os assuntos a serem resolvidos pela administração da Unidade. Já as UCs classificadas como Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Extrativista (as duas de uso sustentável) possuem conselhos deliberativos. Este discute os assuntos da unidade para decidir coletivamente a solução a ser tomada, onde a maioria dos representantes deverá ser, obrigatoriamente, por população local da UC.

Existem também categorias de UCs com tipos de conselhos ainda não regulamentados, são elas: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ambiental, Reserva de Fauna e Reserva Particular do Patrimônio Particular. Segundo o Ministério do Meio Ambiente [2006], todas as UCs devem ter um conselho gestor, que funcione como auxílio do chefe da unidade de conservação na sua gestão, além de fazer com que a comunidade participe das

ações que acontecem ao seu redor. Sobre a composição dos conselhos de UCs:

Os representantes dos órgãos públicos poderão contemplar órgãos ambientais dos níveis federal, estadual e municipal, e órgãos de áreas afins, tais como: pesquisa científica, educação, cultura, defesa nacional, turismo, paisagem, arquitetura, arqueologia, povos indígenas e assentamentos agrícolas. Os representantes da sociedade civil poderão contemplar organizações não-governamentais ambientais e comunidades científicas com atuação comprovada na região da Unidade; população residente e no entorno da UC; população tradicional; proprietários de imóveis no interior da UC; trabalhadores da região; setor privado atuante na região e representantes de comitês de bacia hidrográfica. [Andrade e Lima (2016) apud FRANÇA ET AL (2006)].

A Lei do SNUC, Brasil (2018) determina que a gestão participativa deve assegurar a participação efetiva das populações locais na gestão das unidades de conservação, buscar apoio de organizações não-governamentais, de organizações privadas e pessoas físicas para desenvolver pesquisa, práticas de educação ambiental, atividades de lazer e de turismo ecológico, fiscalização e manutenção das UCs, além de incentivar a sociedade civil e as organizações privadas a administrarem UCs.

Além disso, Brasil (2018) estabelece que o conselho é um espaço de discussão, negociação e gestão da unidade de conservação e sua área de influência, para tratar de questões ambientais, econômicas, sociais, políticas e culturais, e é constituído formalmente e vinculado à estrutura de gestão da UC. Segundo Loureiro e Cunha (2008), houve evolução na gestão participativa em UCs, e, com isso, maior legitimidade democrática no espaço público no que se refere a discussões ambientais. Ao dividir responsabilidades na busca por manutenção e conservação das UCs, há integração com a comunidade e o seu entorno. Esses aspectos valorizam a cultura tradicional local e buscam otimizar o desenvolvimento sustentável através de novas ações e soluções.

Contudo, para Loureiro e Cunha (2008), as leis que definem e regulam as UCs não explicam de forma específica sobre procedimentos dos instrumentos de gestão, o que faz com que os conselhos gestores se diferenciam nas práticas e resoluções de problemas. Para criar um ambiente democrático, deve haver maior fiscalização dessas práticas de forma que tenha padrões, principalmente nos primeiros anos de experiência dos conselhos, para que não sejam levados pelos problemas de paridade de representação que porventura existam nesses ambientes.

Segundo Loureiro, Azaziel e Franca (2003), existem pontos relevantes que precisam ser avaliados ao analisar os conselhos gestores, que dialogam com o mesmo pensamento de

Loureiro e Cunha (2008) e Gohn (2000), que são os aspectos que antecipam a formalização do conselho. No processo de criação das UCs deve haver mobilização com a comunidade local, com procedimentos definidos, sem a monopolização de setores nos conselhos, estabelecendo paridade entre membros. O Estado precisa fomentar a participação da através da criação de câmaras técnicas e grupos de trabalho, com linguagem acessível.

Para Loureiro e Cunha (2008), esse processo estratégico diminui conflitos e aumenta o debate e a consciência sobre todas as ações apresentadas na gestão das unidades, o que, conseqüentemente, fortalece os conselhos gestores. Contudo, esse não foi o processo da maioria das UCs, logo há consequência na eficácia e legitimidade em seus conselhos, como, por exemplo, o fato de boa parte das comunidades - que vivem ao redor das unidades de conservação - não se sentirem pertencentes na gestão participativa.

De acordo com Lima (2020), o processo de criação das UCs pode ser iniciado nas esferas federal, estaduais ou municipais, pois, como dito anteriormente, as UCs são criadas por ato do poder público. Sendo originado pela União, o órgão responsável é o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. No caso do Ceará, é a Superintendência Estadual do Meio Ambiente. Por último, se Municipal, no caso de Fortaleza, a responsabilidade é da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (Seuma).

No Ceará, o Sistema Estadual de Unidades de Conservação foi estabelecido pela Lei nº. 14.950 de 2011, reunindo UCs Federais, Estaduais e Municipais inseridas no Ceará. No âmbito municipal, dentre as unidades de conservação existentes, são duas as que integram o bairro da Sabiaguaba, no município de Fortaleza: o Parque Natural Municipal das Dunas de Sabiaguaba (PNMDS) e a Área de Proteção Ambiental (APA) da Sabiaguaba.

O PNMDS é o único campo de dunas e sistemas ambientais da cidade. A APA tem por objetivo servir de zoneamento para o Parque Natural Municipal das Dunas de Sabiaguaba. Com a criação das UCs na Sabiaguaba, foi necessário implementar o Conselho Gestor das Unidades de Conservação da Sabiaguaba, tema do próximo tópico.

2.3 Conselho Gestor das Unidades de Conservação da Sabiaguaba (CGS)

O Conselho Gestor das Unidades da Sabiaguaba foi instituído pelo Decreto nº 12.970 de 26 de junho de 2012, e determinou que tivesse caráter consultivo. Conforme este decreto, Fortaleza (2012a), o objetivo do CGS é consolidar e legitimar a gestão participativa. Além

disso, afirma os princípios que regem as ações do conselho: valorizar, manter e conservar o sistema ambiental protegido, inserir a UC na comunidade, auxiliar na regulamentação e realização de atividades no local, elaborar alternativas de desenvolvimento econômico sustentável para os arredores da UC, divulgar as ações promovidas na UC, conscientizar a população, fiscalizar a aplicação dos recursos na busca dos objetivos das UC.

Ainda de acordo com Fortaleza (2012a), as atribuições do CGS são o acompanhamento da execução e aplicação do plano de manejo das UC, garantir participação, manifestar-se quando houver ações que causem impactos negativos às UC, promover o desenvolvimento sustentável na área. A presidência do CGS tem como titular a Seuma. O CGS deve ser composto por representantes de órgãos públicos e da sociedade civil.

O Decreto Municipal nº 12.970/ 2012 dispõe sobre a criação do Conselho Consultivo e Deliberativo das Unidades de Conservação de Proteção Integral e de Uso Sustentável da Sabiaguaba, define sua composição, atribuições, as diretrizes para seu funcionamento e dá outras providências. Fortaleza (2012a) decreta que o CGS também tem como objetivo consolidar e legitimar o processo de planejamento e gestão participativa com fundamento nos princípios da valorização e conservação do ambiente natural, busca de modelos de desenvolvimento sustentável, publicidade da necessidade de proteção ambiental nas áreas protegidas, entre outros.

Dentre os deveres do CGS, de acordo com Fortaleza (2012a), estão: acompanhamento e revisão do plano de manejo das UCs de Sabiaguaba, integração e articulação com a comunidade, com os movimentos que atuam na região, o poder público e a iniciativa privada, todos em busca de ações de proteção dos recursos naturais que existem na referida área, além disso também deve ser um ambiente que denuncia as atividades que causam danos ambientais na UC e no seu entorno. Além disso, deve avaliar documentos e propostas e projetos que são levados para a área protegida, fiscalizar se o plano de manejo está sendo seguido e opinar sobre normas administrativas da UC com base na realidade socioambiental da região.

A representação dos entes públicos e da sociedade civil no Conselho Consultivo busca ser paritária, com vinte membros, sendo dez indicados do Poder Público e dez representantes da Sociedade Civil, que apresentam atuação relevante na área de influência das unidades de conservação, escolhidos mediante editais públicos e deverá ter a seguinte composição, conforme Fortaleza (2012a): um representante da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio

Ambiente (presidência); um representante da Secretaria Executiva Regional VI; um representante da Secretaria de Turismo de Fortaleza; um representante da Secretaria de Planejamento e Orçamento; um representante da Coordenadoria Especial de Articulação de Políticas Públicas.

Além dos citados acima, segundo Fortaleza (2012a), devem ter um representante da Fundação Municipal de Desenvolvimento Habitacional; um representante do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; um representante do Conselho Estadual de Política e Gestão de Meio Ambiente; um representante da Câmara Municipal de Fortaleza; um representante da Advocacia Geral da União; quatro representantes das entidades locais de Sabiaguaba; dois representantes de entidades do terceiro setor de Fortaleza; dois representantes das universidades locais; um representante do setor empresarial da Sabiaguaba e um representante dos conselhos profissionais.

Em 25 de setembro de 2012 entrou em vigor a Portaria nº 50/2012, que aprovou o regimento interno do CGS. Fortaleza (2012b) afirma que suas atribuições e seus objetivos, além das já definidas no seu decreto de criação, são: institucionalizar e fortalecer a gestão da APA e do PNMDs; apreciar propostas de projetos, estudos, obras e serviços para a APA e PNMDs; identificar, analisar e encaminhar sugestões aos órgãos competentes, acompanhando as providências cabíveis diante de atividades e/ou infrações que agridam a APA e/ou o PNMDs.

Além disso, segundo Fortaleza (2012b), o CGS também busca propor e apoiar programas e projetos voltados para o desenvolvimento sustentável da APA; Propor planos, programas, projetos e ações a instituições públicas ou privadas com o objetivo de garantir a conservação e/ou melhoria ambiental da APA, do Parque e seu entorno; Acompanhar o desenvolvimento dos planos, programas, projetos e ações propostas; Fortalecer o Plano de Manejo das UC, através da educação ambiental, da conscientização, da mobilização e da participação dos diversos segmentos sociais das comunidades envolvidas;

Também tem como objetivo fomentar a participação, fortalecer e credenciar pessoas ou grupos voluntários de defesa ambiental para a APA e o Parque e, por fim, incentivar projetos socioeconômicos e iniciativas de cunho esportivo, de lazer e turísticas para a APA que sejam compatíveis com os objetivos do Plano de Manejo, de acordo com Fortaleza (2012b).

Nessa mesma linha de raciocínio, convém fazer um recorte nos objetivos do CGS, que é

sobre o que esta pesquisa se debruça: o papel de promover desenvolvimento sustentável. Para isso, é importante perceber qual o potencial de um conselho gestor que trata da preservação do meio ambiente nesta construção. Aguiar e Braga (2016) afirmam que os conselhos gestores possuem instrumentos para promover um modelo alternativo de gestão ambiental. Isso é feito através dos marcos legais expostos nos seus princípios e estratégias. No âmbito municipal esse potencial é ainda maior, já que consegue dialogar mais de perto com a população, com possibilidade ainda maior de compreender o contexto de construção histórica daquela região. Através desse movimento, é possível criar uma nova lógica na organização da gestão pública local.

Por outro lado, Acselrad (2002) aponta alguns desafios no embate da população diante das pressões empresariais, que por muitas vezes passam por cima das normas ambientais, com o aval do Estado, provocando um falso dilema entre meio ambiente e economia, no qual é dito que fazer diligências provoca perda de renda e emprego. Neste contexto é exposto que a política ambiental que atende as demandas do capital não é democrática. Dessa forma, muitas normas ambientais são flexibilizadas, além de, por vezes, impedir avanços no debate da sustentabilidade local.

Nesse contexto, Aguiar (2017) entende que os conselhos também têm o papel de educar ambientalmente a população, o que gera efeitos positivos no processo de construção do desenvolvimento sustentável. Isso acontece à medida que a comunidade se mobiliza e toma consciência de que consegue renunciar projetos que apenas visam interesses privados. Há apropriação utilitarista dos bens ambientais, assim como certo conservadorismo na parte do Estado, mas um dos caminhos para que se possa romper com essa tradição é através da viabilidade de uma governança ambiental com participação popular consciente.

A dimensão ambiental, que entrou na nova abordagem de desenvolvimento, em meados do século XX, também passou a compor objeto de análise e implementação de políticas públicas, segundo Galvanese e Favareto (2014). Quando passa a se analisar o território, é preciso buscar compreender o espectro social, econômico e ambiental, de forma que as políticas pudessem ser “economicamente viáveis, socialmente justas e ambientalmente sustentáveis”. Essa seria uma tripla eficiência no processo de desenvolvimento, que se potencializa ao unir a institucionalização da participação popular, fato que ocorre com a presença dos conselhos gestores.

O processo sustentável de desenvolvimento, conforme Galvanese e Favareto (2014), se fortalece com a presença dos conselhos, já que, através deles, é possível orientar o comportamento dos grupos sociais para com o uso sustentável dos recursos naturais, e possibilitam o maior alcance na eficiência e qualidade de vida da população. Através desses espaços também é possível encontrar soluções economicamente viáveis e compatíveis com preservação ambiental, já que tem o objetivo de mediar conflitos locais.

De acordo com Galvanese e Favareto (2014), na década de 1990 houve inversão na construção de políticas públicas dentro da vertente do desenvolvimento regional: as políticas verticais e gerais passaram a ser mais horizontais, com preocupações das particularidades regionais. Chacon (2003) analisa que as comunidades excluídas aprendem constantemente a conviver com a natureza de forma harmônica, fato que contribui para agregar lições aos debates nos conselhos, quando se refere a conflitos ambientais. Os formuladores de políticas ambientais deveriam, então, considerar como prioridade a cultura local e o meio ambiente preservado.

Loureiro e Cunha (2008) afirmam que, para que estes objetivos sejam alcançados, é necessário mapear os problemas relacionados aos conselhos gestores de UCs, sobretudo porque esses espaços são muito recentes. Para isso é necessário entender o processo histórico da comunidade, e a tradição de gestão ambiental do país. A partir dessa compreensão, o próximo capítulo situa a atuação do CGS com o recorte do setor específico do desenvolvimento sustentável, através da investigação de seus principais avanços e desafios, durante a trajetória de 2014 a 2019.

3 O CGS NA PROMOÇÃO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL LOCAL: ANÁLISE DO PERÍODO 2014 - 2019

O terceiro e último objetivo específico desta pesquisa será respondido neste capítulo: analisar a atuação do Conselho Gestor das Unidades de Conservação da Sabiaguaba no período de 2014 a 2019. Para tanto, busca-se entender as problemáticas existentes no território das unidades de conservação da Sabiaguaba, área em que se concentra a atuação do conselho.

Nesta etapa também pretende-se responder o objetivo geral do trabalho, que é compreender o impacto do CGS na promoção do desenvolvimento sustentável local. Para isso, será colocado em confronto o debate teórico, exposto nos capítulos anteriores, com o resultado encontrado da atuação prática do conselho, através da análise de dados com o software Iramuteq, a partir das atas de reuniões do conselho.

3.1 O CGS e as problemáticas no território da Sabiaguaba

Sabiaguaba é um bairro localizado no município de Fortaleza, no estado do Ceará, nordeste brasileiro. Como dito anteriormente, existem duas unidades de conservação naquela região, ambas consideradas áreas de exceção na cidade, já que, na maior parte litorânea da cidade de Fortaleza, predomina os interesses imobiliários e turísticos, e, dessa forma, deixa a preservação ambiental em segundo plano.

Contudo, é fato que existe conflito de interesses que geram impactos ambientais nas praias de Sabiaguaba, que precisam ser resolvidos. Nesse sentido, este é o principal objetivo do Conselho Gestor das Unidades de Conservação da Sabiaguaba: gerir as unidades de conservação de forma sustentável.

Para situar onde está localizada a referida área, Cavalcante (2007) afirma que o bairro da Sabiaguaba se situa no extremo leste do litoral de Fortaleza, na desembocadura do Rio Cocó, a dezessete quilômetros do centro da cidade.

Limita-se ao nordeste com o oceano Atlântico, ao oeste com bairros Edson Queiroz, Sapiranga e Lagoa Redonda, ao sudeste com o município de Aquiraz e ao sudoeste com o município de Eusébio. A Figura 1 apresenta a localização do bairro da Sabiaguaba e todas as áreas no seu entorno.

Figura 1 - Localização do bairro Sabiaguaba (Fortaleza, Ceará)



Fonte: Souza, Silva e Vasconcelos (2011)

Souza (2009) afirma que, a partir das primeiras décadas do século XX as populações do campo começaram a migrar para Fortaleza, e passaram a ocupar a faixa litorânea ao redor do centro da cidade. Apenas em meados das décadas de 1930 e 1940, a população passou a utilizar a praia como lazer. A primeira grande obra na faixa litorânea Leste/Oeste simbolizou o início da intensa ocupação nessas áreas: o porto do Mucuripe, concluído em 1952.

A partir dos anos 1980, a faixa da praia de Iracema e Mucuripe se consolidou como produto do turismo regional, expõe Souza (2009). Houve a instalação de muitos hotéis (dos simples aos mais luxuosos) na costa litorânea. Já na área da Praia do Futuro, houve uma ocupação mais lenta entre os anos 1960 e 1980. A partir dos anos 1980, a área passou a ser ocupada intensamente.

Essa ocupação contínua do litoral de Fortaleza, ao longo do século XX, ocasionou um desequilíbrio do meio ambiente natural, afirmam Souza, Silva e Vasconcelos (2011). No início dos anos 1980, quando percebeu-se o valor econômico do litoral fortalezense, a especulação imobiliária acelerou sem preocupação com o meio ambiente equilibrado. Porém, em contraste dessa realidade, no bairro Sabiaguaba, ainda é possível encontrar um campo de dunas, único na cidade, preservado parcialmente.

Segundo Rosa (2019) no território da Sabiaguaba são identificadas dois núcleos de comunidades tradicionais, a comunidade Gereberaba e a comunidade da Sabiaguaba. A partir

dessas povoações, originou-se as existentes lá até hoje. Até a década de 1940 era praticamente desocupado, não havia abertura de vias na região, apenas caminho de terra.

Pinheiro (2009) aponta que o processo histórico de formação dessa parte da cidade se coloca como exceção a outras partes litorâneas da cidade, pois, apesar da urbanização crescente em Fortaleza, em 1958, a área das dunas móveis de Sabiaguaba estava praticamente conservada em sua totalidade. Souza (2009) afirma que a população dos demais bairros de Fortaleza e de outros municípios só começou a frequentar a praia de Sabiaguaba para fins de lazer a partir dos anos 1990. Isso fez com que se tornasse o único campo de dunas existente na capital do Ceará, relativamente conservado, com uma variedade de ecossistemas.

Contudo Pinheiro (2009) apresenta em sua pesquisa dados de redução de 57,28% das dunas fixas da Sabiaguaba. Pelo fato de ser afastada da cidade e de ter o rio Cocó como obstáculo natural à expansão urbana de Fortaleza, essas áreas foram poupadas parcialmente da destruição. O termo "parcialmente" é devido parte das dunas fixas terem sido ocupadas e destruídas e as dunas móveis ocupadas por casas de veraneio, hotéis e clube, que trouxe danos ambientais. Souza (2009) indica que essas áreas começaram a ser ameaçadas especialmente após a construção de uma ponte sobre o rio Cocó, que conectou a Praia do Futuro a da Sabiaguaba. Souza, Silva e Vasconcelos (2011) afirmam que a obra foi paralisada várias vezes por irregularidades, mas chegou ao fim em 2010.

A ocupação da zona litorânea situada ao lado da Sabiaguaba (Iguape, Prainha e Porto das Dunas) foi um fato fundamental para intensificar o impacto ambiental na Sabiaguaba, de acordo com Pinheiro (2009). Esse fato fez com que a área sofresse consequências maiores do que as ocasionadas pela ocupação direta na própria região. Entretanto, essa localização sofre sérias ameaças de degradação no curto prazo por conta da grande especulação imobiliária, residencial e turística, que aumenta cada vez mais.

Também é colocado por Pinheiro (2009) que outra grave problemática é o fato de Fortaleza, na história de seu processo de urbanização, considerar que a natureza é um empecilho para a expansão do crescimento econômico. Nesse sentido, há uma série de questões que fazem a população sofrer com a quebra do equilíbrio do meio ambiente. Geralmente a parcela da sociedade que mais sofre esses danos é a que possui menor poder aquisitivo, e isso contribui para a ocorrência de injustiças ambientais.

Segundo Cavalcante (2007), um dos principais impactos ambientais ocorridos nesse

bairro é o desmatamento da vegetação de mangue. Esse território é bastante vulnerável à ocupação, e tem também muito potencial turístico. O patrimônio ambiental da Sabiaguaba foi sendo apropriado e ameaçado de destruição, e eliminou parte da vegetação do mangue.

Essa situação criou uma exposição da área a um maior comércio de terrenos, construções e fluxo de carros em áreas inapropriadas. Souza, Silva e Vasconcelos (2011) indicam que, a partir da já citada construção da ponte sobre o rio Cocó, em 2002, a área passou a sofrer muito mais com ocupações e exploração dos recursos naturais.

Nesse sentido, Cavalcante (2007) ressalta que os argumentos a favor desse tipo de construção no local colocam como benefício a possível melhoria econômica na cidade, já os contrários a essas decisões apontam os desequilíbrios do meio ambiente.

Este tipo de argumento reforça um falso paradoxo entre economia e meio ambiente. Souza (2009) afirma que a especulação imobiliária, ao fazer construções sem planejamento, esperam apenas lucro, sem preocupação com proteção ambiental.

Em conformidade com o que diz Rosa (2019), as ações e estratégias de acumulação por espoliação da natureza no imobiliário, como a expansão de loteamentos que permanecem até hoje. A problemática existente na área da Sabiaguaba é feita a partir da dominação e apropriação da natureza.

Quando a natureza passa a ser mercadoria, o meio ambiente se transforma em uma barreira para uma expansão da capitalização das terras, que Rosa (2019) conceitua como “apropriação privada da natureza enquanto riqueza a partir da dominação”. É o que tem acontecido com o bairro da Sabiaguaba.

Com o início das fortes ameaças ao território de Sabiaguaba, Souza, Silva e Vasconcelos (2011) afirmam que, em 2006, foram criadas as UCs naquela região, com o propósito de proteger a área ainda parcialmente preservada, e conservar o ambiente natural para a geração atual e futura.

Além disso, Souza (2009) afirma que o intuito é recuperar e melhorar a qualidade de vida da população que ali vive. Em 20 de fevereiro de 2006, como já mencionado, ocorreu a implantação de duas UCs, como mostra a Figura 2: a Área de Proteção Ambiental (APA) de Sabiaguaba e o Parque Natural Municipal das Dunas de Sabiaguaba (PNMDS).

Figura 2 - Limitações das UCs da Sabiaguaba



Fonte: Souza, Silva e Vasconcelos (2011)

De acordo com o Plano de Manejo UCs da Sabiaguaba, Fortaleza (2010), o Parque das Dunas de Sabiaguaba possui uma área de cerca de 467,60 ha. Já a APA tem extensão aproximada de 1.009,74 ha, como ilustra a Figura 3.

Apesar de serem parcialmente preservadas, Souza, Silva e Vasconcelos (2011) afirmam que alguns problemas já foram detectados nessas áreas de preservação ambiental: acumulação de lixo e esgoto a céu aberto, mineração de areias do campo de dunas e construções irregulares.

Segundo o Plano de Manejo da UCs de Sabiaguaba, Fortaleza (2010), o Parque é constituído por um mosaico de sistemas ambientais (dunas, faixa de praia, rochas de praia, lagoas costeiras e interdunares e terraço marinho). Já a APA compõem a zona de amortecimento, e possui o manguezal dos rios Pacoti e Cocó, fluviomarinho da lagoa Precabura e tabuleiro litorâneo.

Souza (2009) destaca que o ambiente é muito frágil por estar em constante transformação por ações eólicas e da dinâmica costeira que carrega e descarrega os

sedimentos que compõem a praia.

Figura 3 - Localização do PNMDS da Sabiaguaba e da APA da Sabiaguaba



Fonte: Plano de Manejo UCs da Sabiaguaba (2010)

Em 2009 foi aprovado o plano diretor vigente, o Plano Diretor Participativo (PDP), que trouxe uma divisão entre a macrozona urbana e a macrozona ambiental, segundo Rosa (2019). A macrozona ambiental de Fortaleza definida pelo PDP é dividida em 3 zonas. Sabiaguaba é uma zona de interesse ambiental (ZIA), o que significa que são protegidas mas há permissão de usos e construções de pequeno porte. o parque de Sabiaguaba é uma zona de preservação ambiental (ZPA), que é uma área de preservação permanente.

Contudo, em 2015, a Câmara Municipal de Fortaleza aprovou várias leis complementares que modificaram o Plano Diretor no que se refere ao zoneamento ambiental do município, com supressão de áreas protegidas e preservadas, influenciado pela espoliação imobiliária do local, de acordo com Rosa (2019). O município tentou flexibilizar os limites da ZIA da Sabiaguaba, espaço que serve para proteger a APA, através de decreto, mas como decretos não podem alterar leis, tal atitude não foi implementada.

Rosa (2019) explica que o governo municipal teve outra atitude que foi contrária aos objetivos de preservação ambiental: a construção de uma rodovia que cruza a APA da Sabiaguaba e passa por cima do Parque das Dunas da Sabiaguaba. Essa estrada passa por áreas de preservação e por partes do município ao lado, Eusébio, local que está cada vez mais rentável para o mercado imobiliário. Com isso, abre-se caminho para terras no mercado imobiliário, que ainda não tinham valor expressivo no mercado. Além de criar margem para

novas ocupações informais na APA.

Portanto, a criação de UCs simbolizou um marco histórico para cidade de Fortaleza, pois essa área de exceção na cidade tem a oportunidade de ser mantida conservada para as gerações futuras. Porém percebe-se que isso não é suficiente para proteger completamente a área, já que o governo municipal por vezes tenta flexibilizar normas ambientais. Busca saber se o CGS, criado para gerir as UCs, consegue aumentar a preservação local. No próximo tópico será analisada a atuação do Conselho Gestor das Unidades de Conservação da Sabiaguaba durante os anos de 2014 a 2019, para que seja possível verificar sua possível relação com a promoção de desenvolvimento sustentável local.

3.2 Análise da atuação do CGS: período 2014-2019

A análise de conteúdo foi realizada a partir das atas das reuniões (ordinárias e extraordinárias) do Conselho Gestor da Sabiaguaba, através do software Iramuteq. Ao todo foram 43 reuniões, dos anos 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019. O ano de 2013 (o primeiro ano efetivo do CGS) foi retirado da pesquisa, pois as atas disponibilizadas não estavam completamente legíveis, o que inviabilizou a inserção no Iramuteq. O ano de 2020 também não foi incluído porque não foram disponibilizadas todas as atas do referido ano no site da Prefeitura de Fortaleza.

A composição dos membros do CGS tem 10 representantes do poder público e 10 da sociedade civil, esta é uma regra que necessariamente os conselhos devem seguir. No CGS, os membros que representam o Estado são: Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente - SEUMA; Secretaria Regional - SER VI; Secretaria Municipal de Turismo de Fortaleza - SETFOR; Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPOG; Coordenadoria de Articulação Política - CEAP; Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza - HABITAFOR; Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio; Coordenadoria de Biodiversidade - SEMA/COBIO; Câmara Municipal de Fortaleza e Procuradoria Geral do Município - PGM.

Já os representantes da sociedade civil são divididos em cinco grupos. Entidades locais: Associação Náutica Desportiva da Abreulândia - ANDA; Associação dos Comerciantes e Moradores da Praia da Abreulândia - ACOMP; Associação dos Amigos do Ecomuseu do Mangue - ASADOECOMUNAM e Associação dos Moradores e Amigos da Gereberaba - AMAG. Entidades ambientalistas: Fundação Cultural Educacional Popular em

Defesa do Meio Ambiente - CEPEMA e Associação Boca do Golfinho - Verde Luz. Entidades acadêmicas: Universidade Federal do Ceará - UFC e Universidade Estadual da Ceará - UECE. Empresa local - instituição: Imobiliária M. Tadeu Ltda. Conselhos profissionais - empresa local: Instituto dos Arquitetos do Brasil - IAB.

Algumas instituições participantes do conselho foram substituídas, por atingir o limite máximo de faltas sem justificativa, por exemplo. Geralmente, estes grupos pertencem aos representantes da sociedade civil. Os membros do poder público sempre são maioria nas reuniões, além de possuírem assiduidade.

Durante esses seis anos, todas as reuniões foram realizadas na sede da Seuma, o que pode indicar explicação para a presença maior de representantes do poder público, além do fato de que o Estado possui um arcabouço institucional que o fortalece perante o conselho.

Entretanto, o CGS costuma receber muitos visitantes de forma voluntária nas reuniões, o que indica ser um conselho atuante com visibilidade por parte da população. Foram realizados três tipos de análise, através do Iramuteq: Nuvem de palavras, análise de similitude e classificação hierárquica descendente (CHD).

A nuvem de palavras é uma análise mais simples, porém importante para verificar as palavras chaves do texto examinado, que, no caso deste trabalho, são as 43 atas de reuniões do CGS realizadas durante seis anos.

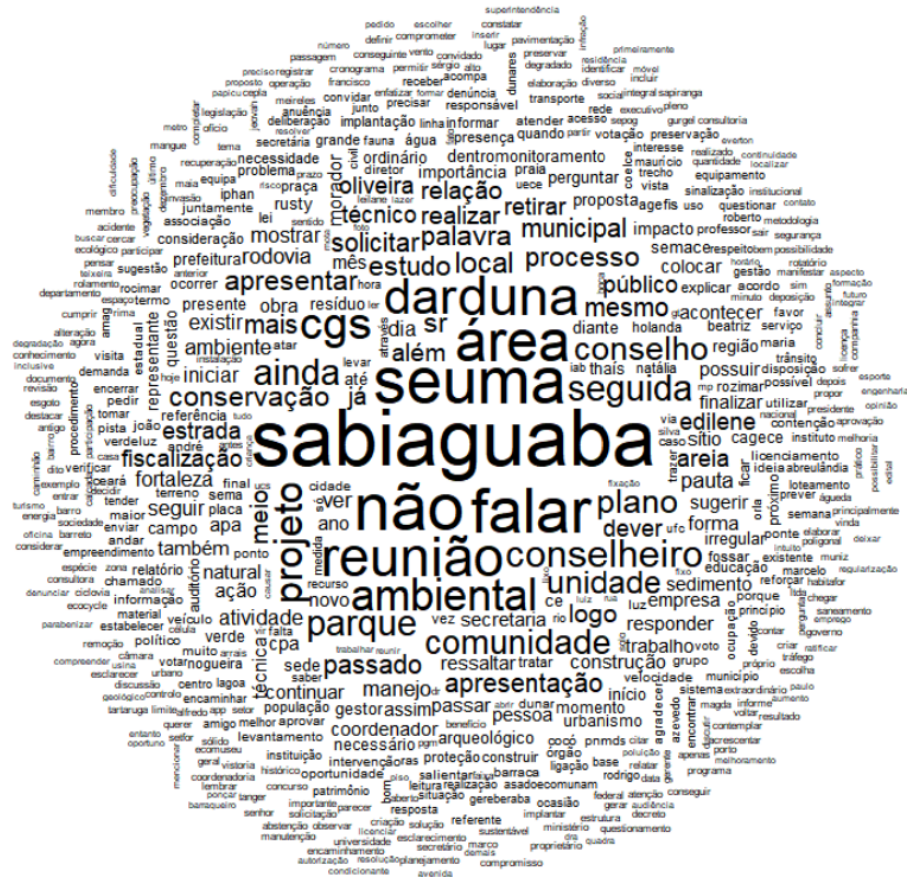
A Figura 4 expõe uma nuvem de 600 palavras, foi retirado apenas as preposições “ao” e “como”, por não ter atribuição significativa na análise. “Sabiaguaba”, “não”, “Seuma”, “falar”, “área” e “sr” foram os seis termos mais utilizados, nesta ordem.

“Sabiaguaba” é a pauta principal das reuniões do CGS, o que era esperado, mas o termo “não”, segundo termo mais repetido nas atas, demonstra o descontentamento dos membros da sociedade civil nas reuniões. Há muitas reclamações por parte da comunidade, e nelas existem as falas compostas por “não houve”, “não há fiscalização”, “não foi possível”, dentre outras.

“Seuma” é o terceiro termo mais comentado, e mostra sua participação ativa no CGS, é esse órgão que majoritariamente articula, coordena, reúne, frequenta mais assiduamente e que mais inclui pautas nas reuniões. Apesar de representar a presidência do conselho, como um pressuposto dos conselhos gestores é a de paridade de participação, esse grande destaque

da Seuma aponta desequilíbrio na participação e na distribuição de informações.

Figura 4 - Palavras mais utilizadas nas atas de reuniões do CGS



Fonte: Iramuteq - dados da pesquisa.

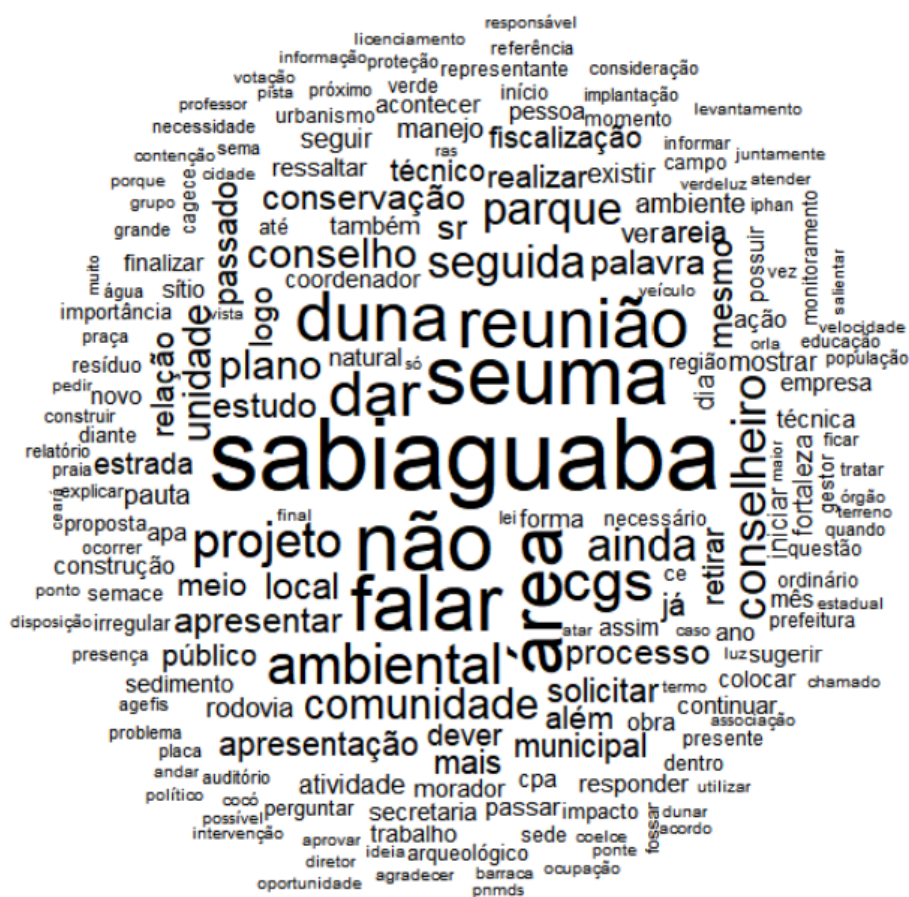
A Figura 5 apresenta uma nuvem com 200 palavras, o que facilita a leitura de mais termos. Além dos termos “ao” e “como”, também foi retirado nomes próprios. O sexto termo mais citado nas reuniões é “sr”, que significa “senhor”. Além de indicar a participação de mais homens que de mulheres, indica também uso de formalismo na reunião, que possivelmente distancia o diálogo entre Estado e comunidade. Os conselhos necessitam ter linguagem que aproxime e facilite a comunicação. Nas atas são repetidos diversos termos técnicos, o que, regra geral, afasta participantes da sociedade civil.

Na nuvem é possível identificar as principais pautas do CGS: discussão sobre o não cumprimento do plano de manejo, problematização que envolve a área de dunas (impacto ambiental por conta de estrada construída na área), além de muitos pedidos dos moradores para que a Seuma resolva problemas de infraestrutura e segurança no bairro. O termo “ainda”

se conecta com falas que indicam espera de determinadas ações: “ainda não obteve resposta”, “ainda não fez”, “ainda existe”, dentre outros.

Além disso, percebe-se que os grandes termos são de aspectos técnicos das reuniões: há, de fato, um excesso de burocracia. Outros termos importantes: “dever”, “retirar”, “fiscalização”, “solicitar”, “projeto”, “processo”. Dever vem de “deveria”, “deverá” e “deverão”. Muitas ações e projetos que deveriam existir mas não existem, ou não são executados.

Figura 5 - As 200 palavras mais frequentes nas reuniões do CGS

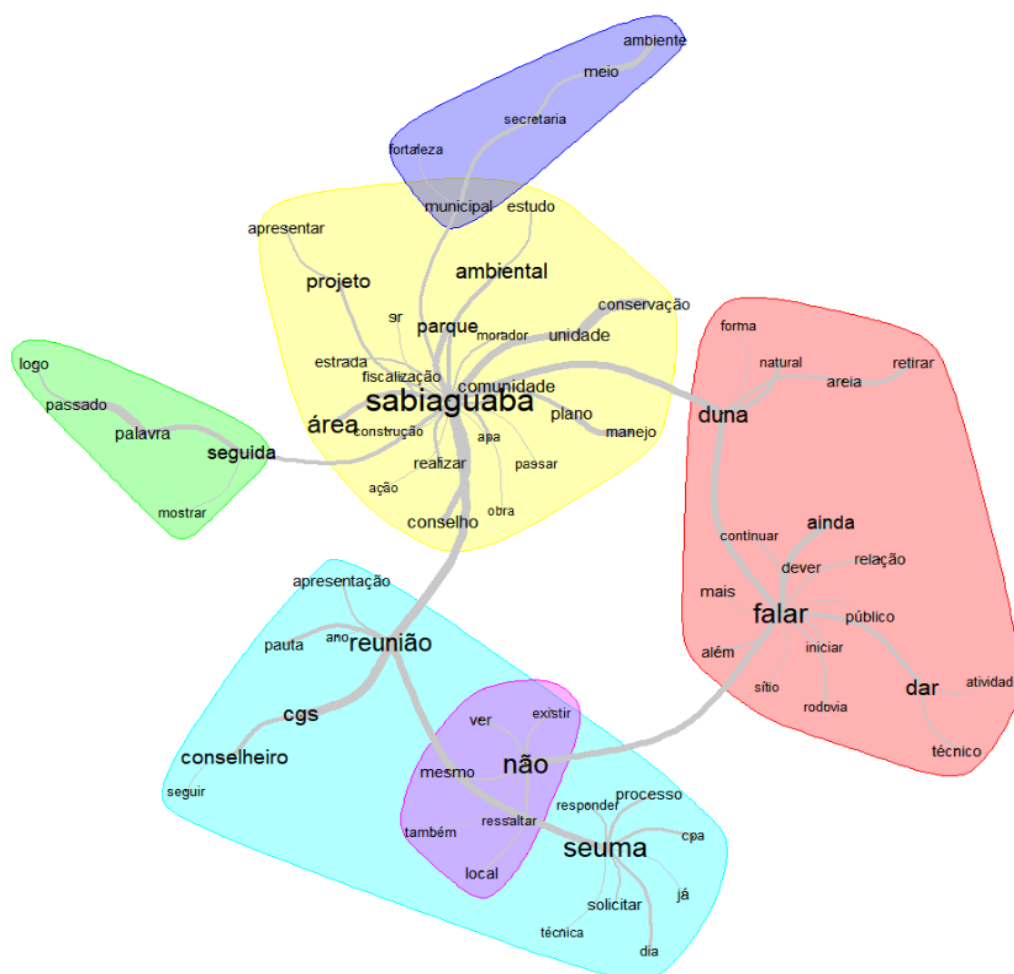


Fonte: Iramuteq - dados da pesquisa.

“Retirar” está relacionado com retirar a areia da estrada e retirar os sedimentos depositados na rodovia - problemática recorrente, consequência da estrada construída. “Fiscalização” é um termo muito usado pois é o pedido dos moradores por fiscalização na área da Sabiaguaba. A Seuma, por sua vez, com frequência informa que precisa “solicitar” aos órgãos superiores para resolver os problemas do bairro.

Os termos “projeto” e “processo” são utilizados por parte da Seuma, ao apresentar no CGS projetos das instituições que pretendem atuar na área protegida, e também ao prometer muitos projetos na Sabiaguaba. Já a comunidade utiliza o termo para afirmar que muitos projetos não foram concluídos ou colocados em prática. O termo “processo” se liga ao fator burocrático do Estado que precisa se submeter a etapas para efetuar projetos e realizar ações no local.

Figura 6 - Análise de Similitude: assuntos mais discutidos nas reuniões do CGS



Fonte: Iramuteq - dados da pesquisa.

A segunda análise deste tópico chama-se análise de similitude. Através dela é possível inferir a estrutura de construção do texto, assim como distinguir os termos com maior importância, pois as palavras são conectadas de acordo com a proximidade delas no texto analisado. A Figura 6 mostra esse agrupamento de palavras.

É possível inferir a partir do agrupamento de palavras que existem cinco grandes

grupos que partem do grupo maior definido como “Sabiaguaba”. O grupo central de palavras envolve Sabiaguaba e os termos mais burocráticos no que diz respeito à realização de reuniões e os aspectos técnicos sobre a área protegida. São os principais temas discutidos. A partir desse grupo, surgem termos específicos para cada tema.

É possível perceber que quando se trata de “duna”, fala-se também de retirada de areia. O verbo “falar” mostra a participação dos presentes, que conecta-se com “dever”, “continuar” e “ainda”. Além disso, une-se ao termo “não”. Essa negação está ligada também à atuação da Seuma (“responder”, “processo”, “solicitar”). A inferência dessa análise remete novamente à muita cobrança por parte da comunidade.

Além dessas duas análises também foi realizada a classificação hierárquica descendente ou “método de Reinert”, apresentado na Figura 7. Através dela é possível identificar classes de vocabulário que permitem inferir as principais ideias do texto analisado.

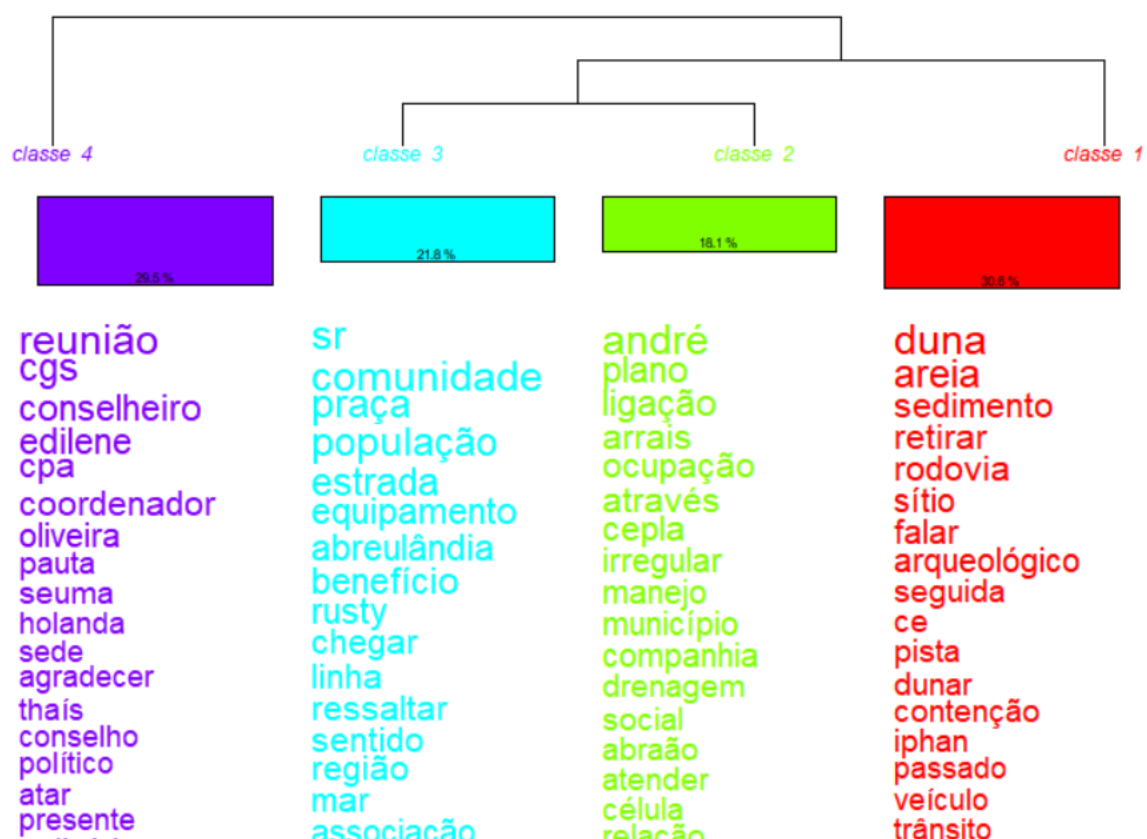
Alguns nomes próprios que aparecem indicam os representantes que mais se pronunciam nas reuniões. O texto com todas as atas foi dividido em quatro classes. Na organização, em um lado se estabeleceu a classe 4, e, do outro, todas as demais.

Compreende-se que a classe 4 apresenta assuntos institucionais, são falas ligadas ao Estado. Ao todo soma 29,5% do texto. No outro lado da classificação, a classe 1 indica aspectos técnicos do Conselho Gestor das Unidades de Conservação da Sabiaguaba, e são os assuntos mais recorrentes das reuniões: as principais problemáticas do local. Representa sozinho 30,6% do corpus.

Conectado com a classe 1, estão dois segmentos de palavras: classe 3, que simboliza as falas da comunidade, ao todo soma 21,8%, e a classe 2, que equivale a 18,1% e representam as demandas.

Percebe-se que demandas e comunidade se conectam fortemente, o que significa que as reclamações, pedidos e denúncias são levadas ao CGS majoritariamente pela sociedade civil. Além disso, apresenta o peso da participação popular do Conselho Gestor da Sabiaguaba, que demonstra ser um conselho atuante.

Figura 7 - Classes de palavras: tópicos dos temas discutidos nas reuniões



Fonte: Iramuteq - dados da pesquisa.

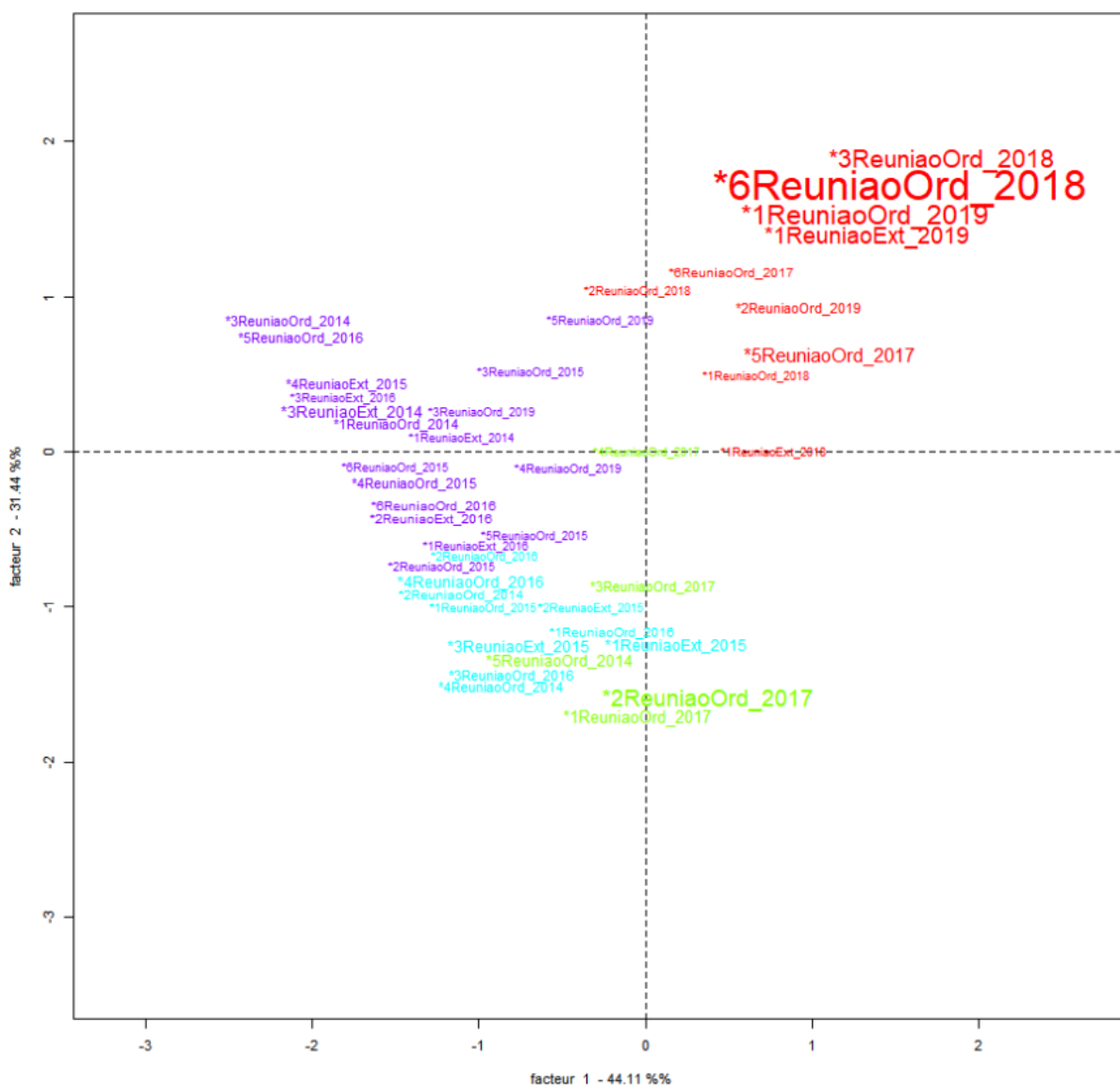
A Figura 7 também mostra a porcentagem das quatro classes. A classe 1 (Estado/Institucional) tem praticamente a mesma quantidade de aparição nas reuniões que a classe 4 (aspectos técnicos/principais problemas). Juntas somam 60,1% de todo o conteúdo.

Por outro lado, a classe 2 (falas da comunidade) e a classe 3 (demandas/reclamações) representam apenas 39,9%. É possível inferir que as pautas não possuem equidade, e que a participação da comunidade é bem menor que a participação do Poder Público.

Na Figura 8 estão as quatro classes com suas respectivas cores já apresentadas, com divisão por cada reunião. Por exemplo, “6ReuniaoOrd_2018” significa “sexta reunião ordinária do CGS no ano de 2018”.

Algumas conclusões importantes são feitas a partir da Figura 8. Por exemplo, em 2018 e 2019, não houve presença das classes 2 e 3 (demandas da comunidade), e indica tendência de menor participação da sociedade civil. Os anos com maior participação dessas duas classes são 2015, 2016 e 2017, especialmente 2017.

Figura 8 - Frequência das classes de palavras por reunião



Fonte: Iramuteq - dados da pesquisa.

Já a classe que representa a atuação do Estado consta principalmente nos anos de 2018 e 2019. A classe que representa as principais problemáticas da Sabiaguaba está presente em todos os anos, o que faz sentido pois os temas se repetem ao longo dos anos. Outras importantes considerações precisam ser feitas, ao fazer a análise de conteúdo. Muitas reclamações são pertinentes dentro do conselho, questionamentos que se mostram presentes durante todos os seis anos analisados.

Existem muitas ações prometidas por parte do Poder Público que não são cumpridas, e uma das principais respostas, ao se fazer cobrança, é a não competência para fazê-la, ou a

necessidade de autorização pelo órgão competente. Pode-se questionar, então, se está havendo diálogo dos conselheiros representantes do Poder Público no CGS com os órgãos competentes, já que aqueles são os responsáveis por levar as demandas do CGS diretamente para o Estado.

Durante esses seis anos, houve uma média de duas votações por ano. Os tópicos foram: construção da rodovia de Sabiaguaba; licença de renovação de operação de uma empresa privada; mudança de área na Sabiaguaba para construção de sua sede; divisão de área em nove quadras privadas; projeto da Coelce que buscava iluminar a estrada da Sabiaguaba; aprovação do projeto Ecocycle; aprovação do projeto de contenção de duna da CE-010 apresentado pelo Departamento Estadual de Rodovias e aprovação de implantação de fibra ótica na Sabiaguaba por uma empresa privada.

Além disso, as seguintes discussões também foram tópicos para votação: ampliação da CE-025; remoção de dunas que estão na pista de acostamento da CE-010 na margem do PNMDs; licença ambiental de regularização para atividade de comércio varejista de madeiras e artefatos de uma empresa. Todas as votações que foram realizadas foram aprovadas. Um fato importante a se destacar é que em todas estavam como maioria os representantes do Poder Público. Na aprovação das pautas relativas à estrada, a comunidade conseguiu aprovar a pavimentação não asfáltica, com o intuito de diminuir impactos ambientais.

Apesar de ter sido aprovada a remoção da areia das dunas da Sabiaguaba pelo CGS, segundo Gomes (2019), no dia 07 de março de 2019, moradores protestaram contra a remoção da areia das dunas na Sabiaguaba. Isso demonstra como a paridade de participação nas reuniões são importantes para que se aprove de fato o que a sociedade civil em acordo com o Estado busca, para não atender apenas o interesse do Poder Público.

Como já mencionado anteriormente, essa é a pauta mais pertinente do CGS. A construção da estrada na Sabiaguaba causou - e ainda causa - impactos ambientais, que gerou diversos debates e protestos dentro e fora do conselho. Os representantes da sociedade civil por vezes mencionaram que o desenvolvimento deve ser levado a Sabiaguaba, mas de forma sustentável.

Além da construção ferir o plano de manejo, causar desmonte de dunas fixas e uma série de outros danos, a construção também causou avanço das dunas do Parque sobre a pista da estrada, o que ainda coloca em risco a vida de quem utiliza a rodovia. Outra reclamação

recorrente é a falta de fiscalização nas áreas de UCs. Os moradores constantemente levavam às reuniões a necessidade de fiscalizar ocupações irregulares, segurança dos moradores, tráfego impróprio de veículos nas dunas e destruição do mangue, por exemplo.

Em seis anos, houve apenas duas visitas técnicas em Sabiaguaba (uma em 2015 e outra em 2016), e um grupo de trabalho realizado na Seuma, em 2016. Para um conselho bastante ativo como o CGS, isso representa um número incrivelmente baixo, já que as ações de visitas técnicas e grupos de trabalho possuem um papel importante na integração e conscientização da comunidade.

A atuação da população no CGS, apesar das falhas institucionais que o conselho possui, mostra que as pautas são apropriadas pelos membros, independente da atuação do Estado. É um conselho recente, como a maioria dos conselhos de UCs, mas que demonstra experiência e legitimidade. Dito isso, a promoção do desenvolvimento sustentável é um dos objetivos do CGS, que se tornou objeto de conscientização e fortalecimento. Pretende-se agora verificar como se deu essa questão no caso concreto.

3.3 A promoção de desenvolvimento sustentável no CGS

Neste tópico pretende-se reunir todas as categorias de análise desta pesquisa, bem como os resultados obtidos do trabalho. A primeira categoria de análise apresentada foi o desenvolvimento sustentável, que também foi definido como requisito essencial do desenvolvimento econômico. A segunda perspectiva teórica trouxe a contextualização dos conselhos gestores, mais especificamente dos conselhos de unidades de conservação. Por último, foi investigado o aspecto teórico e prático do Conselho Gestor da Sabiaguaba.

O processo sustentável de desenvolvimento, conforme Galvanese e Favareto (2014), se fortalece com os conselhos gestores de UCs, já que através deles é possível alcançar soluções economicamente viáveis e compatíveis com preservação ambiental, pois um de seus objetivos é mediar conflitos locais.

Ao longo do trabalho, foi possível verificar que a atuação do CGS reforça um falso paradoxo entre economia e meio ambiente. Isso porque o CGS nasceu em um contexto de que a ideia de “desenvolvimento a qualquer custo” seria a solução para os problemas sociais e econômicos. Nos seis anos observados na pesquisa, a atuação estatal dentro do CGS teve uma posição de defender projetos que visavam melhorias puramente econômicas, colocando o viés

ambiental e social em segundo plano.

Ao analisar o discurso dos membros representantes do poder público, foi observado que, em várias vezes, o CGS, com suas normas de proteção ambiental nas áreas de UCs, aparece como “empecilho ao progresso econômico”. Isso foi verificado a partir da posição do Estado de tratar a aprovação de propostas no CGS apenas como parte burocrática do processo, precisando sempre do crivo da comunidade, o que “dificultou” a execução dos interesses do Estado. O que também se verifica como incongruência, já que o interesse do Estado deveria representar o interesse do povo.

Apesar disso, todas as propostas já colocadas para votação foram aprovadas. Verificou-se que o interesse do Estado sempre prevaleceu, já que possuía sempre maioria nas reuniões e também maioria dos votos em dia de votação. Inclusive, percebeu-se que o interesse do Estado algumas vezes são iguais aos interesses particulares, o que revela uma desigualdade de informação entre os membros do conselho.

Assim como é percebida na atuação estatal a forte crença no puro crescimento econômico como forma de “progresso”. A construção da rodovia no meio da Sabiaguaba representa essa ideia. O argumento é de que havia a necessidade da estrada para melhorar a economia da cidade e do estado, já que a rodovia facilitaria a passagem entre duas áreas importantes para o turismo. Além disso, ao construir a estrada poderia fomentar interesse imobiliário e turístico na Sabiaguaba.

Como visto na pesquisa, o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento sustentável preocupam-se com melhorias na qualidade de vida da população. É importante melhorar a economia, mas também a infraestrutura, saúde, educação, segurança, sempre de forma sustentável, de forma que não impacte negativamente no ambiente natural, que também proporciona bem estar à vida das pessoas que ali vivem.

Com isso, percebe-se que muitos projetos aprovados no CGS não tem o intuito de retornar o investimento para a própria comunidade local. Existem algumas externalidades positivas ao aprovarem determinados planos, mas o principal objetivo geralmente não possui esse caráter. Ao priorizar projetos que não trazem retorno financeiro do investimento para a própria Sabiaguaba, ao não mostrar interesse do debate de um turismo sustentável e ao prevalecer interesse privado em diversos projetos, implica que o desenvolvimento sustentável não tem sido a pauta prioritária por parte do Estado dentro do CGS.

Quando o Estado se coloca nessa posição, o papel de conscientizador e educador ambiental, inerente aos conselhos gestores, não se consolida. Pelo contrário, é reforçada a ideia que o crescimento econômico, sozinho, conseguirá trazer benefícios para a região. Contudo, ao contrário da posição dos membros representantes do poder público (com exceção dos membros da Câmara Municipal), a posição dos membros da sociedade civil é de defesa do desenvolvimento sustentável, nas suas participações.

Contudo, através do CGS foi possível conquistar melhores condições de vida para a comunidade que vive na Sabiaguaba. Foi percebido durante as reuniões muitas reclamações por parte da comunidade no aspecto de falta de infraestrutura, de necessidade de maior segurança pública, de fiscalização, de saneamento básico, etc. O conselho também se verifica como um ambiente em que a população leva reclamações gerais sobre a qualidade de vida que se refere à responsabilidade do Estado. O que também reflete a necessidade de construção de mais espaços que possibilitem o diálogo entre Estado e sociedade civil.

O CGS não coloca como pauta explícita e prioritária, os princípios do desenvolvimento sustentável. Ao passo que o conselho deveria ser um ambiente para repensar a aplicação deste conceito naquele local, já que é um ambiente de apropriação de debates importantes. As pautas por parte do próprio Estado deveriam partir com viés sustentável. Em contrapartida, o Estado por vezes tomou como prioridade interesses privados, com objetivos puramente econômicos.

Portanto, o CGS é uma ferramenta importante para a promoção do desenvolvimento sustentável, que transformou a relação entre o Estado e a sociedade civil. À medida em que a sociedade civil impede a aprovação de determinados projetos da forma que foi proposta pela Seuma, há promoção de desenvolvimento sustentável. Por exemplo, na necessidade de mudar a estrada de asfalto para um material menos agressivo. O CGS ofereceu atenção para um bairro que carece de muita infraestrutura, e conseguiu melhorar a realidade local.

Todos esses fatores limitam atuações possivelmente arbitrarias dos representantes do Estado e do poder privado no local, que acarretaria danos ao meio ambiente. Possível dizer então que a atuação do CGS minimiza injustiças ambientais, mas não consegue ter total alcance desses objetivos, dado que sua participação tem falhas de legitimidade.

Contudo, nas análises dos termos e temas mais mencionados nas reuniões, é possível perceber que não há menção destacada para o debate em sustentabilidade, nem mesmo

desenvolvimento sustentável. Outro dado que chama a atenção é que os anos com maior número de reuniões foram: 2015 e 2016, com 10 e 9 reuniões respectivamente. Em contrapartida, em 2018 houve apenas 5. É um dado que preocupa, já que pode simbolizar diminuição na ativa participação do conselho.

Em conformidade com o que já foi mencionado, a participação popular e democrática é um caminho para a promoção do desenvolvimento sustentável. Através do CGS, houve avanço nas discussões ambientais. Entretanto, por falta de igualdade de participação e de acesso neste conselho, sua atuação se torna limitada, apesar de ter bastante engajamento.

Os conselheiros do Poder público no CGS estão sempre alinhados, é percebido pela unanimidade dos votos que compõem. Já nos representantes da sociedade civil, é percebido mais diferenças, já que dificilmente os votos são no mesmo sentido. Isso coloca em dúvida a articulação existente entre os setores. Outra preocupação é o não cumprimento total do plano de manejo e regimento interno, que apesar de ser debatido no conselho (por parte da sociedade civil), não há efetivo alinhamento das ações práticas dos projetos com esses documentos.

Essa comunidade vive em contato com uma parte conservada da natureza na cidade, mas percebe-se que há tentativa de formar no local uma estrutura que suporte à migração de outras classes sociais, com expulsão cada vez maior da comunidade tradicional que ali vive. Não é percebido ação no sentido oposto: não há movimentação desse porte para construir infraestrutura básica para a comunidade que mora na parte mais pobre da região.

Este trabalho buscou mapear os principais problemas e lacunas na promoção de desenvolvimento sustentável no CGS. Este é o ponto de partida para que se possa formular respostas que solucionem ou minimizem impasses, já que os conselhos gestores de UCs são espaços muito recentes. O desenvolvimento sustentável responde às necessidades do período atual, sem prejudicar as necessidades das gerações futuras.

Para que se possa responder a esse objetivo, é necessário atender tripla eficiência no processo de desenvolvimento, como aponta Galvanese e Favareto (2014). As políticas precisam ser economicamente viáveis, socialmente justas e ambientalmente sustentáveis. Os conselhos gestores têm a capacidade de potencializar essas políticas públicas, através da participação popular.

O avanço obtido pelo CGS, além de algumas melhorias na infraestrutura do bairro, também foi no sentido de minimizar impactos ambientais nos projetos aprovados. Além de haver o debate para aprovação, o projeto diversas vezes precisou passar por algumas modificações para que pudesse ser aprovado, o que indica avanço no debate sustentável.

Por fim, percebe-se a importância do CGS, na medida em que é cobrado do Estado uma função de prestação de contas, de informação, de diálogo e de necessidade de autorização da comunidade. Caso não existisse o CGS, nem as UCs, possivelmente a cidade de Fortaleza não contaria mais com uma área litorânea de exceção parcialmente preservada.

O CGS fomenta e promove o desenvolvimento sustentável, na medida em que obriga o Estado a se preocupar com o debate sustentável, em que se coloca como um instrumento democrático de fiscalização de pautas econômicas e ambientais, e que impõe também a sociedade civil uma posição de análise e questionamento sobre qual tipo de desenvolvimento será priorizado no bairro da Sabiaguaba e, conseqüentemente, na cidade de Fortaleza.

CONCLUSÃO

Com base nos resultados apresentados, conclui-se que o papel do CGS é importante para o fortalecimento da democracia e do desenvolvimento sustentável. A partir do primeiro objetivo específico, foi possível conceituar desenvolvimento econômico e desenvolvimento sustentável. O segundo mostrou o contexto do surgimento dos conselhos gestores, assim como seus requisitos essenciais. Já o terceiro objetivo específico apresentou a atuação do CGS durante os anos 2014 a 2019, bem como seu processo histórico de formação.

Dessa forma, foi alcançado o objetivo geral da pesquisa: compreender o impacto do CGS na promoção do desenvolvimento sustentável local. Pode-se evidenciar que existem problemáticas territoriais, sociais e econômicas na área em que se localizam as unidades de conservação da Sabiaguaba, objeto de proteção do CGS. Além disso, o referido bairro possui média de renda muito baixa e carece de infraestrutura básica.

Pode-se concluir que esses problemas decorrem do conceito de desenvolvimento no qual nasceu o conselho. O objetivo do conselho é mediar interesses simultâneos daquele território, buscando conciliar soluções que priorizem a preservação do meio ambiente e o bem estar da população local, com o intuito de guiar políticas públicas, e limitar a atuação indiscriminada das empresas privadas. Contudo, a análise permitiu averiguar que o Estado, que ali atua, apoia outro tipo de desenvolvimento, que difere do sustentável, e isso dificulta o alcance do propósito do CGS.

Conforme se observou, apesar dessa dificuldade, a existência do CGS tem papel fundamental no debate da preservação ambiental, e no potencial de transformação da relação entre Estado e sociedade civil. O conselho é bastante atuante, e a participação popular demonstrou ser crucial no avanço da sustentabilidade local. É possível perceber conquistas do CGS sobre questões sociais e ambientais, e isso significa que é preciso tratar lacunas e problemas do CGS para que seu desempenho seja fortalecido, e não haja retrocesso dessa conquista democrática.

Dentre as falhas encontradas no exercício do CGS que atrapalham o avanço do desenvolvimento sustentável, destaca-se a falta de oficinas de capacitação dos conselheiros e de reuniões no bairro da Sabiaguaba. Além disso, o CGS avança na construção do desenvolvimento sustentável local, mas de forma limitada, por conta de falhas da atuação institucional do conselho. Esse debate deveria ser feito com mais frequência e intensidade

com incentivo necessário do Estado, mas não é o que acontece. Na prática, a sociedade civil se esforça mais para aplicar a sustentabilidade local, através de entidades ambientalistas e associações da comunidade, por exemplo.

É muito importante que exista discussão sólida sobre sustentabilidade e desenvolvimento sustentável dentro do CGS, com formulação de projetos e propostas que busquem fomentar a economia local de forma sustentável. Nesse sentido, a educação ambiental tem papel fundamental, juntamente com a atuação de um Estado que enxergue a área de unidade de conservação da Sabiaguaba como um patrimônio da cidade de Fortaleza, que consta como exceção, e por isso também deve ser uma prioridade, pois traz à cidade um aspecto essencial: o ambiente natural que traz bem estar a toda população.

Sabe-se que a boa saúde de uma democracia é essencial para promoção do desenvolvimento sustentável. Ao examinar o CGS, investigou-se uma instituição democrática, relativamente recente no Brasil, os conselhos de UCs, que carece de pesquisas aprofundadas das experiências municipais. Através desses estudos é possível ajudar a formulação de políticas públicas mais bem definidas com foco na solução de problemas. Ajuda também a fortalecer os conselhos, instituições que ajudam na promoção do desenvolvimento sustentável.

Algumas limitações foram encontradas durante a execução deste trabalho, relacionadas à acessibilidade das atas das reuniões do CGS. As atas do ano 2013, apesar de serem disponibilizadas publicamente no site da Prefeitura, não estão legíveis. Com muito esforço é possível entendê-las, mas dificultam o trabalho do pesquisador que precisa analisar as palavras exatas das reuniões, assim como dificulta a leitura por parte da população em geral.

Nesse sentido, há um problema que se agrava: no ano de 2020, não está disponível a ata da 2ª reunião extraordinária do CGS (aparentemente a última do ano), em que houve inclusive votação como pauta principal. Neste caso, já que não está disponível no site, o acesso à informação está limitado. Além disso, até o momento da defesa desta monografia, as atas das duas reuniões realizadas em 2021, não estão disponíveis no site.

No lugar das atas, estão os slides da apresentação das reuniões, que estão acontecendo remotamente. No conteúdo dos slides, observa-se que o Estado está levantando uma pauta importante: busca aprovar o “Centro Tradicional da Sabiaguaba”, um ambiente comercial. É importante perceber que os slides não substituem as atas, já que não se tem acesso aos

conteúdos das falas dos participantes, nem mesmo a frequência da reunião. Esse fato, além de dificultar a pesquisa científica, dificulta a fiscalização por parte da sociedade civil.

Além de diminuir a transparência perante a sociedade, quando une-se ao fato de existir uma tendência de menor frequência de reuniões, percebe-se outra problemática. Desde 2018 o número de reuniões vem diminuindo, foram apenas cinco no ano em questão. Analisar essas complicações pode ser objeto de novas pesquisas, com intuito de dar retorno à comunidade, mais visibilidade e fortalecimento ao Conselho Gestor da Sabiaguaba, como se espera ter conseguido através deste trabalho.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. **Quatro teses sobre políticas ambientais ante os constrangimentos da globalização**. [S.l.: s.n.], 2002. Disponível em: www.mma.gov.br/port/sca/ppg7/doc/polambgl.pdf. Acesso em 10 fev. 2021

AGUIAR, Wagner José de; BRAGA, R. A. P. Os conselhos gestores como instrumentos de políticas ambientais: potencialidades para uma abordagem transtetorial na governança ambiental local. **Gaia Scientia**, v. 10, n. 3, dez. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/gaia/article/view/33210>. Acesso em: 18 mar. 2021

AGUIAR, Wagner José de. **O papel dos conselhos gestores municipais na implementação de políticas e práticas ambientais**: o caso do Alto Capibaribe, Pernambuco - Brasil. 2017. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) - Programa de Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/25309>. Acesso em 12 mar. 2021.

ANDRADE, Francisco Alcicley Vasconcelos; LIMA, Vilma Terezinha de Araújo. Gestão participativa em unidades de conservação: uma abordagem teórica sobre a atuação dos conselhos gestores e participação comunitária. Revista Eletrônica **Mutações**, v.7 n.13, p. 21-40, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufam.edu.br/index.php/relem/issue/view/168>. Acesso em 18 mar. 2021

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
BRASIL. **Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002**. Regulamenta artigos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htmhttp://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 10 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 12 fev. 2021.

CAVALCANTE, Roberta Feitosa de Lucena. Análise dos impactos ambientais na praia de Sabiaguaba, Ceará, Brasil. Rev. **Humanidades**, Fortaleza, v. 22, n. 1, p. 7-14, jan./jun. 2007.

CECHIN, André. **A natureza como limite da economia**. São Paulo: USP, 2010.

CHACON, Suely Salgueiro. Reflexões sobre a crise ambiental: uma viagem até suas origens e um encontro com as soluções. Rev. **Cent. Ciênc. Admin.**, Fortaleza, v. 9, n. 1, p. 66-75, ago. 2003.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a Escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Unesp, 2004.

DALY, Herman; FARLEY, Joshua. **Economia ecológica: princípios e aplicações**. Lisboa: Instituto Piaget, 2008.

FORTALEZA. **Decreto nº 12.970, de 26 de junho de 2012.** Dispõe sobre a criação do Conselho Consultivo e Deliberativo das Unidades de Conservação de Proteção Integral e de Uso Sustentável da Sabiaguaba. Fortaleza: Gabinete da Prefeitura, 2012a. Disponível em: https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/infocidade/cgs_-_decreto_12.970_cgs.pdf. Acesso em: 6 mar. 2021.

FORTALEZA. Prefeitura. **Plano de Manejo do PNMDs e APA de Sabiaguaba.** Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza, 2010. Disponível em: https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/planejamento/plano_de_manejo_da_sabiaguaba.pdf. Acesso em: 18 mar. 2021.

FORTALEZA. Prefeitura. Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano: **Portaria nº 50/2012.** Regimento interno do conselho gestor das unidades de conservação da Sabiaguaba. Fortaleza: SEMAM, 2012b.

FORTALEZA. Prefeitura. Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente. **Atas das reuniões CGS 2014.** Fortaleza: SEUMA, 2014. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/infocidade/372-2014-atas-do-conselho-gestor-das-unidades-de-conservacao-da-sabiaguaba-cgs>. Acesso em: 18 mar. 2021.

FORTALEZA. Prefeitura. Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente. **Atas das reuniões CGS 2015.** Fortaleza: SEUMA, 2015. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/infocidade/373-2015-atas-do-conselho-gestor-das-unidades-de-conservacao-da-sabiaguaba-cgs>. Acesso em: 18 mar. 2021.

FORTALEZA. Prefeitura. Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente. **Atas das reuniões CGS 2016.** Fortaleza: SEUMA, 2016. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/infocidade/374-2016-atas-do-conselho-gestor-das-unidades-de-conservacao-da-sabiaguaba-cgs>. Acesso em: 18 mar. 2021.

FORTALEZA. Prefeitura. Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente. **Atas das reuniões CGS 2017.** Fortaleza: SEUMA, 2017. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/430-2017-atas-do-conselho-gestor-das-unidades-de-conservacao-da-sabiaguaba-cgs>. Acesso em: 18 mar. 2021.

FORTALEZA. Prefeitura. Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente. **Atas das reuniões CGS 2018.** Fortaleza: SEUMA, 2018. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/608-2018-atas-do-conselho-gestor-das-unidades-de-conservacao-da-sabiaguaba-cgs>. Acesso em: 18 mar. 2021.

FORTALEZA. Prefeitura. Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente. **Atas das reuniões CGS 2019.** Fortaleza: SEUMA, 2019. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/686-2019-atas-do-conselho-gestor-das-unidades-de-conservacao-das-sabiaguaba-cgs>. Acesso em: 17 jun. 2021.

FOSTER, John Bellamy. **A Ecologia de Marx: Materialismo e Natureza.** Rio de Janeiro:

Civilização Brasileira, 2005.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

GALVANESE, Carolina; FAVARETO, Arilson. Dilemas do planejamento regional e as instituições do desenvolvimento sustentável. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 29, n. 84, p. 73-86, fev. 2014. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092014000100005&lng=en&nrm=iso. Acesso em 11 fev. 2021.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciências Sociais Unisinos**. São Leopoldo, RS, v. 42, n. 1, jan./abr. 2006.

_____. O cenário da participação em práticas de gestão da coisa pública no Brasil no final do milênio: as mudanças no caráter do associativismo. **Motrivivência**, Florianópolis, n. 14, p. 15-32, jan. 2002. ISSN 2175-8042. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/motrivivencia/article/view/22416/20352>. Acesso em: 10 fev 2021.

_____. O Papel dos Conselhos Gestores na Gestão Urbana In: **Repensando a Experiência Urbana na América Latina: questões, conceitos e valores**. Buenos Aires: CLACSO, 2000.

GOMES, Israel. **Moradores protestam contra retirada de areia das dunas na Sabiaguaba**. O Povo, Fortaleza, p. 1-1, 7 mar. 2019. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2019/03/07/moradores-protestam-contra-retirada-de-areia-das-dunas-na-sabiaguaba.html>. Acesso em: 17 mar. 2021.

GONÇALVES, Carlos Eduardo Soares. Desenvolvimento econômico: uma breve incursão teórica. In: VELOSO, Fernando; FERREIRA, Pedro Cavalcanti; GIAMBIAGI, Fabio; PÊSSOA, Samuel (Orgs). **Desenvolvimento Econômico: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JONES, Charles I.; VOLLRATH, Dietrich. **Introdução à teoria do crescimento econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788595152267/>. Acesso em: 17 Jan 2021

LIMA, Bárbara Garcia. **Democracia, participação popular e justiça ambiental: uma análise do conselho gestor da Sabiaguaba, Ceará (2013 - 2019)**. 2020. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Direito) - Centro de Ciências Jurídicas, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2020.

LOUREIRO, Carlos Frederico Bernardo; AZAZIEL, Marcus; FRANCA, Nahyda. **Educação Ambiental e Conselho em Unidades de Conservação**. Rio de Janeiro: Ibase: Instituto TerrAzul, 2003.

LOUREIRO, Carlos Frederico Bernardo; CUNHA, Cláudia Conceição. Educação ambiental e gestão participativa de unidades de conservação: elementos para se pensar a sustentabilidade democrática. **Ambiente & Sociedade**, Campinas v. XI, n. 2, p. 237-253, jul./dez. 2008.

LUBAMBO, Cátia W.; COUTINHO, Henrique G. Conselhos gestores e o processo de descentralização. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 18, n. 4, p. 62-72, dez. 2004. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000400008&lng=en&nrm=iso. Acesso em 2 fev. 2021.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Unidades de Conservação**. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, [2006]. Disponível em www.mma.gov.br. Acesso em: 11 fev. 2021.

OLIVEIRA, Roberto Guena de. Economia do meio ambiente. In: PINHO, Diva Benevides; VASCONCELLOS, Marco Antonio S. de; TONETO JR, Rudinei (Orgs). **Manual de economia: equipe de professores da USP**. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

PINHEIRO, Mônica Virna de Aguiar. **Evolução geoambiental e geohistórica das dunas costeiras do município de Fortaleza, Ceará**. 2009. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Ciências, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2009. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/8994>. Acesso em 12 mar. 2021.

PINHO, Diva Benevides. Aspectos da evolução da ciência econômica - do início do século XXI às raízes do pensamento econômico. In: PINHO, Diva Benevides; VASCONCELLOS, Marco Antonio S. de; TONETO JR, Rudinei (Orgs). **Manual de economia: equipe de professores da USP**. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

PONTE NETO, José Júlio da. O papel dos conselhos gestores e as realidades social e econômica do município de Fortaleza – instâncias de atuação democrática. **Revista Proc. Geral Mun. Fortaleza**. Fortaleza, CE, v. 17, n. 17, p.158-174, 2009.

ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Economia ou economia política da sustentabilidade. In: MAY, Peter H. (org.). **Economia do Meio Ambiente: teoria e prática**. 3.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2018.

ROSA, Sara Vieira. **Acumulação e “valorização” pela natureza no processo de produção capitalista da cidade de Fortaleza**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

SILVA, Maittí Gadioli Monteiro da; SANTOS JUNIOR, Wilson Ribeiro dos. Aspectos da construção da gestão democrática da cidade: a participação popular e o surgimento recente dos conselhos gestores no Brasil. **Cadernos de Arquitetura e Urbanismo**. v. 18 n. 22., 2011.

SOUZA, Lílian Sorele Ferreira. Análise geoambiental das unidades de conservação de Sabiaguaba (Fortaleza – CE). 2009. 133 f. Dissertação de Mestrado, Centro de Ciências, Curso de Geografia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2009. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/7973>. Acesso em 18 mar. 2021.

SOUZA, Lílian Sorele Ferreira; SILVA, Edson V.; VASCONCELOS, Fábio Perdigão. As UCs de Sabiaguaba (Fortaleza – Ceará, Brasil): Diagnóstico geoambiental e propostas de gestão e manejo. **Revista Geográfica de América Central: XIII Encuentro de Geógrafos de América Latina (Versión Electrónica)**, v. 2 n. 47, 2011. Disponível em www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/view/2697. Acesso em 12 mar. 2021.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento econômico**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

TONUS, Thiago de Almeida. Economia e meio ambiente: economia ambiental e economia ecológica, valoração e belo monte. 2017. 70 pp. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017

VASCONCELLOS, Marco Antonio S. de; GARCIA, Manuel Enriquez. Crescimento e desenvolvimento econômico. In: PINHO, Diva Benevides; VASCONCELLOS, Marco Antonio S. de; TONETO JR, Rudinei (Orgs). **Manual de economia: equipe de professores da USP**. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

VEIGA, José Eli da; ZATZ, Lia. **Desenvolvimento sustentável, que bicho é esse?** Campinas: Autores Associados, 2008.

VILLELA, André. O desenvolvimento econômico em perspectiva histórica. In: VELOSO, Fernando; FERREIRA, Pedro Cavalcanti; GIAMBIAGI, Fabio; PÊSSOA, Samuel (Orgs). **Desenvolvimento Econômico: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.