



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE HUMANIDADES III
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE CIÊNCIAS SOCIAIS

IVIS FABIANO CHAGAS LIMA

**REPRESENTANTES, IDEIAS E PRÁTICAS AMBIENTAIS: UM ESTUDO A PARTIR
DO CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE DE FORTALEZA**

FORTALEZA

2023

IVIS FABIANO CHAGAS LIMA

REPRESENTANTES, IDEIAS E PRÁTICAS AMBIENTAIS: UM ESTUDO A PARTIR DO
CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE DE FORTALEZA

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Sociais do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Sociais.

Área de concentração: Antropologia.

Orientador: Prof. Dr. Martinho Tota.

Coorientadora: Prof^a. Dr^a. Lea C. Rodrigues.

FORTALEZA

2023

L698r Lima, Ivis Fabiano Chagas.
Representantes, ideias e práticas ambientais: um estudo a partir do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Fortaleza / Ivis Fabiano Chagas Lima. – 2023.
86 f.: il. color.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Humanidades, Curso de Ciências Sociais, Fortaleza, 2023.

Orientação: Prof. Dr. Martinho Tota.

Coorientação: Profa. Dra. Lea Carvalho Rodrigues.

1. Ambiente. 2. Participação. 3. Gerencialismo. 4. Adequação. I. Título.

CDD 300

IVIS FABIANO CHAGAS LIMA

REPRESENTANTES, IDEIAS E PRÁTICAS AMBIENTAIS: UM ESTUDO A PARTIR DO
CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE DE FORTALEZA

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Sociais do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Sociais.
Área de concentração: Antropologia.

Aprovada em: 18/07/2023.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Martinho Tota (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof^ª. Dr^ª. Lea Carvalho Rodrigues (Coorientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Alcides Fernando Gussi
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof^ª. Dr^ª. Alícia Ferreira Gonçalves
Universidade Federal da Paraíba (UFPB)

À minha família e amigos.

À minha irmã e meu cunhado, Ysa e Hugo.

AGRADECIMENTOS

À minha família, especialmente minha irmã e meu cunhado, Ysa e Hugo, pelo apoio dado em todas as etapas de minha vida pessoal e acadêmica no estado do Ceará.

Aos meu melhor amigo Paulo Henrique pela presença nos bons e maus momentos da minha trajetória, também pelo apoio dado na condução das minhas pesquisas e interesses acadêmicos, mas principalmente por estar entre os principais elementos da minha rede de apoio.

Aos meus amigos Nicolas, Lara e Francisco pelos bons momentos, pelas risadas e situações de acalanto.

Ao Silvano Antolini pela companhia afetiva e boas memórias compartilhadas.

Aos meus tutores no Programa de Educação Tutorial de Ciências Sociais da UFC, Jakson Aquino, Edemilson Paraná e Monalisa Lopes pela condução e refinamento dos meus estudos, principalmente os dois primeiros na delimitação deste trabalho.

À minha primeira orientadora, atual coorientadora, Lea Carvalho Rodrigues por ser a peça fundamental na transformação do meu horizonte nas Ciências Sociais, particularmente na Antropologia, teoricamente e metodologicamente, agradeço por não desistir da minha pesquisa quando nem mesmo eu tinha certeza do futuro acadêmico.

Ao meu atual orientador pelos direcionamentos, pela leveza e paciência no processo de orientação. O compartilhamento de saberes foi essencial para minha formação e finalização desta monografia.

Por fim, agradeço à minha banca, Alcides Gussi e Alícia Gonçalves, pela leitura deste trabalho monográfico.

“Para a vida cotidiana, dominação é primariamente administração” (WEBER, 1983, p. 175).

RESUMO

Esta pesquisa pretendeu oferecer um quadro macroestrutural da trajetória do ambiente como questão pública, contextualizando cada etapa, partindo das diretivas do contexto internacional, passando pela internalização no Brasil e no Ceará de ideias e práticas sobre participação, técnica e ambiente na forma de conselhos gestores de políticas públicas, até sua operacionalização na forma no Conselho Municipal de Meio Ambiente de Fortaleza (COMAM), tomado como lócus privilegiado de análise centrada na etnografia, visando interpretar ideias, instrumentos e ações fomentados nas esferas superiores e atualizados na cena participativa do COMAM. A partir de uma oposição entre textos jurídicos e institucionais e contexto de agência política, foi feita uma análise de conteúdo que interpretou esses materiais e sua estrutura de significados, revelando um sistema de relações que viabiliza um esvaziamento de categorias ambientais e democráticas ao decodificar questões e processos sociopolíticos em técnicos, apontando para uma fuga do governo de suas responsabilidades socioambientais. Esses elementos foram cotejados a partir da sistematização de bases conceituais, marcos legais e atas de reunião, com entrevistas complementares, abrangendo as reuniões entre 2014 e 2022, toda a disposição jurídica de sustentação do Conselho e os pilares epistemológicos que ratificam enunciados, instrumentos, normas e procedimentos gestionários. Metodologicamente, a pesquisa bibliográfica orientou-se pela perspectiva hermenêutica de análise de conteúdo que dialoga com a avaliação de profundidade, que enfoca trajetórias, contextos espaciais e temporais, bem como a agência de sujeitos e instituições, e com a ecologia política, que focaliza significações dos atores e diferenciações de poder e de interesses sobre o meio biofísico e social, ambos em um viés antropológico. Como resultado, aferiu-se que um conjunto de pressupostos conceituais, morais e ideológicos operantes de uma lógica da adequação do ambiente ao mercado e ao governo são operacionalizados nos discursos proferidos nas cenas participativas do plenário, estruturado de forma a manter um consenso sobre objetos políticos de intensa disputa decodificados em técnicos em um modelo de harmonia manufaturada, exemplificado em um conjunto de quadros analíticos. Conclui-se que a prática conselhistas, apesar das aspirações individuais dos conselheiros, retorna ao quadro geral de referência neoliberal-gerencialista, mostrando de forma empírica como esses termos são naturalizados e fomentados, gerando efeitos, mesmo que não intencionais, de segregação política e de deliberação sobre questões ambientais pontuais, não estruturantes, e distantes dos princípios humanísticos propostos.

Palavras-chave: Gerencialismo; Ambiente; Participação; COMAM.

ABSTRACT

This research aimed to provide a macrostructural framework of the trajectory of the environment as a public issue, contextualizing each stage, starting from international directives, through the internalization of ideas and practices about participation, technique, and the environment in Brazil and in the state of Ceará, in the form of management councils for public policies, to their operationalization in the form of the Municipal Council of the Environment of Fortaleza (COMAM), taken as a privileged locus of analysis focused on ethnography, aiming to interpret ideas, instruments, and actions fostered in higher spheres and updated in the participatory scene of COMAM. Based on an opposition between legal and institutional texts and the context of political agency, a content analysis was conducted to interpret these materials and their structure of meanings, revealing a system of relations that enables the emptying of environmental and democratic categories by decoding sociopolitical issues and processes into technical terms, pointing to a government's evasion of its socio-environmental responsibilities. These elements were juxtaposed through the systematization of conceptual bases, legal frameworks, and meeting minutes, along with complementary interviews, covering the meetings between 2014 and 2022, the entire legal disposition supporting the Council, and the epistemological pillars that validate statements, instruments, norms, and managerial procedures. Methodologically, the bibliographic research was guided by the hermeneutic perspective of content analysis, which interacts with in-depth evaluation, focusing on trajectories, spatial and temporal contexts, as well as the agency of individuals and institutions, and with political ecology, which focuses on the meanings of actors and differentiations of power and interests regarding the biophysical and social environment, both from an anthropological bias. As a result, it was observed that a set of operational conceptual, moral, and ideological assumptions based on a logic of aligning the environment with the market and the government are materialized in the discourses delivered in the participatory scenes of the plenary, structured in a way to maintain consensus on politically contentious issues decoded into technical terms within a model of manufactured harmony, exemplified in a set of analytical frameworks. It is concluded that the council practice, despite the individual aspirations of the councilors, reverts to the overall framework of the neoliberal-managerialist reference, empirically demonstrating how these terms are naturalized and fostered, generating effects, albeit unintentionally, of political segregation and deliberation on specific, non-structural environmental issues, distant from the proposed humanistic principles.

Keywords: Managerialism; Environment; Participation; COMAM.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Sistema Nacional de Meio Ambiente	30
Figura 2 – SISMUMA e sua inserção legal no município de Fortaleza	44
Figura 3 – Educação ambiental: COMAM/SEUMA	68

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Base legal federal de atuação dos conselhos municipais de meio ambiente	38
Quadro 2 – Posições e atores do COMAM	52
Quadro 3 – Cota de poder por setor	54
Quadro 4 – Relação entre atores e conflitos nas reuniões	55

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABES	Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental
ACC	Associação Comercial do Ceará
AGB	Associação dos Geógrafos do Brasil
ACEFOR	Autarquia de Regulação, Fiscalização e Controle dos Serviços Públicos de Saneamento Ambiental
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CDL	Câmara dos Dirigentes Lojistas de Fortaleza
CMFOR	Câmara Municipal de Fortaleza
CAGECE	Companhia de Água e Esgoto do Ceará
CETESPE	Companhia de Saneamento Básico e de Controle de Poluição das Águas
ENEL	Companhia Energética do Ceará
CEMPRAM	Conselho Estadual de Proteção Ambiental
COMAM	Conselho Municipal de Meio Ambiente de Fortaleza
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
CAU	Conselho Regional de Arquitetura e Urbanismo
CRBIO	Conselho Regional de Biologia
CPA	Coordenadoria de Políticas Ambientais da SEUMA
CREA	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia
CD	Conselhos de Descentralização
CRDS	Conselhos Regionais de Desenvolvimento Sustentável
FMI	Fundo Monetário Internacional
FIEC	Federação das Indústrias do Estado do Ceará
FBFF	Federação de Entidades de Bairros e Favelas de Fortaleza
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil, Departamento do Ceará
IPC	Instituto de Permacultura e Ecovilas do Ceará
IPLANFOR	Instituto de Planejamento de Fortaleza
LA	Licenciamento Ambiental

MPCE	Ministério Público do Estado do Ceará
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ONU	Organização das Nações Unidas
PNMA	Política Nacional de Meio Ambiente
PGM	Procuradoria Geral do Município
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
SEMA	Secretaria Especial de Meio Ambiente
SEMA/CE	Secretaria Estadual do Meio Ambiente
SCSP	Secretaria Municipal da Conservação e Serviços Públicos
SECULTFOR	Secretaria Municipal da Cultura
SME	Secretaria Municipal da Educação
SEGER	Secretaria Municipal da Gestão Regional
SEINF	Secretaria Municipal da Infraestrutura
SMS	Secretaria Municipal da Saúde
HABITAFOR	Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional
SEPOG	Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão
SEUMA	Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente
SMDT	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente
SEMAM	Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano
SISMUMA	Sistema Municipal de Meio Ambiente
SEMACE	Superintendência Estadual do Meio Ambiente

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	TRAJETÓRIA DA POLÍTICA AMBIENTAL: ATORES E SIGNIFICADOS	18
3	GERENCIALISMO E A VIRADA NEOLIBERAL	21
4	NEOLIBERALISMO E ADEQUAÇÃO AMBIENTAL: UMA CRÍTICA ANTROPOLÓGICA	25
5	DEMOCRACIA E SUSTENTABILIDADE NO BRASIL	28
5.1	A construção do “meio ambiente” como questão pública no Brasil	28
5.2	Licenciamento ambiental: um instrumento adequado?	32
6	O CONTEXTO CEARENSE	35
7	CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS	38
7.1	Bases conceituais, dimensões sociais e a especificidade ambiental	38
7.2	Uma crítica à universalidade da forma conselho a partir do contexto local	40
7.3	O contexto municipal	43
8	UMA INTERPRETAÇÃO ANALÍTICA DAS IDEIAS E PRÁTICAS NO CONTEXTO DE AGENCIAMENTO	62
9	CONCLUSÃO	76
10	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	80

1. INTRODUÇÃO

Desde seu surgimento, as ciências sociais e sua agenda de pesquisa se constituíram enquanto um campo científico, teórico e metodológico autônomo, construindo um relevante corpo de modelos e saberes críticos e reflexivos a acerca dos mais variados temas que tangenciam uma realidade tida como dada ou natural. Nesse sentido, segundo Wacquant (2012, p. 100) a desnaturalização dessa realidade passa pela elaboração de maneiras de compreendê-la, cabendo ao cientista social tal tarefa enquanto atividade racional, mas que recusa verdades definitivas. O autor ressalta que essa concepção, popularizada por Pierre Bourdieu, coloca as ciências sociais como um “serviço público” destinado a elaborar sobre os aspectos objetivos e subjetivos que constroem a realidade social — bem como suas instituições, estruturas e relações — como tal. O escopo desta pesquisa se localiza dentro da antropologia da administração pública, com aporte metodológico nas outras ciências sociais, como sociologia e ciência política, e suas variantes aplicadas, como a avaliação de políticas públicas, se valendo também de interações interdisciplinares com o campo da ecologia política. Desse modo, a questão que se coloca para esta feitura antropológica é a do mapeamento da dinâmica das estruturas de poder mais gerais das organizações estatais e o sistema de relações que as constituem, considerando as condições subjacentes à ordem social e as contradições e tensões inerentes (SOUZA LIMA, 2002, p. 19; MIRANDA, 2005, p. 7).

Assim, ao tratar especificamente de uma instituição estatal, o Conselho Municipal de Meio Ambiente de Fortaleza, este estudo versa sobre a trajetória sócio-histórica de elementos materiais e simbólicos e constroem a forma conselho e sua operacionalização setorial municipal, isto é, sua estrutura e as relações que ela implica no exercício de seu propósito público — estabelecido pela Lei nº 8.048, de 24 de julho de 1997 (ALCANTARA, 2010, p. 1810–1811) —, a saber: a construção de um ambiente que viabilize a participação popular na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas no setor ambiental municipal, visando a garantia do direito constitucional a um ambiente ecologicamente equilibrado, se valendo, para tal, de diversos mecanismos políticos e jurídicos institucionalizados. Daí surgem questões sobre os elementos de ordem subjetiva e objetiva compõem o arranjo institucional e condicionam o exercício político no Conselho e como isso se desdobra na execução dos preceitos socioambientais a que se destina.

Nesse âmbito, este estudo de caso se situa em um projeto mais amplo de desmistificação da homogeneidade do Estado Moderno e suas instituições, bem como as ideias e conceitos que os fundamentam, quais sejam: cidadania, liberdade, democracia, representação, esfera pública

e sua aderência nas mais diversas formações socioculturais nacionais (MIRANDA, 2005, p. 10). Interpretando o COMAM enquanto uma expressão da realidade social, este estudo volta-se para o lócus estabelecido para os grupos sociais distintos — tradicionalmente a tríade governo, sociedade e empresas, incorrendo às duas últimas a categoria de sociedade civil (organizada) — discorrerem e gerenciarem aspectos socioambientais urbanos da cidade de Fortaleza, sendo que tais aspectos remetem a disputas por significação, apropriação e distribuição de poder sobre seus elementos, ao mesmo tempo que o conselho se constitui como instrumento de negociação e consenso, o que implica na inerência de tensões e contradições, condição na qual são mobilizados recursos discursivos, argumentativos e interpretativos apoiados em leis, normas, categorias, conceitos e valores incorporados pelos atores que performam o jogo político em conselhos ambientais (ALCANTARA, 2010, pp. 1810-1811).

Nesse sentido, entende-se que a prática dos agentes afirma um código de significações que viabiliza o consenso sobre o mundo socioambiental, logo sobre sua governança. Enfocar o instrumento gestor em questão é, pois, analisar a especificidade do contexto local a partir das práticas e rotinas apresentadas pelos conselheiros, considerado que:

o modo pelo qual as práticas profissionais se constituem socialmente permite revelar sistemas de representações acerca da sociedade, o que, por sua vez, possibilita a percepção do modelo que se construiu a respeito da relação entre funcionários e o serviço público (MIRANDA, 2005, p. 13).

Esse esforço de compreensão se vale principalmente de uma pesquisa documental no corpo jurídico (e suas alterações), nos contextos sociopolíticos e nas atas das reuniões do COMAM, utilizando de duas entrevistas semiestruturadas de forma complementar.

Levando em consideração o que foi dito, com base na concepção metodológica formulada por Rodrigues (2008; 2011; 2019) e Little (2006), tem-se como objetivo geral compreender o conteúdo — formulação, paradigmas conceituais, coerência entre essa base e as práticas conseguintes — que institui a estrutura do COMAM, e a rede de poder e interesses que animam e constroem a ação política dos atores no exercício do propósito da instituição referida. Isso foi feito a partir da reconstrução da trajetória do COMAM, implicando especificamente em elaborar de forma espacial-temporal: o conteúdo referido, suas significações e interpretações nos diferentes governos e instituições engajados com a política ambiental nas esferas internacional, nacional, estadual e municipal; a organização material dessa base contéudística no arranjo institucional dos conselhos gestores; a operacionalização desses elementos na dinâmica interna do COMAM a partir dos enunciados registrados nas atas

e em colaborações entrevistadas de atores relevantes; a coerência no enquadramento de atuação instituído.

Após a leitura de estudos sobre a situação dos instrumentos de governança municipal e da especificidade da condição conflitiva como elemento fundante de órgãos de deliberação participativa sobre o meio ambiente, este estudo fomenta um esforço analítico para uma instituição em específica que expressa uma realidade política atual: a crise de legitimidade das formas democráticas de gestão, especialmente em questão ambiental e/ou as contradições de um modelo gestor positivista (ACSELRAD, 1999, 2010; BRONZ, 2020; FERREIRA; ALBERTO FONSECA, 2014; FUKS, 1998; GOHN, 2002, 2004; GUSSI; OLIVEIRA, 2016; ROCHA; BURSZTYN, 2005; SALVIANI, 2010).

Por um lado, o conjunto de normas, diretrizes, tarefas e operações, cumprindo uma série de requisitos que colocam o COMAM enquanto instância democrática de controle social, tendo em vista que:

todo controle social requer participação, e que toda participação só é possível em estados que mais do que se intitularem democráticos, recebem e desenvolvem em seu meio pressupostos culturais, sociais, políticos e educacionais que privilegiam a existência de cenários de interlocução das demandas públicas, permitindo uma verdadeira atuação da sociedade sobre ela mesma. Nesse sentido, impossível cindir a conexão entre democracia e controle social, sendo a primeira, uma verdadeira mola propulsora, ou mesmo pressuposto para a existência do controle (BITENCOURT; PASE, 2019, p. 3).

Por outro lado, apesar das possibilidades, esse arranjo possui limites que serão explicitados no decorrer deste texto. A importância da construção e da análise dessa problemática reside na identificação e detalhamento das dimensões manifestas e latentes capazes de ampliar e mitigar o exercício da gestão democrática no mecanismo de controle social da governança ambiental no contexto municipal. Enquanto um estudo de caso, este trabalho constitui uma análise holística que contribui para o campo do conhecimento nas ciências sociais na medida em que compreende com profundidade os termos em que opera uma instância local que operacionaliza, media e articula elementos materiais e simbólicos da política ambiental que mitigam ou promovem a gestão democrática do meio ambiente.

2. TRAJETÓRIA DA POLÍTICA AMBIENTAL: ATORES E SIGNIFICADOS

O discurso que associa ecologia e política foi adotado por grupos sociais e instituições e ganhou importância no cenário internacional a partir da década de 1970. Nesse período, uma série de discursos, seminários e conferências ocorreu no sentido de discutir o consumo exponencial de recursos do planeta e a generalização dos riscos associados ao modo de produção vigente. A reunião formal de atores políticos internacionais que primeiro tomou proeminência global foi a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em 1972 pela ONU (Organização das Nações Unidas), que ficou conhecida como Eco-72, reunindo diversos países, entre eles o Brasil, na discussão da forma mais adequada de gestão das demandas sociais, econômicas, políticas, culturais que se justapõem no cenário de crise ambiental. Os preceitos produzidos a partir de então revelam projeções políticas baseadas tanto em discursos radicais, quanto reformistas. As primeiras se referem às lutas de grupos sociais mais vulneráveis aos riscos, e de profissionais e especialistas engajados institucionalmente, já as últimas se referem à apropriação do discurso crítico-ecológico pelo campo empresarial, especialmente nos principais setores responsáveis pela crise, se expressando tanto na defesa da sua forma predatória de atuação, quanto na utilização de uma linguagem de responsabilidade social corporativa (LOPES, 2006, p. 32–34).

Mais de uma década depois da realização da Eco-72, após a constatação de insuficiência das medidas tomadas, dois documentos de suma importância foram produzidos e ecoaram com mais veemência nas práticas e percepções de organizações governamentais e não-governamentais, o Relatório Brundtland, publicado na Alemanha em 1987, e a Agenda 21, publicada no Brasil em 1992. Ambos são orientações vindas de organismos multilaterais dos países centrais informados pelo paradigma neoliberal que colocou, num amplo contexto de reforma do Estado burocrático, o termo desenvolvimento sustentável como denominador comum de articulação entre setores de atuação e de impacto econômico, social, político e ambiental, embora enquanto conceito seja muitas vezes um significante vazio (KÜSTER, 2003a, p. 31). Isso se mostra na forma que a crescente notoriedade do termo evidenciou uma arena conflitiva no que diz respeito à rede de noções, conceitos e valores a ele associados como crise, desenvolvimento, sustentabilidade, meio ambiente, justiça e sua ligação com determinadas práticas materiais. A definição presente no relatório coloca que o desenvolvimento sustentável é:

Um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas. (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991, p. 49)

A publicação desse documento teve grandes impactos normativos e formais por meio da definição de amplos imperativos estratégicos que orientam Estados e a cooperação internacional à articulação entre economia e meio ambiente nas esferas políticas decisórias. Esses imperativos pretendem incidir em uma transformação no tipo de desenvolvimento vigente para que atenda às demandas básicas e universais de emprego, alimentação, saneamento, água e energia através da retomada do crescimento com base em recursos sustentáveis, tecnologia eficiente e na participação civil. O enfrentamento dessas questões coloca em pauta a oposição conflitiva entre interesse individuais e coletivos, de forma mais específica entre produtores dos riscos e vulneráveis a esses, pois diz respeito ao efeito de relações econômicas e políticas que compõem o sistema capitalista e condicionam os significados, a apropriação e os usos do sistema ecológico.

Para a comissão, são inúmeras as transformações institucionais e jurídicas necessárias à concretização das metas propostas, como por exemplo:

- Descentralização da gestão de recursos;
- Fomento de iniciativas cidadãs e de organizações públicas;
- Fortalecimento da democracia local;
- Enquetes e audiências públicas envolvendo grandes projetos ou
- Plebiscito, no caso de grandes projetos com grande impacto ecológico (HAUFF, 1987, p. 68 apud KÜSTER 2003, p. 39).

Levando todos os aspectos citados em conta, pode-se dizer que os principais elementos que compõem essa representação do desenvolvimento sustentável são crescimento econômico, progresso tecnológico, melhoria do uso da base material de recursos e gestão política dos riscos. Será explicado, então, como tais concepções estão relacionadas ao paradigma gerencialista, que transformou a organização institucional do Estado burocrático, e conferiram legitimidade a uma série de modelos políticos e de práticas sociais que seguem a lógica do mercado e seus mecanismos de avaliação, em direção a uma suposta racionalização dos serviços públicos, isto é, a articulação das categorias de gerencialismo, desenvolvimento e sustentabilidade, ao sugerir desenvolver as tecnologias produtivas, orientadas por um dado ordenamento político e com um horizonte ideológico específico, sintetizaram a proposição de uma formação sociocultural distinta e auto-interpretada como racional (RIBEIRO, 1998, p. 42).

Segundo Newman e Clarke (2012, p. 355), o gerencialismo na gestão pública se caracteriza em linhas gerais como uma formação cultural que contempla ideologias e práticas de um novo pacto político caracterizado pela diminuição da regulação do mercado pelo governo e dos custos associados à sua capilaridade social a partir de uma reconfiguração da disposição institucional do poder, da autoridade e dos processos de gestão. No mesmo artigo (ibid. p, 356), o autor afirma que o sistema de crenças do gerencialismo incorpora uma concepção de modernização do Estado baseada na dispersão do seu poder entre agentes gerenciais na forma de autoridades, organismos e instituições locais de decisão (nas quais agentes do setor privado e do terceiro setor passam a fazer parte), e em novos mecanismos de avaliação e responsabilização em prol da eficácia na prestação dos serviços públicos. Isso acontece junto com a exportação do *ethos* do campo empresarial para a administração pública, corporificado na figura gerente enquanto profissional dinâmico e eficiente que superaria os obstáculos da burocracia.

Entre os principais termos importados que compõem a gramática gerencial tem-se *accountability*, que designa um conjunto de práticas de responsabilidade operacionalizadas por mecanismos de prestação de contas que garantem o alinhamento com metas orientadas para produtividade, controle e resultados, havendo também uma nova dinâmica de interação com a sociedade, vista agora como cliente/consumidora dos serviços públicos. Se tem também o termo eficiência, que, ao enxergar o setor estatal da mesma forma que o setor empresarial, define formas de gestar e gerir delimitadas por técnicas calculáveis como auditoria, indicadores de desempenho e parâmetros de referência (WACQUANT, 2012, p. 509).

De acordo com os pensadores Gussi e Oliveira (2016, pp. 85–86), esse novo paradigma, convencionalmente nomeado como Nova Gestão Pública, propõe maximizar a capacidade operacional e estratégica do governo, ampliando o leque de agentes não-estatais que o pressionam nas esferas de decisão e que fornecem serviços públicos.

3. GERENCIALISMO E A VIRADA NEOLIBERAL

Esse capítulo se volta a situar o gerencialismo no seu contexto mais amplo, para então compreendê-lo na realidade institucional local. Ao entender o neoliberalismo como um projeto aberto, plural e adaptável de articulação entre Estado, mercado e cidadania, Loïc Wacquant (2012, p. 509-512) propõe pensá-lo por meio de uma via tríplice: o projeto político de reengenharia das funções estatais para fomento ao mercado; o monopólio da disputa pelas responsabilidades, prioridades e ações do governo na distribuição de bens públicos em direção aos fins fomentados; redesenho das fronteiras da cidadania por um aparato penal. Tendo o gerencialismo como um dos elementos que operacionalizam o projeto, esse modelo passa a ser exportado por meio de organismos internacionais para países que dispõem de uma rede de posições e atores receptivos a tais ideias ou dispostos a tal transformação pela via do financiamento.

A categoria de gerencialismo enquanto um aparelho neoliberal teve os contornos desenhados e internacionalizados por organismos multilaterais e agências de desenvolvimento, como o BID (Banco interamericano de desenvolvimento), o Banco Mundial e o FMI (Fundo Monetário Internacional), ao requisitar modelos de política e de governança para o financiamento da reforma do Estado e de políticas ambientais nos países subdesenvolvidos (PEREIRA, 2017, p. 395–399). Cabe ressaltar que essa transformação é importante na medida em que modelos e práticas sociais reproduzem formas ideológicas ao legitimar ou deslegitimar a distribuição de poder sobre os elementos ambientais dentro de um contexto histórico por meio da disputa no campo da representação simbólica sobre o significado desses elementos (ALCÂNTARA, 2010, p. 1810). Nesse sentido, o discurso que circunda a gerencialização do Estado provê coerência a uma série de ideias e ações políticas, institucionais e científicas a respeito do meio ambiente e sua recente construção como questão pública, por conseguinte, a formação de um arranjo de governança ambiental se dá nos moldes dessa forma política (AZEVEDO et. al, 2007, p. 41–43; LOPES, 2006, p. 31–34). Para fins analíticos desta pesquisa, entende-se governança como uma categoria que abarca:

distribuição de poder entre instituições de governo; a legitimidade e autoridade dessas instituições; as regras e normas que determinam quem detém poder e como são tomadas as decisões sobre o exercício da autoridade; relações de responsabilização entre representantes, cidadãos e agências do Estado; habilidade do governo em fazer políticas, gerir os assuntos administrativos e fiscais do Estado, e prover bens e serviços; e impacto das instituições e políticas sobre o bem-estar público. Quando o conceito de governança é estendido à esfera do desenvolvimento sustentável e das políticas ambientais,

emprega-se a expressão governança ambiental. Trata-se, na verdade, apenas de uma delimitação temática do conceito (FONSECA; BURSZTYN, 2009, p. 20).

A realização prática do desenvolvimento sustentável toma contornos mais claros com a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na cidade do Rio de Janeiro em 1992, conhecida como Rio-92, que deu origem à Agenda 21. A cientista política Ângela Küster (2003, p. 41-43) coloca que esse documento se projeta como um plano de ação detalhado para governos, empresas, movimentos sociais, ONGs, entre outros atores politicamente relevantes para a consolidação de arranjos de governança ambiental concretos, com grande ênfase em autoridades municipais e governos locais; entidades ambientalistas e de classe; reivindicações identitárias; conhecimentos técnico-científicos e tradicionais de comunidades indígenas. Tendo isso em vista, o capítulo 28 dessa agenda, dedicado às iniciativas locais, diz o seguinte:

Como muitos dos problemas e soluções tratados na Agenda 21 têm suas raízes nas atividades locais, a participação e cooperação das autoridades locais será um fator determinante na realização de seus objetivos. As autoridades locais constroem, operam e mantêm a infraestrutura econômica, social e ambiental, supervisionam os processos de planejamento, estabelecem as políticas e regulamentações ambientais locais e contribuem para a implementação de políticas ambientais nacionais e subnacionais. Como nível de governo mais próximo do povo, desempenham um papel essencial na educação, mobilização e resposta ao público, em favor de um desenvolvimento sustentável. (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992, p. 381).

Esse plano de ação solidifica elementos que vinham sendo observados e desenvolvidos ao longo das décadas passadas, a saber a construção do meio ambiente como questão pública e social, principalmente na esfera institucional e, junto a isso, o fortalecimento do papel das esferas decisórias locais na implementação e manutenção de iniciativas sustentáveis. A questão da participação social democrática é outro destaque do documento em questão, preconizada como requisito essencial para o desenvolvimento sustentável, colocando em pauta quais formas de participação seriam mais efetivas nesse sentido. Embora o documento ofereça orientações a respeito do formato institucional ideal, essas não dão soluções de fato concretas, se concentrando em recomendar a ampliação de estratos sociais que devem fazer parte dos procedimentos políticos de gestão, visando compartilhar a responsabilidade de atingir os objetivos propostos. Nesse cenário, a comissão também convidou os municípios dos países signatários a confeccionar uma Agenda 21 local, o que gerou um efeito mobilizador de iniciativas de conexões intermunicipais em escala global que, por conseguinte, fortaleceu a atuação de ONGs e movimentos sociais (KÜSTER, 2003, pp. 43-45).

Nessa trajetória de introdução do meio ambiente na arena política internacional dentro do contexto de reforma da gestão pública, a adoção desse discurso não aconteceu de maneira homogênea pelos governos nacionais, sujeitos aos diferentes interesses e estratégias de grupos de pressão locais. Os sentidos atribuídos por tais grupos ao desenvolvimento sustentável se constituiu como campo de conflito, entretanto, esse campo passou a ser dominado por um conjunto de organismos multilaterais que valorizam a legitimidade e o consenso políticos, e em vista disso o conceito de governança e de gestão se tornam mais um signo proeminente no conjunto comum de significações relativas ao desenvolvimento sustentável e que orientam internacionalmente a criação de agências políticas responsáveis pela implementação de políticas públicas multissetoriais, enfatiza-se aqui o setor ambiental (KÜSTER, 2003, pp. 45–49; ZHOURI, 2006, pp. 139–141)

Os conceitos citados se cristalizaram com o livro *Governance and development*, publicado em 1992 pelo Banco Mundial, mesmo ano de publicação da agenda 21, nele consta a definição de governança como “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento” (WORLD BANK, 1992, p. 11, tradução nossa). A esse respeito, a participação do Banco Mundial se deu a partir do fornecimento de empréstimos, que exigia como critério o alinhamento ao programa de ajuste estrutural, que incide em reformas liberalizantes na economia e na política dos países-clientes, em geral pobres e em desenvolvimento, focalizando a eficiência de mercado a despeito a administração pública (PEREIRA, 2017, pp. 394-395).

O financiamento se tornou uma alternativa visada por países periféricos porque as políticas desenvolvimentistas exigem um grande contingente de dinheiro para sua implementação, mas o empréstimo é oferecido mediante um amplo pacote de reformas institucionais supostamente necessárias ao desenvolvimento. A consolidação desses organismos na liderança do processo de alinhamento global às demandas políticas desenvolvimentistas foi então consolidada no âmbito da Rio-92, e o discurso da sustentabilidade deu substrato conceitual e teórico para a legitimidade das propostas, vendo a natureza como uma nova fonte de lucro. A esse respeito, Fernando Pinto Ribeiro diz que:

As instituições neoliberais incorporam o discurso ambiental e o conteúdo crítico direcionado às contradições socioambientais trazidas pelo desenvolvimento econômico, e o transformam em ideologia na dispersão de conceitos que gravitam em torno do que denominam de sustentabilidade (RIBEIRO, 2012, p. 211).

Tendo o que foi dito, pode-se concluir que a agenda ambiental desde o surgimento está articulada com os imperativos político-econômicos do mercado expostos no programa

neoliberal de reforma do estado, o que impacta de maneira significativa no delineamento tanto das esferas decisórias responsáveis pela aplicação de políticas públicas, quanto os modelos de monitoramento e avaliação das mesmas, bem como todo o código comum de significados que os informam, o que inclui critérios, objetivos, indicadores e conceitos.

Segundo Pereira (2017, p. 394–395), o Banco Mundial tenta construir uma representação de si enquanto estritamente técnico, porém tem sido desde sua fundação bastante atuante na produção de ideias e de prescrições políticas e financeiras para países com os quais dispõe de uma rede de posições e atores que legitimam sua visão de mundo e asseguram os meios de implementação dos seus princípios. Ou seja, em sentido estrito isso quer dizer que tal visão encontra ressonância na organização institucional dos governos pela adoção dos mesmos usos do termo “técnico” que os observados na literatura produzida por organizações multilaterais como o Banco Mundial, dando base aos discursos de legitimação da nova concepção de Estado. Isso acontece quando, por exemplo, assuntos considerados técnicos são excluídos da arena de decisão democrática, sob o argumento de que o técnico não é político, transferindo o poder decisório para profissionais e especialistas, que por conseguinte circunscreve políticas públicas aos critérios e indicadores baseados no campo econômico, dando pouca ou nenhuma margem à crítica social. Essa é uma ideia que pode ser inferida a partir dos artigos de fundação do Banco Mundial, ao dizer que

A instituição e seus funcionários não deverão intervir em assuntos políticos de nenhum membro; nem tampouco deverão ser influenciados em suas decisões pelo caráter político do membro ou dos membros interessados. Somente considerações econômicas serão relevantes para suas decisões, e essas considerações serão ponderadas imparcialmente (BANCO MUNDIAL, 1944 apud. PEREIRA 2017, p. 391).

Tendo isso em consideração, a ambientalização, enquanto processo sócio-histórico de institucionalização e naturalização social da questão ambiental como questão pública (LOPES, 2006, p. 4), acontece nesse cenário político mundial e incorpora suas características principais. O historiador João Márcio Mendes Pereira (2017, p. 391-397) enfatiza que, ao observar o espectro temporal, o Brasil é um dos maiores tomadores de empréstimo do Banco Mundial, e que sua concessão sempre estabeleceu condicionantes político-institucionais e a permanência do banco como orientador intelectual, cristalizando-o como um grande impulsionador das transformações advindas da reforma do Estado.

4. NEOLIBERALISMO E ADEQUAÇÃO AMBIENTAL: UMA CRÍTICA ANTROPOLÓGICA

No contexto delineado, os ambientalismos representados por movimentos sociais e organizações do terceiro setor tiveram grande participação nas conferências internacionais sobre desenvolvimento humano e sustentável. Para além do formato institucional, segundo Michael Herzfeld (2016, p. 376), o ambientalismo moderno parte das críticas e exposições antropológicas acerca dos particularismos locais não considerados por ideais universalistas como o desenvolvimento sustentável e suas categorias tangentes que tensionam natureza e sociedade.

A partir do que se estabeleceu anteriormente, ficou entendido que o conceito de desenvolvimento sustentável foi importante para a incorporação da agenda ambiental no cotidiano de uma rede de países e agentes articulados por uma cooperação técnico científica promotora de discursos e práticas desenvolvimentistas (SOUZA LIMA, 2007, p. 217), porém, Barros (2017, pp. 184-188) relata que o processo universalizado de institucionalização da agenda ambiental deve ser analisado no contexto da tentativa de tornar o capital mais ético, que acabou no esforço de governos e instituições em articular e neutralizar divergências sobre o meio ambiente disputadas no campo político ao transpor a “agenda verde” para esse campo, principalmente após a Rio 92, configurando uma coalizão entre setores mais radicais e menos radicais protagonizada por organismos internacionais que ganharam ainda mais relevância na condução desse cenário global.

O termo “ambientalização”, cunhado pelo antropólogo José Sérgio Leite Lopes (2006, p. 36), condensa o fluxo político desenhado por esse cenário, designando o processo de interiorização e naturalização da questão pública do meio ambiente por pessoas e organizações, expresso na transformação da linguagem dos conflitos socioambientais e na institucionalização da agenda. Para o autor, possivelmente por conta da pressão excedida pelo fim dos regimes socialistas do leste europeu, a nova gramática (que demonstra a “eticização” do capital) popularizada pelos organismos multilaterais incluiu a utilização de termos como “participação”, “envolvimento” e “reivindicação” de populações locais subalternizadas em modelos político-administrativos que estavam sendo criados, visando diminuir a desconfiança popular nas tradicionais instituições de comando e controle (LOPES, 2006, pp. 35-36). A separação de categorias operada pelo Banco Mundial entre questões verdes e questões marrons — a primeira se constituindo de forma relacional a partir da oposição aos riscos e efeitos da industrialização, urbanização e poluição sobre grupos vulneráveis característicos da segunda — foi então adotada

por populações atingidas, classes profissionais, empresas autointituladas ambientalmente responsáveis, e integrantes da sociedade civil organizada (ibid., pp. 40).

Dessa maneira, segundo Barros (2017, pp. 185–186), o debate sobre a questão do desenvolvimento sustentável lançou projeções teórico-políticas como modernização reflexiva, proposta pelos sociólogos Anthony Giddens e Ulrich Beck (2001, p. 17) como a “possibilidade de uma (auto) destruição criativa para toda uma era: aquela da sociedade industrial”, e modernização ecológica, perspectiva na qual:

predomina a ideia de uma conciliação entre os “interesses” econômicos, ecológicos e sociais através de noções como desenvolvimento sustentável e governança ambiental. Prevalece a crença de que os conflitos entre os diferentes segmentos da sociedade possam ser resolvidos através da “gestão” e do diálogo entre os atores, com a finalidade de se alcançar um “consenso” (ZHOURI; ZUCARELLI, 2008b, p. 20).

Essas são duas das principais ideias orientadoras das práticas e dos pensamentos colocados nesse contexto, sendo que a primeira se refere à consideração de elementos ambientais na infraestrutura produtiva ao longo do processo de modernização, enquanto que a segunda se refere às políticas econômicas de estreitamento entre proteção do meio ambiente e crescimento econômico nas perspectivas da sustentabilidade.

Nesse sentido, Zhouri (2008a, p. 67–69) argumenta que o discurso do desenvolvimento sustentável consagra a oposição entre natureza, vista como variável tecnicamente manejada, e sociedade, inscrita em uma categoria universalizante e evolucionista de crescimento econômico. Para essa antropóloga, a principal expressão desse discurso é a concepção teórica de modernização ecológica, tornada um paradigma, que condensa tal oposição nos seguintes pontos: 1) Enfrentamento da crise ambiental através do mercado, se utilizando de métodos como certificações, selos, métricas, investimentos e do mercado de carbono; 2) Meio ambiente como algo externo à sociedade, demonstrado em separações institucionais entre meio ambiente natural e construído, isto é, entre o biofísico e o social; 3) Suposição de que a eficiência ecológica será alcançada pela tecnologia, focando em formas de compensar ou mitigar danos; 4) Consideração de que todo problema ou dano ambiental é passível de resolução técnica através de ferramentas como formas de manejo técnico, modelos de gestão, estratégias de negociação e/ou processos participativos em espaços deliberativos; 5) Por fim, exaltação do consenso político criado em espaços como conselhos e comitês (ZHOURI, 2013b, pp. 3-10).

Essa visão refere-se, por um lado, a adequação dos problemas ambientais no campo quantitativo e as soluções orientadas pela via liberal-corporativa e, por outro lado, ao consenso

— mesmo em situações desfavoráveis — negociado em espaços públicos (ibid., 12-14). Assim, Zhouri (2010, pp. 1-2) classifica a modernização ecológica como operadora de um esquema paradigmático de adequação ambiental e social, responsável por cooptar reivindicações por transformações na estrutura produtiva urbano-industrial-capitalista e adequá-las ao modelo clássico de desenvolvimento, fundamentando marcos regulatórios e políticas de responsabilidade socioambiental corporativa, preparando o terreno para iniciativas tripartites de articulação entre entes privados, públicos e populares (vistos como adversários) em espaços de negociação em busca soluções técnicas. A penetração desses discursos na agenda pública brasileira será explorada a seguir.

5. DEMOCRACIA E SUSTENTABILIDADE NO BRASIL

5. 1 A construção do “meio ambiente” como questão pública no Brasil

No Brasil, a ambientalização do Estado tem seus contornos desenhados pela trajetória conjuntural de múltiplas crises internas que se aglutinam às crises internacionais na economia e na política a partir dos anos 1960. De acordo com pensador Luiz Carlos Bresser Pereira, ex-ministro da Administração Federal e Reforma do Estado entre 1995 e 1998 (PEREIRA, 1996, p. 10-15), a implementação de uma administração pública burocrática no Brasil ocorreu em meados da década de 1930 visando a modernização do sistema político com a tentativa sem sucesso de superação do patrimonialismo enquanto lógica política das elites de tratamento dos recursos públicos como se fossem privados. Esse modelo administrativo começa com poucas atribuições e adquire novas ao longo do tempo por conta de pressões sociais nacionais e internacionais, mas essa complexificação da estrutura estatal não foi acompanhada pelo sistema burocrático, que se manteve lento, auto-referido, de baixa qualidade, caro e com pouca legitimidade social, especialmente considerando o contexto de globalização da economia, que impôs aos governos a reestruturação das suas funções para se adaptar às novas condições competitivas do mercado.

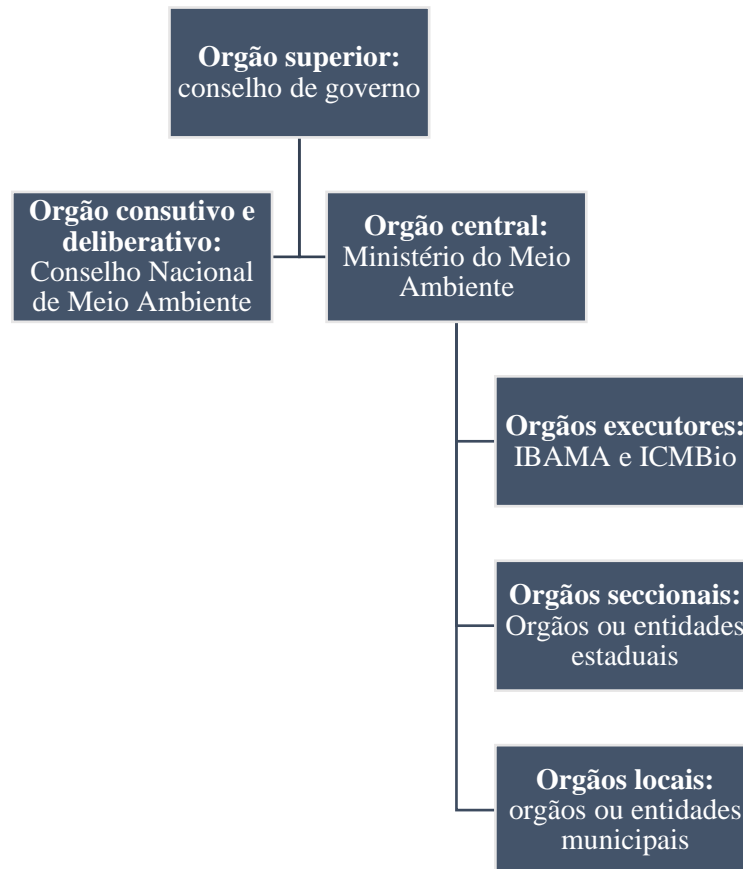
Nesse contexto, a incorporação do discurso ambiental no Brasil ocorreu de forma bastante gradual. Inicialmente, o país se posicionou na Eco-72 pela defesa de uma incompatibilidade entre preservação do meio ambiente e crescimento econômico, pois as elites políticas e econômicas nacionais não estavam interessadas em restringir a industrialização que vinha acontecendo desde a década de 1930, tendo em vista que os princípios formulados na conferência poderiam frear esse processo. Essa rejeição inicial gerou uma repercussão negativa e se refletiu em uma posterior adoção genérica dos termos acordados na comissão, adotados principalmente por conta da grande influência da que a eco-72 veio a ter nas relações internacionais, pois embora os princípios acordados não sejam vinculativos, a opção de implantá-los ou não se insere em meio a mecanismos de pressão sobre os países, um exemplo disso foi o estabelecimento de requisitos ambientais institucionais e ideológicos para obtenção de financiamento internacional para o desenvolvimento (LIMA, 2011, p. 5; LOPES, 2006, p. 38). Dessa forma, ainda durante a ditadura militar, foi criado o primeiro órgão ambiental do país, a Companhia de Saneamento Básico e de Controle de Poluição das Águas (CETESPE), em junho de 1973, em São Paulo. Logo após, o primeiro conselho de meio ambiente do Brasil foi criado em outubro de 1973, na Bahia, o Conselho Estadual de Proteção Ambiental

(CEPRAM). No mesmo mês foi criada em escala federal a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA). Alguns outros órgãos foram criados posteriormente, ainda na década de 1970, nos estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Santa Catarina e São Paulo.

Esse é um período que inaugura algumas inovações institucionais a cada novo órgão ou aperfeiçoamento de um existente, havendo a incorporação lenta de componentes democratizantes como, por exemplo, a deliberação e participação da sociedade civil organizada (ALCÂNTARA, 2010, p.1813; LOPES, 2006, p. 7). A criação dessa rede de instituições especializadas é acompanhada da criação de um aparato técnico, jurídico e conceitual de base. Um dos exemplos mais importantes é a categoria de Licenciamento Ambiental, definido pelo sociólogo e advogado Leonardo Alcântara como um processo administrativo singular que:

se subdivide em três etapas que avaliam gradativamente momentos diferentes das atividades propostas (Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação); em segundo lugar cabe mencionar que o Licenciamento Ambiental, para qualquer atividade que se submete ao mesmo, deve ser precedido de estudos que visam quantificar e qualificar os possíveis impactos da atividade (EIA/RIMA, PCA/RCA, PRAD etc.) e estes estudos correm por conta do proponente; em terceiro lugar, os técnicos do órgão executivo analisam os estudos realizados, realizam vistorias e exararam pareceres técnicos e jurídicos que subsidiam as discussões no conselho (órgão deliberativo); por último, **nos conselhos, os representantes de múltiplos segmentos sociais (conselheiros do poder público e da sociedade civil), devem discutir e deliberar pela concessão ou não da licença ambiental** que possibilitará o desenvolvimento da atividade proposta. (ALCÂNTARA, 2010, p. 1813. grifo nosso).

Essa nova institucionalidade e seus procedimentos, diretrizes e normas se consolidam com a Lei nº. 6.938, de 31 de agosto de 1981, regulamentada pelo Decreto 99274/1990, que cria e dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), dando início à gestão ambiental no país nos contornos da descentralização política. O SISNAMA foi se organizando nas décadas seguintes com a criação do Ministério de Meio Ambiente em 1992, e do ICMBio em 2007. O seguinte gráfico ilustra esse sistema:

Figura 1 - Sistema Nacional de Meio Ambiente

Fonte: Elaborado com base em SEUMA (2020)

Como dito anteriormente, isso acontece na conjuntura de múltiplas crises iniciadas em 1979 com o segundo choque do petróleo, que incidiu, segundo Pereira (1996, p. 3 e 26), em estagnação econômica e alta inflação, junto a uma crise na capacidade da estrutura governamental, com resquícios patrimonialistas sob a forma de clientelismo e fisiologismo – em outros termos, sob a forma de privatização de questões e bens públicos, e distribuição de favores e privilégios em troca de ações respectivamente –, em lidar com demandas de movimentos sociais, de setores profissionais organizados e do mercado, que exigiam a reestruturação da intervenção burocrática estatal em diferentes aspectos na democracia e no sistema econômico. A esse respeito, a descentralização de caráter democratizante expressa tanto uma necessidade de legitimação do Estado, quanto uma transferência de responsabilidades que não se conseguia dar conta para outras entidades não-governamentais, privadas e da sociedade civil em espaços públicos participativos questionáveis, suscetíveis ao clientelismo nos níveis estadual e municipal (LIMA, 2011, pp. 8–9).

Esse cenário se formava no contexto da reforma da administração pública iniciada em 1967, durante a ditadura militar, na qual começou a ser introduzido o gerencialismo no Brasil

com a criação de unidades descentralizadas no modelo privado de contratação, principalmente autarquias, empresas estatais e fundações públicas. Posteriormente, sob influência do neoliberalismo, o governo de Fernando Collor de Mello, eleito em 1990, apontava para a chamada modernização do Estado por meio de desregulamentação, privatização, políticas de austeridade com ênfase no gasto social, enxugamento de órgãos públicos, parcerias com o setor privado e reformas constitucionais (SILVA, 2015, p. 193). Porém, o gerencialismo-neoliberal viria a se consolidar apenas com as reformas do governo de Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995. Antes disso, o país estava passando por uma transição para o regime democrático, iniciada em 1985 com a última eleição presidencial com votação indireta, marcando o fim da ditadura, e consolidada em 1988 com a criação da Constituição Federal, que trouxe no art. 225, § 1º, VI que:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e de preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público:

VI - Promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente (BRASIL, 1988).

Aqui se explicita o caráter democratizante desse direito, no sentido de ser tutelado pela sociedade junto ao governo, o que exige ações concretas na forma de políticas e gestão participativa. Mas, apesar das inovações trazidas pela carta constitucional, o sociólogo Gustavo F. da Costa Lima afirma que:

O processo de internalização da questão ambiental nas políticas de Estado no Brasil não obedeceu a uma motivação orgânica e endógena, mas a um processo gradual de constituição marcado por pressões externas dos países centrais e organismos internacionais, embora as pressões internas dos movimentos socioambientais também tenham funcionado em um plano secundário (LIMA, 2011, p.10).

Estavam em disputa as estratégias políticas de controle social com base na proposição do relatório Brundtland de tornar o desenvolvimento mais participativo. Esse e outros relatórios forneceram argumentos e legitimidade ao novo modelo de gestão de políticas públicas descentralizado que vinha sendo desenhado, que no Brasil estava se institucionalizando na forma conselhos gestores, refletindo as dimensões contraditórias da experiência democrática (TATAGIBA, 2005, p. 209). Durante o governo FHC, um decreto de lei de 1996 instituiu a existência de um órgão de gestão participativa e descentralizada como condição para a distribuição de verba para o setor de referência (educação, meio ambiente, saúde, entre outros),

o que resultou em uma ampla popularização do formato institucional do conselho gestor, orientado pela medida provisória nº 813, responsável por operacionalizar o plano diretor da reforma do Estado:

As propostas contidas nele orientavam-se pelo “modelo” de administração gerencialista; particularmente, pelas formulações do Banco Mundial e pelo Decreto-Lei nº 200, que orientou a “reforma” administrativa brasileira no período autocrático burguês. A (des)centralização reaparece neste Plano como uma estratégia de desconcentração associada à ideia de delegação e/ou de privatização [...] Embora tenha procurado ajustar a administração pública a um “modelo” gerencial coerente com o ideário neoliberal, o governo FHC não superou as formas mais acentuadas do padrão burocrático-patrimonialista, pois os mecanismos gerenciais têm sido fundamentais para garantir a participação dos setores tradicionais na estrutura de dominação (SILVA, 2015, pp. 202-204).

Nesse contexto, Gohn (2002, pp. 25–27) e Silva (2015, pp. 200-204) mostram que essa nova institucionalidade repercutiu de forma ambígua entre os diferentes setores da sociedade brasileira, o campo empresarial via de maneira positiva as reformas liberais-corporativas sendo implementadas, que beneficiaram o setor privado na condução das políticas públicas por meio de parcerias e concessões. Já os movimentos sociais, partidos políticos, profissionais e universidades defendiam uma democratização mais ampla das relações de poder sobre os recursos, especialmente os ambientais, dentro do sistema de ação pública, embora vislumbrassem as mudanças como uma oportunidade de ampliação da participação cidadã dos estratos sociais mais pobres e vulnerabilizados nas políticas e projetos que os afetam, ou seja, a concretização de uma “democracia de massas” inspirada nos princípios da nova constituição. A distinção dos recursos interpretativos e argumentativos mobilizados por esses públicos é importante pois, como destaca Mário Fuks (1998, p. 87), a questão pública ambiental é materializada pelos indivíduos e grupos inseridos em um sistema de crenças, que disputam o poder em arenas públicas, ou seja, em espaços de ação, conflito e predomínio discursivo.

5.2 Licenciamento ambiental: um instrumento adequado?

Como dito, o licenciamento ambiental, enquanto instrumento executor, é um procedimento administrativo pelo qual um órgão ambiental avalia e autoriza, mediante estudo prévio, a realização de atividades humanas de potencial impacto ao meio ambiente. De acordo com o Portal Nacional de Licenciamento Ambiental (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, [s/d])¹, a criação dessa norma está inserida no contexto de pressão exercida pelas conferências

¹ Disponível em: <https://pnla.mma.gov.br/o-que-e-licenciamento-ambiental>. Acesso em: 02/05/2023.

internacionais sobre desenvolvimento, principalmente no que diz respeito aos projetos de grande impacto, e, dado o papel das organizações da cooperação técnico-científica dos Estados Unidos, o padrão normativo brasileiro foi inspirado na *Nacional Environmental Policy Act* (NEPA), de 1969, que instituiu o *Environmental Impact Statement* (EIS) como forma de avaliação de impacto ambiental. A criação do CONAMA em 1981 foi essencial na fundamentação do arranjo institucional do licenciamento ambiental², que estabeleceu em 1986 o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) junto ao Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) requerido por órgãos ambientais nas escalas nacional, estadual e municipal, com relativa autonomia respeitando diretrizes gerais da norma federal.

Ao realizar uma etnografia junto a empresas de consultoria ambiental para grandes empreendimentos, a antropóloga Deborah Bronz (2015, pp. 44–45) classifica o licenciamento ambiental como um mecanismo institucional que não se confina no limites do Estado, mas que está no limiar entre este com a sociedade e o mercado, sendo que a fronteira entre o primeiro e o último ascende de acordo com os elementos adotados pelos empreendedores em seu plano de gestão. Consultores e empreendedores brasileiros elaboram e ajustam os modelos e abordagens derivados da nova agenda ambiental global, conforme estabelecido pelas diretrizes e políticas operacionais das instituições financeiras internacionais que promovem o desenvolvimento global, disseminando uma pedagogia estratégica e moral que reflete principalmente motivações econômicas (ibid., 2015, p. 40).

O licenciamento é gestado nos conselhos de meio ambiente, que dessa forma configuram o lócus privilegiado de governança e negociação ambiental, possuindo tanto uma orientação participativa, quanto uma técnica e legal nos contornos do ideal de desenvolvimento sustentável informado pelo paradigma da modernização ecológica e seu formato operativo de adequação ou ambientalismo de resultados (ZHOURI, 2013a, p. 77). Para Zhouri, o ganho de prestígio desse mecanismo se deu em um horizonte histórico de despolitização no qual:

as expectativas participativas com vistas à acomodação de interesses e à construção de decisões consensuadas viram-se, progressivamente, frustradas, devido à concomitante multiplicação das tensões entre ambientalistas, técnicos da burocracia estatal, empreendedores e movimentos sociais, entre os quais os sentidos de desenvolvimento e sustentabilidade permaneciam contestados (ZHOURI, 2013a, p. 79).

Isso significa que os conselhos pensados como espaços de consenso são, na verdade, espaços de conflito, nos quais as relações entre os segmentos representados são estruturadas

² Referido nesta pesquisa também como LA.

pelos elementos dispostos no LA, entre esses elementos está o fato de que os estudos são realizados antes da apreciação pelo plenário e de ouvir os atores envolvidos, ou seja, não são averiguados com antecedência os riscos e custos socioambientais dos empreendimentos e, dessa forma, os LAs limitam-se a propor medidas de mitigação e compensação de danos, isto é, medidas paliativas de adequação da realidade aos interesses dos empreendimentos e que não contestem a ordem socioeconômica, construindo o consenso pela eliminação de contradições e resistências aos projetos, despolitizando o processo de concessão de licença (ZHOURI; LASCHEFSKI; PEREIRA, 2005, pp. 108-111).

Os EIA/RIMA reforçam a autoridade do discurso técnico mobilizado segundo a correlação de forças em jogo nos conselhos de meio ambiente, nesse sentido, o licenciamento opera uma separação entre técnica e política:

às quais cabem competências e funções completamente distintas – as equipes técnicas produzem suas avaliações, estudos e relatórios (espera-se que) de modo imparcial e objetivo e **as assembleias políticas (conselhos, diretorias, comissões) produzem suas decisões soberanamente**, levando em conta não apenas os fatos (produzidos pelos peritos), mas também os desejos, projetos e demandas do conjunto de sujeitos implicados (LATOURE, 2004, p. 130 apud. ZHOURI, 2013a, p. 87, grifo nosso).

O LA se dá em três fases: 1) Licença prévia: a empresa deve preparar um documento de referência, conduzir uma análise de impacto ambiental, um relatório de impacto ambiental (EIA/Rima) e realizar uma audiência pública; 2) Licença de instalação: criação de um plano básico que inclua as medidas de mitigação e compensação que serão oferecidas aos residentes afetados da área; 3) Licença de operação: entre as autorizações de instalação e de operação, é necessário cumprir certas condições estabelecidas pelo órgão ambiental responsável pela supervisão da obra (AZEVEDO, 2018, p. 268).

Com isso em mente, a antropóloga Andréa Zhouri (2008, p. 101-103) aponta outros problemas político-procedimentais envolvendo o licenciamento e a montagem da cena participativa, segmentados da seguinte forma:

- Participação limitada pelos termos de referência e pelos EIA/RIMAs;
- Dificuldades de acesso à informação;
- Marginalização nas Audiências Públicas;
- Falhas na função de regulação.

6. O CONTEXTO CEARENSE

Ao voltar-se para a trajetória político-institucional da construção do meio ambiente como questão pública no Ceará em meados da década de 1980, parte-se de algumas especificidades que o colocam em uma posição específica. Entre algumas das suas características constam a alta taxa de vulnerabilidade social e a prevalência da influência institucional da estrutura oligárquica, esse cenário sofre inúmeras modificações em 1986 com o início do governo Tasso Jereissati, representante de um grupo de empresários que vinham ganhando proeminência no debate público das estratégias de desenvolvimento social do Nordeste. Enquanto governador, foi responsável pela implementação de uma série de transformações políticas no modelo de gestão que tornaram o período conhecido como “governo de mudanças” (KÜSTER, 2003, pp.117-120).

Esse período representou a ascensão política de uma elite econômica regional, todavia os discursos e práticas governamentais eram orientados tanto por princípios neoliberais, como austeridade e eficiência gestonária, quanto por princípios desenvolvimentistas, com forte presença do Estado na economia por meio de investimentos, com grande ênfase no combate à pobreza e ao clientelismo (GONDIM, 1995, pp. 4–7). A esse respeito Ângela Küster afirma (2003, p. 126-129) que o clientelismo, enquanto aspecto constituinte da cultura política do Brasil e especialmente do Nordeste, se articula à dinâmica institucional dos aparelhos decisórios, e estes refletem os interesses organizados das elites, mesmo que não homogêneos, que se estendem de forma centralista e vertical em todas as esferas de poder, o que restringe as possibilidades de controle social à espaços de limitada sensibilidade à opinião pública. Ou seja, embora tenha havido avanços e inovações institucionais, persistia um sistema informal de regras que regiam o jogo político. As transformações político-administrativas do “governo das mudanças” são um ponto crucial de enfraquecimento do clientelismo institucionalizado, apesar da cultura cívica. A moralização da estrutura administrativa – ao romper com benefícios, gratificações, apoios, cargos e facilitadores – foi muito importante nesse sentido.

A promulgação da Constituição Federal em 1988 fortaleceu as mudanças em curso. De acordo com Küster (2003, pp.158-160), as etapas de implementação de conselhos participativos no Ceará sob liderança do Governador Tasso Jereissati tiveram início em 1989, sob coordenação de secretarias setoriais, vindo a se tornar modelo para outros estados, com destaque para a área de saúde. A autora também destaca que, apesar das conquistas, os conselhos apresentaram muitas falhas, como reuniões irregulares, falta de clareza do seu papel dos e do seu modelo estrutural, cultura política local desfavorável, desconhecimento da

sociedade em relação à existência dos conselhos, integração deficiente entre conselhos e a administração governamental, e, por fim, baixa legitimidade dos conselheiros perante a base social representada (ibid. p, 161).

Em questão de modernização, no que diz respeito ao meio ambiente, o governo do Ceará implantou em 1995 um Plano de Desenvolvimento Sustentável (PDS) informado por normas e critérios internacionais de organizações multilaterais dos países centrais, nas quais o discurso da participação política da sociedade civil estava bastante presente. A novidade da gestão participativa estava em trazer a possibilidade de expandir o acesso dos múltiplos estratos sociais ao processo de gerir efetivamente as políticas públicas que os afetam, tendo um meio de reivindicar o cumprimento de suas demandas e direitos. O principal formato institucional implementado pelo PDS foi o conselho gestor, as experiências implementadas foram: Conselho de Participação da Sociedade (CPS), nas áreas de sustentabilidade, família, cidadania e cultura; Conselhos Regionais de Desenvolvimento Sustentável (CRDS); Conselhos de Descentralização (CD) comunitários e municipais; Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável, todos no âmbito de aumentar a interlocução entre sociedade e poder público estadual, municipal e comunitário com forte ênfase no desenvolvimento, contando com ampla cooperação externa e acadêmica da Universidade Federal do Ceará (KÜSTER, 2003, p.153-156).

Para além da euforia democrática causada pela Carta Magna de 1988, como salienta Gohn (2002, p. 22), a forma conselho se populariza como experiência de institucionalidade democrática partir de 1996, ano em que foi promulgada a lei que determina que o repasse de verbas públicas para áreas sociais exige a existência de um conselho referente, bem como pela sua potencialidade enquanto espaço que possibilita aos cidadãos fundar consensos, solucionar conflitos e deliberar sobre a formulação e aplicação de normas e critérios de políticas. Porém a obrigatoriedade legal não garante substancialidade democrática, podendo constituir uma reprodução técnica de programas existentes visando garantir o repasse de verbas (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 72). No contexto estadual, esse processo de descentralização foi decisivo para o compartilhamento de poder até então concentrado na mão das elites oligárquicas, em compensação, além dos entraves listados acima, os conselhos não possuíam vínculos formais com as instituições decisórias (KÜSTER, 2003b, p. 66; PERDIGÃO, 2014, p. 16).

Pode-se concluir que esse jogo de cena (BRONZ, 2020, p. 18) envolvendo o projeto conselhistas e a relação entre ideias e práticas resultantes é a base sob a qual se delinearão os códigos e aparatos que dão substrato à criação e à atuação do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Fortaleza. Como dito acima, foi um cenário de ganhos democráticos não livres de ambiguidades e contradições, em que o discurso participativo estava avançando mais do que as

ações práticas, que, mesmo tendo um grau relativamente alto de participação para o contexto, eram pensadas, coordenadas e executadas de cima para baixo. A partir do exposto, com informações complementares a nível municipal, serão discutidas as contradições existentes na estrutura conselhistas, como elemento de um sistema político gerencialista, mediante a dinâmica interna do COMAM.

7. CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

7.1 bases conceituais, dimensões sociais e a especificidade ambiental

Anteriormente, foi dito, desde 1996 a existência de um conselho gestor se tornou requisito obrigatório para repasse de verbas setoriais, porém, para um melhor entendimento da sua dinâmica estrutural e do sistema de relações decorrente (MIRANDA, 2005, p.15), cabe delinear sua concepção e as categorias que a circundam. De maneira geral, pode-se definir conselho gestor como um formato institucional deliberativo e/ou consultivo de participação e partilha de poder que medeia e articula representantes da sociedade civil, do poder público e, por vezes, do setor empresarial em variadas ações que se referem à gestão pública de alguma área específica, nesta pesquisa interessa a área ambiental. De forma ampla, visam incorporar demandas distintas em canais institucionalizados que prezam pelo controle social e *accountability*, representando um cenário de avanços, considerando que:

Os conselhos gestores de políticas públicas constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo. Presentes na maioria dos municípios brasileiros, articulados desde o nível federal, cobrindo uma ampla gama de temas como saúde, educação, moradia, meio ambiente, transporte, cultura, dentre outros, representam uma conquista inegável do ponto de vista da construção de uma institucionalidade democrática entre nós. Sua novidade histórica consiste em apostar na intensificação e na institucionalização do diálogo entre governo e sociedade – em canais públicos e plurais – como condição para uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos (TATAGIBA, 2005, p. 209).

Esse arranjo institucional possui ambiguidades desde sua criação, pois embora seja um avanço democrático pela sua potencialidade enquanto espaço que possibilita fundar consensos, solucionar conflitos e deliberar sobre a formulação e aplicação de normas e critérios de políticas públicas, a obrigatoriedade legal não garante substancialidade, havendo desde experiências de reprodução técnica de programas existentes, visando apenas garantir o repasse de verbas, à experiências de frágil ancoragem social com os setores mais vulneráveis socialmente (ALMEIDA e TATAGIBA, 2012, pp.76-82).

Levando em consideração a inserção dos conselhos gestores no paradigma da Nova Gestão Pública, as categorias de *accountability* e controle social são muito importantes para compreendê-los. A primeira diz respeito à manutenção de um canal governamental para prestar conta e avaliar as ações e decisões tomadas por agentes públicos sozinhos ou em interação com outros agentes, visando garantir transparência e responsabilidade, de forma a responder aos grupos inseridos no jogo político de interesses (GUSSI e OLIVEIRA, 2016, p. 85-86). Nesse

sentido, controle social é uma categoria relacional, exercê-lo depende de as instituições democráticas serem *accountables*, isto é:

controle social refere-se, aqui, a um controle ascendente, associado à responsividade e à responsabilização do governo em uma relação constante e não eleitoral com a sociedade. Isso implica para a sociedade, como nas eleições, o direito de exigir a prestação de contas no uso dos recursos, influenciar ou decidir sobre escolha das políticas públicas, fiscalizar o cumprimento de suas deliberações e sancionar, entre outras prerrogativas. Tal controle pode ser empreendido de forma direta ou por meio de instâncias de representação distintas da representação parlamentar, como os conselhos gestores deliberativos (GOMES, 2015, p. 901–902).

Tendo isso em vista, outra categoria importante é a de participação. Primeiramente, segundo Lira e Maciel (2013, p. 74–76), deve-se considerar que uma das principais dificuldades de consolidação de espaços públicos democráticos no Brasil, principalmente no Nordeste, é a histórica permanência de mecanismos de cooptação típicos do clientelismo, como o patrimonialismo e a hierarquização social de práticas políticas. Em sua proposta enquanto instituição descentralizante, os conselhos gestores deveriam ser importantes no relativo enfraquecimento desses mecanismos, pois constituem uma estrutura que fornece aos estados e municípios condições técnicas de assumir atribuições gestoras em escala local. Embora a participação popular não seja consequência natural da implementação desse formato institucional, o modo como ela é concebida implica diretamente nas possibilidades de efetivação por esse mesmo formato. De acordo com Salviani (2010, pp. 234–239), participação popular costuma ser vista ou como um meio, de forma que a inclusão popular vise melhorar a eficácia de projetos estabelecidos de cima para baixo, ou como um fim, de forma que a inclusão popular seja o objetivo em si. No primeiro caso, o interesse é legitimar, enquanto no segundo o interesse é incluir. Nesse sentido, indica-se que no desenho institucional dos espaços democráticos, o elemento participativo não é neutro.

Carla Almeida e Luciana Tatagiba falam de como a forma conselho intensifica tanto o diálogo, quanto às contradições envolvendo governo e sociedade:

Apesar das considerações que atestem o impacto teórico e institucional dos conselhos gestores, os estudos sobre o assunto mostram à exaustão que essa densa e variada arquitetura participativa tem esbarrado em limites que muitas vezes esvaziam ou restringem seus potenciais democratizantes. E aqui parece que estamos diante de um paradoxo: a vitalidade do modelo conselho/conferência/fundo e seu peso no redesenho das políticas setoriais parece vir acompanhado da sua baixa capacidade para incidir nas correlações de força que conformam o jogo político em suas áreas específicas (ALMEIDA e TATAGIBA, 2012, p. 4).

Para Alcântara (2010, pp. 1809-1812), ao tratar especificamente do meio ambiente, percebe-se que é um objeto em intensa disputa por significação e apropriação, ou seja, pela representação legítima e pela distribuição de poder sobre seus elementos, o que incide diretamente nas formas de geri-lo.

7.2 Uma crítica à universalidade da forma conselho a partir do contexto local

Inicialmente, é necessário fazer uma breve menção ao contexto nacional atual da base legal de atuação dos conselhos municipais de meio ambiente em geral, pois é importante para a análise que segue. Essa base está fundamentada em diversas leis e regulamentos, pode-se destacar:

Quadro 1 – Base legal federal de atuação dos conselhos municipais de meio ambiente

Lei Federal nº 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente)	Essa lei estabelece os princípios e diretrizes da política nacional do meio ambiente, destacando a participação da sociedade na defesa e preservação do meio ambiente, bem como a criação de conselhos e outros instrumentos de gestão ambiental.
Constituição Federal de 1988	A Constituição estabelece a competência comum entre os entes federativos (União, estados, Distrito Federal e municípios) para a proteção do meio ambiente, determinando a cooperação entre eles. Além disso, prevê a participação da sociedade na gestão ambiental.
Lei Federal nº 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais)	Essa lei estabelece as infrações administrativas e penais relacionadas a condutas lesivas ao meio ambiente. Ela é fundamental para orientar as ações de fiscalização e controle ambiental realizadas pelos conselhos e demais órgãos competentes.
Lei Federal nº 9.795/1999 (Lei da Educação Ambiental)	Essa lei estabelece a Política Nacional de Educação Ambiental e prevê a criação de conselhos de educação ambiental, que podem ser vinculados aos conselhos municipais de meio

	ambiente. Esses conselhos têm como objetivo promover a participação da sociedade na formulação e implementação de programas e projetos de educação ambiental.
Lei Federal nº 9.985/2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC)	Essa lei institui o SNUC e prevê a criação de conselhos consultivos para as unidades de conservação, envolvendo a participação da comunidade local e de representantes dos órgãos públicos responsáveis pela sua gestão.
Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade)	O Estatuto da Cidade estabelece diretrizes gerais da política urbana e prevê a criação de conselhos municipais, incluindo conselhos de meio ambiente, para a promoção da gestão democrática das cidades.
Lei Federal nº 11.284/2006 (Política Nacional de Gestão de Florestas Públicas)	Essa lei estabelece princípios e diretrizes para a gestão de florestas públicas e prevê a participação social na gestão dessas áreas, por meio da criação de conselhos.
Lei Federal nº 11.445/2007 (Lei do Saneamento Básico)	Essa lei prevê a criação de conselhos municipais de meio ambiente como órgãos colegiados responsáveis pela formulação de diretrizes, acompanhamento e avaliação das ações relacionadas ao saneamento básico, incluindo o gerenciamento dos resíduos sólidos e a gestão dos recursos hídricos.
Lei Federal nº 12.651/2012 (Código Florestal)	Essa lei estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, áreas de preservação permanente, reserva legal, entre outros aspectos relacionados à conservação e uso sustentável dos recursos naturais. Os conselhos municipais de meio ambiente desempenham um papel importante na implementação e monitoramento das disposições do Código Florestal.

Fonte: Elaboração própria

Além dessas leis federais, existem regulamentações específicas em cada estado e município, que estabelecem as competências, a composição e o funcionamento dos conselhos municipais de meio ambiente.

A contribuição do antropólogo Edmund Leach (2014, p. 80–93) foi fundamental para a elaboração desta pesquisa. Em seu estudo seminal de 1954, intitulado "Sistemas Políticos da Alta Birmânia", Leach abordou as contradições persistentes nas estruturas sociais viabilizadas por suas próprias dinâmicas internas a partir da maneira como os indivíduos manipulam elementos dos sistemas políticos de acordo com seus interesses. Ele destacou que não é possível ter uma estrutura sociopolítica rígida e inflexível em todo o território da população estudada, demonstrando como um grupo populacional específico, os *kachin*, apresenta diversas formas de organização social dentro de uma mesma estrutura.

Com base nesse exemplo e outras contribuições teórico-metodológicas, ao longo deste trabalho, foi mostrado como os conselhos gestores são tidos como parte de uma estrutura administrativa participante de um sistema administrativo mais amplo, que inclui um órgão executivo e um fundo monetário. Essa estrutura, exceto em questão de ser deliberativa ou consultiva, é tida como com formato democrático estável e replicável em todo o território brasileiro, reunindo diferentes atores, como populações locais (apenas se organizadas institucionalmente e aceitas como participantes do órgão), representantes do mercado e do poder público, em um espaço de discussão que deveria ser intrinsecamente paritário. Foi mostrado também como os conselhos municipais de meio ambiente são descritos como espaços nos quais os atores desempenham papéis internamente, de acordo com um conjunto de jurisdições e princípios. As jurisdições são, além das mencionadas no quadro 1, as complementares estaduais, municipais e os regimentos internos. Já os princípios são a separação entre ambiente natural e construído, o compromisso com o desenvolvimento sustentável e a construção de um ambiente ecologicamente equilibrado pela via mercadológica, participação social, *accountability*, articulação entre os órgãos do sistema ambiental, crença em soluções técnicas, conservação da natureza tornando porções do espaço intocáveis ou áreas de lazer (sem alterações no sistema produtivo), e a busca pelo consenso negociado.

No entanto, não se pode afirmar a rigidez desse tipo administrativo baseado no modelo ideal. Os conselhos municipais de meio ambiente podem se organizar de formas diferentes, mesmo que estejam fundamentados nesses códigos mencionados. A eficácia desses conselhos está relacionada ao manejo dos códigos de acordo com os interesses de cada ator representante. Isso sugere que o formato político-administrativo dos conselhos gestores pode assumir inúmeras formas de organização socioinstitucional.

É possível citar uma série de estudos (DÔRES, 2013; FERREIRA; ALBERTO FONSECA, 2014; GOHN, 2002; LEME, 2010; LIRA; MACIEL, 2013; ROSELY; MORAES; SANTOS, 2009; SOUZA; NOVICKI, 2011) que compilam e apontam as inconsistências de conselhos gestores do meio ambiente em múltiplas escalas e em várias regiões do Brasil, principalmente no que diz respeito à participação social. Sistematizam, também, um conjunto de variações entre os conselhos, com distintos níveis de integração com a sociedade, ocupando posições mais ou menos importantes junto às demandas sociais, todavia, permanece o apontamento da precariedade tanto do funcionamento, quanto dos mecanismos mobilizados pelos conselheiros

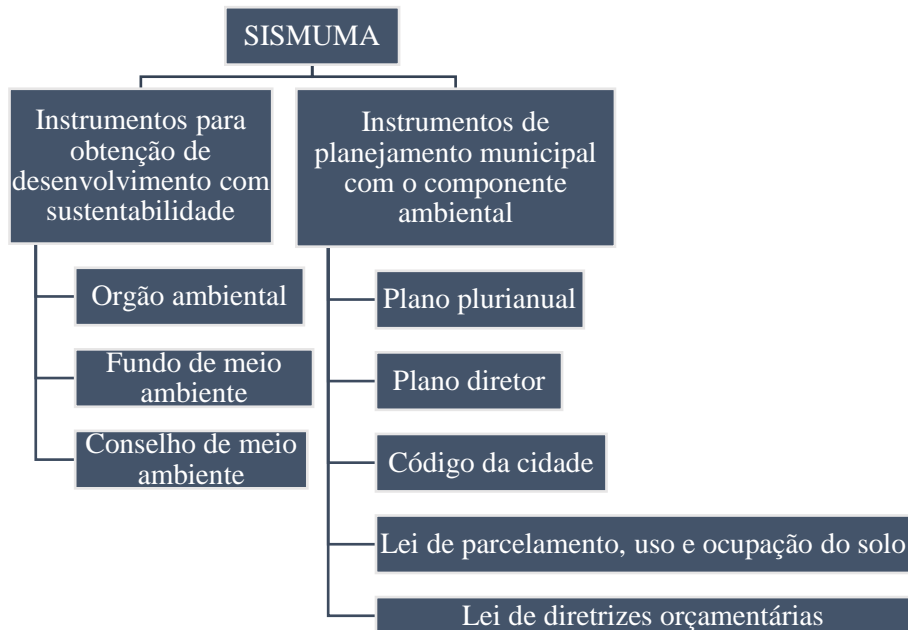
Portanto, com base nisso, podemos inferir que os conselhos gestores são espaços de discussão e tomada de decisões, nos quais diferentes atores representantes desempenham papéis de acordo com um conjunto de regras e princípios estabelecidos por legislações e diretrizes ambientais e princípios internacionais. No entanto, a forma como esses conselhos se organiza e sua eficácia podem variar, dependendo dos interesses e ações dos atores envolvidos e da dinâmica local.

7.3 O contexto municipal

Seguindo as orientações da Carta Magna, foi criada, em 1990, a Lei Orgânica do Município de Fortaleza, nela estava estabelecido que:

Art. 12º- O Poder Municipal criará, por lei, Conselhos compostos de representantes eleitos ou designados, a fim de assegurar a adequada participação de todos os cidadãos em suas decisões (FORTALEZA, 1990, s/p).

Todavia, apenas sob o governo estadual de Tasso Jereissati, e municipal de Juraci Magalhães, foi criado o Conselho Municipal de Meio Ambiente de Fortaleza (COMAM) pela Lei nº 8.048, de 24 de junho de 1997, somente com função consultiva e de assessoramento ao prefeito, inicialmente integrado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente (SMDT). Um Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMUMA) havia sido pensado junto à criação do SISNAMA, porém se efetivou com a criação de instrumentos locais, estruturando-se da seguinte forma:

Figura 2: SISMUMA e sua inserção legal no município de Fortaleza

Fonte: Elaboração a partir de SEUMA (2020)

O texto possui duas modificações, a primeira foi com o art. 2º da Lei Ordinária nº 8.707, de 19 de maio de 2003, sob prefeitura de Juraci Magalhães, com as seguintes mudanças: integração do conselho na estrutura da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano (SEMAM); competência para atuar em nível deliberativo e consultivo; e capacidade de constituir Câmaras Técnicas para aprofundar matérias de relevante interesse social. A segunda modificação foi feita pela Lei Ordinária nº 10.765, de 03 de julho de 2018, com as seguintes inclusões: Integração e colaboração com a Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA); possibilidade de autorizar aprovação de projetos de interesse público por meio de um processo administrativo simplificado; capacidade de atuar na formulação, planejamento e avaliação da política municipal de saneamento básico, passando a ter órgão representante compondo o plenário.

Como escreve Leme (2010, p. 30), a primeira alteração se deu no contexto de tentativa do governo federal em estreitar as relações interfederativas na gestão ambiental e tentar superar elementos limitantes da atuação técnica do SISNAMA, melhorando seu arranjo institucional. Dessa maneira, durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso em 2001, foi criada por meio da Portaria nº 189/2001 a Comissão Tripartite Nacional³ “como instrumento de articulação e descentralização, composta por representações paritárias dos órgãos e entidades

³ As comissões tripartites são os instrumentos por excelência de cooperação entre os entes federados (BRASIL, 2011).

ambientais da federação, desenvolvendo seu trabalho de acordo com uma lógica de consenso” (Ministério do Meio Ambiente, 2022), logo após, em 2003, através da Portaria nº 473, foram criadas de forma gradativa as Comissões Técnicas Tripartites Estaduais, sendo que o Ceará ganhou representante titular e suplente apenas em 2004 por meio de nova Portaria, sob governo estadual de Lúcio Alcântara.

No contexto municipal, a alteração de 2003 no COMAM se deu no cenário em que a prefeitura de Fortaleza vinha recebendo inúmeras críticas pela falta de aparelhamento dos órgãos ambientais, principalmente para lidar com o amplo avanço de moradias precárias, ocupações irregulares e com déficit habitacional, entre as principais críticas estavam a falta de agilidade na concessão de licenciamentos ambientais, falta de funcionários e estrutura de trabalho deficiente em uma gestão municipal caracterizada por grandes obras, principalmente em questão de transporte e mobilidade (SALDANHA; BENEVIDES, 2013, p. 174–175). Com isso em mente, tornar o COMAM deliberativo e aparelhá-lo com câmaras técnicas se insere nesse jogo de cena político.

Durante os dois mandados da prefeita Luiziane Lins, entre 2005 e 2012, existiu uma série de ações e programas ambientais voltados à Agenda 21, todavia não houveram transformações relevantes ao COMAM diretamente, mesmo que permeassem assuntos de sua competência.

A segunda alteração, em 2018, se deu no contexto de articulação de reformas administrativas no estado do Ceará, sob governo de Camilo Santana, e no município de Fortaleza, sob prefeitura de Roberto Cláudio, que vinham sendo tramitadas. Em contexto estadual, por conta da correlação de forças políticas envolvidas, a alteração da estrutura administrativa foi aprovada depois da municipal, em dezembro, com vistas à “redução de gastos com ganho de eficiência da administração pública, a melhoria da governança e da integração, o foco no cidadão e a uniformização das estruturas organizacionais das Secretarias do Estado” (CEARÁ, 2018). Em contexto municipal, 2017 foi um ano com inúmeros elementos, são esses:

- Alteração da estrutura administrativa do poder executivo, em especial secretarias;
- Criação do licenciamento ambiental simplificado e por autodeclaração;
- Criação da Política Ambiental do Município de Fortaleza;
- Criação do selo Empresa Amiga e do certificado de Gentileza Ambiental;
- Criação da Política de Desenvolvimento Urbano de Baixo Carbono de Fortaleza;
- Nova Lei de Uso e Ocupação do Solo.

A reforma administrativa, conforme citado na ata da 4º reunião ordinária do COMAM de 2018, por conta readequação e subdivisão de secretarias, teve um impacto na estrutura e nas funções do conselho com: a substituição de instituições representadas segundo as alterações das secretarias; a possibilidade de aprovar projetos de interesse social relevante por meio de um processo administrativo simplificado; a função de elaborar e deliberar sobre a política de saneamento básico por pressão do governo federal.

As secretarias anteriormente mencionadas (SEMAM e SEUMA), considerando as pequenas alterações no nome e na competência, sempre tiveram um objetivo bem estabelecido: planejamento, controle e integração entre ambiente natural e ambiente construído. Para melhor entendimento, o site oficial da SEUMA classifica tais categorias da seguinte forma:

O **Ambiente Natural** envolve todos os recursos naturais disponíveis para a cidade: corpos hídricos, solo, subsolo, atmosfera, flora e fauna. O **Ambiente Construído** é o artefato originado no ambiente natural para garantir a sobrevivência do homem, e é composto pelas edificações, mobilidade, saneamento básico e demais infraestruturas, incluindo aquelas de lazer e entretenimento. Ou seja, urbanismo e meio ambiente são disciplinas complementares, interdependentes e indissociáveis (CANAL URBANISMO E AMBIENTE, [s/d]).

O site (*ibid.*) ainda informa que as decisões tomadas se orientam pelo valor do rigor técnico, isto é, são pautadas “em bases técnicas apoiadas por dispositivos legais”. Considerando isso, o COMAM foi criado para compor o Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMUMA), junto a um órgão ambiental, atualmente a SEUMA, que possui função de supri-lo com recursos humanos, financeiros e materiais de funcionamento, e ao Fundo Municipal de Defesa do Meio Ambiente (FUNDEMA), criado pelo em 1999 pelo Decreto 10.580, com função de desenvolver projetos de educação, preservação e recuperação ambientais. Esse sistema permite a manutenção de uma sustentabilidade institucional (financeira e administrativa) para a execução das suas tarefas (*ibid.*).

No contexto de criação do COMAM, não haviam códigos que versassem de maneira mais específica sobre a questão ambiental local, o que configurou um entrave na execução de sua função, principalmente no que diz respeito à participação popular efetiva nas políticas públicas e ao cumprimento de suas atribuições legais como, por exemplo, colaborar com o executivo municipal em relação à Política Municipal de Meio Ambiente, documento que passou a ser discutido em 2013 e tornado lei apenas em 2017, 20 anos depois da criação do conselho. Como destaca Fonseca e Bursztyn (2009, p. 34), a falta de consideração da realidade local abre brecha para descontextualizar elementos culturais e políticos, bem como as relações de poder características importantes a serem consideradas para um melhor direcionamento das ações.

Em decorrência desses fatores, não havia a formalização setorial de princípios, objetivos e estratégias para a gestão ambiental do município. Entre os aparatos legais que deram mais substancialidade à atuação do COMAM foram a atribuição de caráter deliberativo em 2003, e a instituição do Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza pela Lei Complementar nº 062, de 02 de fevereiro de 2009, que cria vários instrumentos urbanísticos e que no Capítulo III, art.9º, § XI e XVIII, dispõe sobre os deveres da política de meio ambiente do mesmo município, a saber:

- XI – Garantia da participação da população no planejamento, acompanhamento e gestão da política ambiental;
- XVIII – Promover a efetiva gestão democrática na política de meio ambiente, a partir da participação da sociedade civil junto ao Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMAM), paritário e deliberativo, sendo garantida a representação de entidades ambientalistas, entidades de classe e movimentos sociais com poder de voto (FORTALEZA, 2009. grifo nosso).

Tendo em vista o contexto apresentado, o plano proporcionou um fortalecimento da vertente ambiental no sistema de planejamento urbano.

Em 2013, sob governo estadual de Camilo Santana e municipal de Roberto Cláudio, teve início uma série de pesquisas encabeçadas pela prefeitura em conjunto com o Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR) e com a Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura (FCPC) no sentido de construir o plano Fortaleza 2040, que é um diagnóstico da situação da gestão pública e um plano estratégico para ações de curto, médio e longo prazo relativo à melhoria dos problemas e entraves encontrados (SILVA, 2018, p. 16-17). No que diz respeito ao meio ambiente e à governança, um levantamento organizado por Luiza Perdigão (2014, p. 16-70), publicado pelo IPLANFOR, analisa a situação participativa em conselhos municipais e seu funcionamento, destaca-se: ausência tanto de planos de trabalho, quanto de um canal de retorno para as solicitações demandadas ao poder público em 78,6% dos conselhos, incluindo o COMAM; acesso restrito ou inexistência de informações sistematizadas sobre a atuação dos conselhos; ausência de publicização de atividades no site da prefeitura. Pode-se resumir as conclusões desse diagnóstico nos seguintes pontos:

- Descrédito da sociedade na gestão participativa.
- Falta de continuidade e canais de interlocução com a sociedade.
- Desconhecimento das atribuições dos Conselhos.
- Acesso insuficiente a informações e ausência de prestação de contas.
- Pouca sensibilidade dos gestores e sociedade para a cidadania.
- Baixa priorização das demandas dos Conselhos.

- Participação pouco atrativa e centralizada.
- Desarticulação dos Conselhos e falta de instâncias de articulação.
- Predomínio da representação do poder público nos Conselhos.
- Falta de estímulo à participação ativa da sociedade.
- Pouco estímulo à convivência comunitária e falta de apoio à organização.
- Insuficiente integração entre as políticas públicas.
- Falta de abertura para compartilhar a gestão de espaços públicos com a sociedade.

Esses dados informam a sistematização e posterior discussão que serão expostas adiante especificamente sobre o COMAM.

Como diz Miranda (2005, p. 11), o estudo de sistemas políticos está interligado ao estudo do direito, pois o desenvolvimento de uma cultura jurídica acompanha a implementação das instituições estatais. Um dos dados mais importantes para esta pesquisa é a característica histórica generalizada de baixa institucionalização dos procedimentos internos dos conselhos municipais e a falta de conexão com atores externos. Inserido nesse aspecto, por exemplo, o COMAM é apresentado no documento na condição de inativo até 2013. Levando em consideração a condição institucional local precária e totalmente submetida às instâncias superiores, cabe uma análise da relação da legislação ambiental federal com sua operacionalização em esfera municipal. Leme colabora com esse debate, ao afirmar que

A Constituição de 1988 elevou os municípios a entes federados, que passam a ter autonomia para se auto-organizar, elegerem seus representantes, elaborar suas leis e arrecadarem tributos próprios. Os municípios passaram, então, a assumir uma série de competências com relação a diversas políticas públicas. Mesmo que de forma compartilhada com outros entes da federação, os municípios passaram a ser protagonistas para diversas políticas. O artigo 23 da Constituição Federal enumera uma série de competências comuns com os diferentes entes da federação. Além disso, o capítulo 30 reafirma que as questões de caráter local são de competência dos municípios. A questão ambiental aparece entre as competências descritas no artigo 23, incisos VI e VII: “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” e “preservar as florestas, a fauna e a flora” (LEME, 2010, p. 28).

Uma característica da legislação ambiental é a classificação das questões ambientais no enquadramento de fluxos de matéria e energia — relativos ao ambiente natural, por exemplo qualidade do ar e da água, fauna, flora, vegetação, arborização, parques urbanos e unidades de conservação —, com as “considerações sociais” ficando a cargo atores institucionais em esferas participativas (ACSELRAD, 2010, pp. 108–111). A especialização das instituições gestoras — em questões como água, floresta, bacias hidrográficas, biodiversidade, agricultura, justiça, entre outras — é fator que colabora com um cenário de fragmentação, realizando uma pulverização

de funções que enfraquece o diálogo interfederativo e interinstitucional, deixando a critério dos agentes políticos que participam dessas instituições a realização dessa articulação, ponto pertinente quando se considera que as questões ambientais não se limitam a um espaço geográfico local (LEME, 2010, pp. 28-31). Em consideração à visão otimista da relação entre participação local e efetivação democrática, Leme escreve, em pesquisa encomendada pelo IPEA, que na maioria dos municípios brasileiros:

os representantes da sociedade civil – na maior parte das vezes – não representam um grupo social – ou seja, não há base social que legitime a representação. A falta desta base e a representação de interesses particulares nas instâncias de participação e controle social acabam por facilitar ou, no mínimo, induzir a omissão quanto a antigos vícios existentes na administração pública, como o patrimonialismo, o clientelismo, o coronelismo e o mandonismo (LEME, 2016, p 150).

Diagnóstico corroborado com a situação do COMAM, no qual as instituições representantes e os conselheiros não são eleitos, mas indicados segundo sua posição/cargo que ocupam. Mas, embora o arranjo institucional de gestão ambiental local não estivesse consolidado, o Ceará protagonizou projetos no intuito de estruturar a gestão e capacitar conselheiros, como exemplo tem-se o programa Selo Município Verde, criado em 2003 para certificar ações de desenvolvimento sustentável nos municípios, indicando um gradativo processo de institucionalização.

Caracterizando de forma mais detalhada, o COMAM é um órgão de abrangência institucional e, segundo a lei nº 8.048 de 24 de julho de 1997, tem como competência propor e acompanhar a implementação de diretrizes gerais da política de meio ambiente, visando a manutenção da qualidade ambiental municipal; colaborar com e definir medidas para o órgão ambiental executor ao qual está integrado e outros órgãos públicos e privados para atividades relativas a seus objetivos, como solução de problemas e preservação ambientais; promover a divulgação de conhecimentos e mobilizar a opinião pública para a preservação, por meio de estímulo à campanhas e eventos educativos em espaços diversos, incluindo escolas; preservar a vida ambiental das bacias hídricas que ultrapassam os limites do município por meio de articulação intermunicipal; aprovar licenciamento de atividades e obras que envolvam parcelamento de solo; arruamento em áreas de proteção de recursos hídricos; articular com órgãos do mesmo gênero nas escalas federal, estadual e municipal para troca de expertise informacional e técnica de defesa ambiental (FORTALEZA, 1997). Sendo classificado pela emenda nº 005/97 como um órgão “eminente técnico”.

Em relação à estrutura administrativa, o COMAM possui 36 conselheiros titulares e 36 suplentes, que se dividem entre natos e representantes (os últimos em sistema de rodízio), em geral sem nenhuma capacitação prévia para assumir o cargo (exceto os integrantes do setor público ambiental), com possibilidade de participação de convidados. Os natos e representantes são vinculados às instituições públicas do município e/ou à sociedade civil organizada, já os convidados são organizações da sociedade civil com comprovada atuação na questão ecológica, porém não possuem poder de voto. Dessa forma, entende-se que a posição de conselheiro é viabilizada pela posse de um capital social⁴ que legitime o participante como capacitado/técnico em seu respectivo setor e vinculação institucional e social.

O art. 12 do decreto nº 12.076/2006 possibilita o COMAM deliberar sobre matérias de sua competência sujeitas à votação, sendo que seus atos são formalizados através de:

- 1) Resolução: quando se tratar de matéria ambiental vinculada à competência do Conselho submetida à apreciação e deliberação;
- 2) Moção: quando se tratar de manifestação relativa à temática ambiental;
- 3) Norma: quando se tratar de procedimentos e rotinas relativas ao licenciamento ambiental;
- 4) Instrução: quando se tratar da elaboração de manuais de procedimentos a serem seguidos internamente ou externamente;
- 5) Aprovação prévia: se refere à aceitação de parecer técnico emitido pela CPA relativo ao licenciamento das atividades, obras e empreendimentos potencialmente geradores de dano ou impacto ambiental.

De forma complementar, o art. 15 da mesma lei determina que a secretaria executiva define os assuntos a serem tratados, sendo as reuniões públicas, porém com o direito de voz privativo dos conselheiros, exceto se o presidente do plenário considerar o pronunciamento relevante.

O licenciamento ambiental é uma atividade fundamental na dinâmica no COMAM e seu principal instrumento. Conforme afirma Zhouri (2008, pp. 99-100), seu processo consiste na disputa política manifesta (portanto também simbólica, considerando as representações sobre o meio ambiente disputadas) para decidir o uso e a destinação de porções do espaço a ser

⁴ Conceitualizado como “a soma de recursos existentes ou potenciais ligados à posse de uma rede de relações duráveis ou de relações mais ou menos institucionalizadas de conhecidos ou de reconhecimento mútuo” (BOURDIEU, 1986, p. 89, tradução nossa).

feitos por empreendimentos causadores de impacto ambiental. Nesse sentido, é um instrumento de produção de consenso, mesmo em situações ambíguas.

No que se refere à análise do COMAM, os fundamentos teórico-metodológicos aqui empregados têm aporte: 1) Na avaliação de profundidade, metodologia de base antropológica hermenêutica desenvolvida por Lea Rodrigues (2019, 2008, 2011) para avaliar políticas públicas, com enfoque na análise do conteúdo da política a partir de suas bases conceituais e teórico-metodológicas, sua formulação e a coerência interna, que foi aqui realizada em termos de texto e prática. A adaptação dessa metodologia busca a aplicação a uma instituição em si, com isso, aplica-se uma abordagem interpretativa para os materiais institucionais por ela produzidos e os que a interpelam, buscando interpretar como elementos são significados na prática conselheira. A reconstrução da trajetória histórica do conselho de forma contextualizada (RODRIGUES, 2008; GUSSI, 2008) foi necessária para compreendê-lo em sua estrutura e sobre como ao nível local são operacionalizadas ações gestadas nas esferas superiores, no caso federal e estadual. Será traçado agora quais relações o constitui, isto é, como os atores e posições apresentam-se organizados institucionalmente e agem apoiados em leis, normas, valores e ideias. 2) Nas categorias mobilizadas por Little (2006) na articulação entre ecologia política e etnografia para mapear a interação entre os atores na dinâmica interna do conselho ambiental em questão, pretendendo formar um quadro analítico dos fluxos e processos inerentes às reivindicações e respectivas cotas de poder institucionalizadas. Enquanto pesquisa documental, esta análise tem como base o conjunto de atas das reuniões entre 2014 e 2022 e o corpo de leis e normas que suportam o COMAM. Duas entrevistas foram realizadas de forma a complementar a interpretação, uma com a presidente do conselho entre 2013 e 2020, e outra com uma conselheira de uma instituição representante do setor educacional, sendo feita a escolha de não citar os nomes no trabalho.

Alguns pontos são importantes nessa delimitação temporal do objeto de pesquisa. Primeiramente, a ausência de sistematização sobre as informações concernentes ao conselho, não é possível acessar nenhuma ata entre 1997 e 2013. O processo sistematização e digitalização dos dados partiu das pesquisas encomendadas pela prefeitura citadas anteriormente, visando a produção do projeto Fortaleza 2040 e a construção a curto prazo do Sistema Municipal de Participação e Controle Social para a gestão pública.

Com base no regimento interno e nas atas das reuniões, foi feito um quadro para sistematizar a disposição de atores e posições no COMAM, tido como paritário ao se colocar distribuído da seguinte maneira: 18 integrantes do poder público (os primeiros 18) e 18 da sociedade civil organizada (o restante das instituições). Segue o quadro:

Quadro 2 – Posições e atores do COMAM

Instância	Instituições	Ancoragem
Setor público ⁵	1) SEUMA 2) SEINF 3) SEPOG 4) SME 5) PGM 6) SECULTFOR 7) SMS 8) COAREG 9) SCSP 10) CMF 11) SEMACE 12) SEMA 13) CPA (coordenadoria integrante da SEUMA) 14) IPLANFOR 15) HABITAFOR 16) CAGECE 17) ACEFOR 18) IBAMA 19) CREA/CE 20) CRBio 21) ECOFOR 22) MPCE 23) OAB 24) CAU	Entidades públicas com articulação com o poder legislativo, executivo e/ou judiciário
Setor produtivo (empresarial, sindical e técnico)	25) FIEC 26) ENEL 27) CDL 28) ACC 29) ABES 30) AGB 31) IAB/CE	Articulação com o setor econômico e com classes profissionais

⁵ Retirada da AMC, URBFOR, ETUFOR, uma universidade pública.

	32) SINDUSCON	
Setor socioambiental	33) FBFF 34) IPC	Entidades de classe e ambientalistas com relações não governamentais, empresariais e/ou profissionais com a população local
Setor educacional	35) Universidade pública (Variação entre UFC, UECE e IFCE) 36) Universidade privada (UNIFOR)	Universidades e centros de ensino. Ocupam uma categoria entre as outras instâncias mencionadas

Fonte: Elaboração própria a partir de Rodrigues (2019)

O quadro torna evidente que apesar da suposta representação paritária, com igualdade de membros da sociedade civil, há uma concentração de atores participantes diretos do poder público representando tanto esse setor em si quanto a própria sociedade civil, legando a poucos representantes externos à administração pública a tarefa de representar a sociedade não-organizada. Mesmo entre os integrantes desse primeiro setor, há poucos representantes de segmentos da sociedade civil. Em 2014, período do qual parte a análise aqui feita, as representações das sete Secretarias Regionais da cidade, mais próximas às demandas espacialmente distribuídas da população sobre o ambiente, foram reduzidas à um voto representado pela SCPC. Outro aspecto a se pensar é a ausência de representante do Conselho Estadual de Meio Ambiente no plenário, o que supõe uma carência de diálogo entre as unidades administrativas estadual e municipal.

Segundo a proposta de Little (2006) e Rodrigues (2019), pode-se tratar da cota de poder dos atores a partir das relações que estabelecem com instâncias de exercício de poder sobre os elementos sociopolíticos e biofísicos⁶ em diferentes escalas. Visando facilitar a exposição, o quadro abaixo segmenta apenas a população local e os setores do quadro acima por cota de poder, isto é, setores que têm interação direta, por meio de algum de seus integrantes, com alguma categoria da primeira coluna⁷ do quadro 3. Os atores em específico serão posteriormente referidos a partir de sua interação em reuniões do COMAM. Segue o quadro:

⁶ Elementos como água (ex. saneamento e corpos hídricos), resíduos sólidos (ex. lixo), ar, clima, vegetação (ex. arborização), areia (ex. dunas) e afins.

⁷ Para facilitar o entendimento, se tem o seguinte exemplo: dentro da representação paritária, o Ministério Público do Ceará é colocado como representante da sociedade civil por conta da sua função junto aos cidadãos, todavia, é um organismo público, logo, do setor público e está presente nos conselhos municipal e estadual de meio ambiente,

Quadro 3 – Cota de poder por setor

Atores	Setor público	Setor produtivo	Setor socioambiental	Setor educacional	P. local ⁸
Federal	X				
Estadual	X	X		X	
Municipal	X	X	X	X	X
E. biofísicos ⁹	X	X	X		X
P. local	X	X	X	X	

Fonte: Elaboração própria baseado em Little (2006) e Rodrigues (2019)

Cada setor possui um diferente nível de integração com os outros e com o ambiente, sendo que os setores público e produtivo concentram os maiores níveis de integração, logo, maior cota de poder. Essa concentração indica a polarização de interesses e reivindicações nos setores tradicionalmente dominantes (LITTLE, 2006, p. 92), como discorrido nos capítulos anteriores, mesmo em uma instituição de deliberação participativa. Dessa forma, percebe-se que essa esfera de interlocução setorial em si não impede o direcionamento dos temas e do curso do plenário por instituições que detêm maior poder, dito de outra forma, não garante que a agenda pública do ambiente seja moldada por agentes não integrantes do Estado e do mercado.

A interação entre os atores será exposta em torno de exposição geral de minutas, debate e sugestões, votação de propostas, apresentação de dados, discussões sobre alterações em leis e regulamentos, entre outros elementos complementares. Os atores interagem entre si, como a SEUMA com as empresas e entidades, e também com o meio biofísico e social, considerando questões relacionadas ao meio ambiente, urbanismo, saúde pública, entre outros. Seguindo a proposta metodológica de Little (2006) o quadro abaixo busca identificar os atores envolvidos, os recursos mobilizados — interpretativos, argumentativos e de poder —, analisar as interações entre eles e com o meio social e biofísico, e compreender as reivindicações de cada ator em

além de outros órgãos. O MPCE conta com um corpo técnico próprio e com funções na administração pública independente dos poderes legislativo, executivo e judiciário, que afetam até mesmo as instituições das quais faz parte. Pode também ser acionado por qualquer cidadão e exerce influência intelectual e política sobre o meio ambiente no território estadual e municipal junto ao seu Centro de Apoio Operacional de Proteção à Ecologia, Meio Ambiente, Urbanismo, Paisagismo e Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural (CAOMACE), dessa forma sua agência se estende por todas as esferas da primeira coluna, exceto a federal (MPCE, [s/d]), porém nessa escala estão instituições como ICMBio e IBAMA, ambas do setor público também.

⁸ “P. local” refere-se à população da cidade de Fortaleza não organizada institucionalmente em órgão da sociedade civil.

⁹ “E. biofísicos” refere-se aos elementos biofísicos.

termos de poder. Busca-se também verificar o tratamento dado às pautas. Visando sistematizar essas relações sociais, é possível integralizar o seguinte quadro:

Quadro 4 – Relação entre atores e conflitos nas reuniões

Pauta	Agentes sociais e biofísicos	Instituições envolvidas	Questões e categorias em conflito e/ou reivindicação
Sistema de Áreas Verdes de Fortaleza	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Águas ▪ Vegetação ▪ Animais 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ SEUMA ▪ CPA ▪ IAB ▪ SINDUCSCON ▪ PDFOR 	Preservação e Proteção ambiental; Áreas de preservação permanente; Unidades de conservação; Recursos hídricos.
Lei do licenciamento ambiental	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vegetação ▪ População ▪ Empresas ▪ Solo ▪ Águas ▪ Ar 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ SEUMA ▪ SINDUSCON ▪ IPC 	Interesse social; Utilidade pública; Baixo ou alto impacto; Prejuízos à mobilidade.
Projeto de Urbanização, Sistema Viário e Reassentamento de Famílias da Comunidade do Dendê. ¹⁰	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Famílias ▪ Vegetação ▪ Animais ▪ Águas ▪ Solo ▪ Setor imobiliário 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ COMOL¹¹ ▪ SEUMA ▪ IPC ▪ SINDUSCON ▪ UECE ▪ ACC 	EIA/RIMA; Área de proteção e conservação; Regularização fundiária; Invasões; Mobilidade das famílias; Gargalos de trânsito; Compensatória ambiental; Equipamentos públicos.
Transporte de Resíduos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lixo ▪ Solo ▪ População ▪ Empresas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ SEUMA ▪ CCO 	Redisciplinarização do transporte de resíduos; Escalas do licenciamento ambiental; Impacto local; Barreira física.
Poluição visual		<ul style="list-style-type: none"> ▪ SEUMA ▪ FIEC ▪ AGEFOR 	Estética e utilização de anúncios em tapumes de obras; Publicidade; Paisagem; Arte urbana; Lei defasada de

¹⁰ Não há representação direta dos atingidos pelo projeto, restando aos mesmos a condição de aceitação, ou seja, de receptores passivos.

¹¹ Empresa requerente de licenciamento ambiental

			1998; Modernização; Legalidade do grafite.
Composição do COMAM	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conselheiros ▪ Instituições 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ SEUMA ▪ CPA ▪ SINDUSCON ▪ FBFF ▪ CRBio ▪ IAB ▪ HABITAFOR ▪ FIEC 	Convidados; Participação ativa, direcionada e participativa; Voto antes de ausência; Composição do COMAM; Contribuições; Maioria simples; Maioria Absoluta; Comparecimento; Legitimidade; Encaminhamento de pautas; Presença.
Plano Municipal de Recuperação da Mata Atlântica	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vegetação ▪ Animais ▪ Águas ▪ Solo ▪ Ar 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ SEUMA ▪ SOS Mata Atlântica 	Capacitação de agentes; Certificados; Cooperação técnica.
Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ventos ▪ Águas ▪ Vegetação ▪ População ▪ Empresas ▪ Sons ▪ Solo 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ SEUMA ▪ Arq. Maria Regina¹² ▪ João Saraiva¹³ 	Plano diretor; Conexão com as pessoas; Leis de amparo social; Arcabouço técnico; Regras desrespeitadas; Adequabilidade das leis; Fiscalização; Poluição sonora; Verticalização; Questão administrativa como não-política; Cooperação entre governos e iniciativa privada para a sustentabilidade; Diálogo com as comunidades; Projeto orla; Lei de uso e parcelamento do solo; Plano diretor; Compatibilização; Indefinição.
COVID-19	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Solo ▪ População ▪ Ar ▪ Águas ▪ Gases ▪ Clima ▪ Instituições 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ SEUMA ▪ UFC ▪ IBAMA ▪ UNIFOR 	Isolamento social; Reuniões online; Monitoramento da qualidade do ar; Frota de veículos; Compensatória; Financiamento do BID; Comunicação facilitada (cartilhas e manuais); Relação entre meio ambiente natural e urbano no cenário pós pandemia.

¹² Coordenadora operacional do Plano Diretor

¹³ Representante de organização ambientalista convidada

<p>Licenciamentos ambientais</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Animais ▪ População ▪ Águas ▪ Ar ▪ Solo ▪ Sons ▪ Vegetação ▪ Empresas ▪ Instituições ▪ População 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ SEUMA ▪ POUPEX¹⁴ ▪ Arena Pró-Soccer¹⁵ ▪ COMOL¹⁶ ▪ CREA ▪ MPCE ▪ AGB ▪ SINDUSCON ▪ FBFF ▪ SEINF ▪ SECULTFOR ▪ CAU ▪ OAB ▪ ECOFOR ▪ UFC ▪ IBAMA ▪ UNIFOR ▪ SMS ▪ IPLANFOR ▪ CRBio ▪ Tec Ambiental¹⁷ ▪ SUMARÉ¹⁸ ▪ CETEA/HL¹⁹ ▪ Eduardo Montenegro²⁰ ▪ Ambiental Consultoria ▪ MRV Engenharia 	<p>EIA/RIMA; Salvaguarda de espécies animais e vegetais; Adequação aos termos técnicos e termos de referência; Urbanismo; Valores humanísticos; Pauta única; Critérios para análise de plano de manejo; Uso e parcelamento do solo; Sustentabilidade; Abordagem socioeconômica; Diálogo com associações de moradores; Impactos sociais; Estudo ambiental simplificado; Zona de preservação ambiental; Análise em torno do custo-benefício de uma instalação (característica, vantagens, desvantagens, custo de implantação); Atendimento às comunidades; Alternativas locais; Supressão/Transplante vegetal; Licença de instalação; Fiscalização.</p>
----------------------------------	---	---	---

¹⁴ Construtora

¹⁵ Empresa de futebol

¹⁶ Construtora

¹⁷ Consultoria ambiental

¹⁸ Construtora

¹⁹ Consultoria ambiental

²⁰ Construtora

		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tenda negócios imobiliários ▪ Marquise empreendimentos imobiliários ▪ CON_ASS Cartografia e serviços ▪ M. Lar empreendimentos ▪ HL soluções ambientais ▪ SF consultoria ambiental ▪ SOP²¹ ▪ Transitar consultoria ▪ Engibras Engenharia ▪ Geospace Engenharia ▪ Di Participações Empreendimento Imobiliário ▪ Infoambiental 	
Licenciamento digital ²²	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Animais ▪ População ▪ Águas ▪ Ar ▪ Solo ▪ Sons ▪ Vegetação 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ SEUMA ▪ UNIFOR ▪ HABITAFOR ▪ PGM 	Virtualização de serviços prestados pela SEUMA; Transparência; Acessibilidade; Desburocratização; Efetividade; Eficiência.

²¹ Superintendência de Obras Públicas do Ceará

²² Em 2019, a prefeitura de Roberto Claudio ganhou um prêmio por desburocratização com a criação do licenciamento ambiental (SEUMA, 2020)

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Empresas ▪ Instituições ▪ População 		
Fortaleza 2040	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Água ▪ Vegetação ▪ Ar ▪ Solo ▪ População ▪ Instituições ▪ Sons 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ SEUMA ▪ IAB 	Acompanhamento e Controle Social; Monitoramento e avaliação; Articulação entre conselhos; Conflitos de competência entre conselhos; Integração de políticas públicas.
Certificação ambiental Fator Verde	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Empresas ▪ Vegetação ▪ Águas ▪ Solo ▪ Ar ▪ Sons 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ SEUMA 	Qualidade de vida urbana e do meio ambiente; Impacto socioambiental; Desenvolvimento sustentável.
Projeto Micro Parques Urbanos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vegetação ▪ Águas ▪ Solo ▪ Ar ▪ Sons 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ SEUMA ▪ CITINOVA²³ ▪ UNIFOR ▪ SMS ▪ AGB ▪ MPCE ▪ FIEC ▪ SUNDUSCON 	Critérios de seleção de espaços; Financiamento; Serviços ecossistêmicos; EIA/RIMA; Espaços ociosos e subutilizados; Demandas comunitárias; Boas práticas de gestão; Acessibilidade.
Licença ambiental simplificada para construção civil	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Empresas ▪ Vegetação ▪ Águas ▪ Solo ▪ Ar ▪ Sons ▪ População ▪ Serviços públicos ▪ Clima ▪ Animais 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ SEUMA 	Aprovação em uma fase da localização e da instalação de obra ou empreendimento de médio porte, se o mesmo atender aos critérios estabelecidos pelo licenciamento; Eficiência; Desburocratização.

²³ Fundação de Ciência, Tecnologia e Inovação de Fortaleza

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Instituições 		
Saneamento Básico	<ul style="list-style-type: none"> ▪ População ▪ Lixo ▪ Esgoto ▪ Águas ▪ Chuvas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ SEUMA ▪ CAGECE ▪ SEMACE ▪ FBFF ▪ MPCE ▪ IPC ▪ SCSP ▪ ACEFOR ▪ ECOFOR ▪ CAU 	<p>Controle social; Esgotamento sanitário; Reciclagem; Educação ambiental; Transparência; Soluções; Ausência de marco legal local; Qualidade da água; Resíduos sólidos; Efeito estufa; Aplicativo de pegada de carbono; Métricas; Voluntarismo; Mudanças legislativas; Pontos de lixo; Resíduos de saúde, construção civil e perigosos; Monitoramento; Ecopontos; Coleta seletiva feita por carroceiros; Gestão e gerenciamento; Redução de perdas reais e perdas aparentes; Comunidades carentes como polos de desperdício; Pouca interação da CAGECE com comunidades carentes; Tráfego e violência; Regularização fundiária; Área de invasão; Locais de risco de operação; Estação de tratamento de esgoto.</p>
Arborização	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vegetação ▪ População ▪ Clima 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ SEUMA ▪ FIEC ▪ FBFF 	<p>Imunidade ao corte; Tombamento; Incentivo; Importância; Serviços ecossistêmicos.</p>
Aplicativos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ População ▪ Empresas ▪ Instituições ▪ Ar ▪ Águas ▪ Clima 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ SEUMA 	<p>Case de sucesso; Aplicativo para medir Pegada hídrica; Aplicativo para medir Pegada de carbono.</p>
Projeto Orla	<ul style="list-style-type: none"> ▪ População ▪ Empresas ▪ Águas ▪ Solo ▪ Ar ▪ Sons 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ SEUMA ▪ IFCE ▪ MOVA-SE²⁴ ▪ CREA/CE ▪ IPLANFOR 	<p>Descentralização; Participação social; Irregularidade; Ilegalidade; Regulamentação fundiária; Reassentamento; Remoção; Direito à cidade; Demandas e contribuições da sociedade; Ocupações e construções</p>

²⁴ Sindicato dos trabalhadores no serviço público estadual do Ceará

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vegetação ▪ Animais 		inadequadas; Meio ambiente; Segurança e combate às drogas; Poluição; Dados e metodologias; Financiamento do BIRD; Institucionalização de processos ilegais.
Projeto Sanear	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Águas ▪ Solo ▪ População ▪ Instituições ▪ Animais ▪ Vegetação 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ SEUMA ▪ CAGECE 	Contribuições; Perdas reais e perdas físicas de água; Responsabilidade; Ocupações irregulares como áreas de risco para atuação; Ligações clandestinas; Monitoramento e controle.
Plano de manejo dos parques urbanos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ População ▪ Águas ▪ Solo ▪ Ar ▪ Sons ▪ Vegetação ▪ Animais 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ SEUMA ▪ FBFF ▪ CREA ▪ CAU ▪ IAB ▪ IPC 	Unidades de conservação; Deficiência de diretrizes; Realidade específica dos parques urbanos; Sistema de áreas verdes; Interesse social; Qualidade ambiental de vida da população; Educação ambiental; Saneamento; Coleta seletiva; Combate à mudança climática; Resolução do CONAMA 369 ²⁵ ; Reassentamento; Acessibilidade; Função ambiental.

Fonte: Elaboração própria com base em Little (2006) e Rodrigues (2019)

²⁵ Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP.

8. UMA INTERPRETAÇÃO ANALÍTICA DAS IDEIAS E PRÁTICAS NO CONTEXTO DE AGENCIAMENTO

A classificação anteriormente mostrada do COMAM como órgão iminentemente técnico se expressa nas soluções buscadas, na condução dos licenciamentos e nas categorias mobilizadas no plenário, bem como os atores que as mobilizam e o caráter técnico/político dos participantes e das pautas. Os instrumentos e os discursos são informados pelos termos de referência (técnicos) disponibilizados pela SEUMA (*[s.d]*)²⁶, balizados pelos seguintes elementos:

- Legislação ambiental pertinente;
- Diagnóstico ambiental da área: caracterização das circunstâncias materiais existentes nos meios físico, biótico e socioeconômico;
- Identificação e avaliação dos impactos ambientais;
- Medidas mitigadoras e controle ambiental: responsabilidade de controle e mitigação (prevenção) ou compensação (correção);
- Programas de acompanhamento e monitoramento;
- Alternativas tecnológicas ou locacionais: custo-benefício, considerando aspectos técnicos, econômicos, sociais, ambientais e possíveis conflitos;
- Prognóstico da qualidade ambiental.

Com efeito, a dinâmica do COMAM demarca de forma clara uma distinção entre os bastidores e a cena participativa²⁷ das exposições, consultas e deliberações ambientais, sendo a mesma, junto ao arcabouço legal consultado, os elementos que configuram o objeto desta pesquisa. Como toda escolha metodológica, entender essa cena a partir das atas das reuniões e da entrevista com quem as presidiu apresenta limitações, porém oferece um ponto de vista (situado e parcial) da questão. Com isso em mente, aqui importa menos expor os casos e conflitos debatidos, e mais interpretar as ideias e práticas gerais que se encontram difundidas e recorrentes na disposição de posições e atores em jogo.

A partir da apreensão do material institucional, pôde-se verificar que, de maneira geral, os conselheiros concordam com a ideia do COMAM ser um espaço democrático de participação

²⁶ Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/702-modelos-de-termo-de-referencia>. Acesso em 23/06/2022

²⁷ Existe aqui uma referência metafórica ao teatro, explorada por Bronz (2022)

e consulta na governança ambiental local. Existe nesse plenário uma arquitetura e uma cultura jurídicas específicas, os significados de participação, meio ambiente, desenvolvimento, interesse social, utilidade pública, sustentabilidade, entre outros são acompanhados pelos seus usos rotinizados pelos conselheiros.

A depender da pauta, a cena participativa é precedida por informes, apresentações de benefícios ambientais protocoladas pela prefeitura ou pela SEUMA, descrições técnicas de estudos (como EIA/RIMA) para licenciamentos, projetos ou programas públicos e/ou privados feitos por profissionais que conferem legitimidade à informação (como advogados e consultores) e distribuição de documentos relevantes para a situação (como informes, infográficos e mapas). Se dando de forma presencial ou remota, as reuniões são abertas ao público, sendo que apenas os conselheiros tem direito à voz e ao voto, exceto se a presidência considerar relevante a vocalização de alguma demanda por um representante de organização de classe ou ambientalista devidamente organizada institucionalmente. A agenda de pautas é de responsabilidade da SEUMA, inclusive a aprovação ou não de pautas sugeridas por atores externos que encaminham pautas ao Conselho, não havendo acesso aos critérios de relevância ou irrelevância para o processo de escolha.

Fato é, a tônica do Conselho durante os anos estudados é a da “integração do ambiente natural e do ambiente construído” (FORTALEZA, 2015, [s/p]) visando a “preservação, conservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida” (ibid. [s/p]) através da implantação de uma “rede de sistemas naturais de Fortaleza” (ibid. [s/p]). As pautas deliberadas coadunam com os eixos cristalizados na minuta de 2015 da política municipal de meio ambiente: áreas verdes, recursos hídricos, biodiversidade, controle da poluição, mudança do clima e educação ambiental (ibid. [s/p]). Em quase todos os momentos são feitas alusões ao caráter iminente técnico do Conselho, tanto pelo ritual do plenário (de exposição de dados técnicos e abertura para debates de acordo com os termos técnicos de referência), quanto pelos instrumentos (normas, resoluções, moções, instruções, zoneamentos, aplicativos, selos e certificados) e termos mobilizados (mitigação, compensação, natural, construído, participação, função ambiental, informação, transparência, eficiência, eficácia, política, técnica, administração e afins). Todavia, esses elementos que compõem os bastidores possuem dimensões que excedem as fronteiras das “ideias racionalizadas em planos escritos” (SOUZA LIMA, 2002, p. 13).

A seguinte fala: “nós não temos quer ver o meio ambiente como uma coisa a parte, visto que nós fazemos parte do meio ambiente” proferida em uma reunião pela representante do IFCE levanta uma questão sobre a percepção de meio ambiente no Conselho. Embora esse conceito

seja representado juridicamente na minuta anteriormente citada como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química, biológica, social, cultural e política, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (FORTALEZA, 2015), os procedimentos, práticas e falas enunciam uma desconexão entre natureza e sociedade a partir da distinção entre ambiente natural e construído. Para o antropólogo Tim Ingold:

O meu ambiente é o mundo como ele existe e cria significados em relação a mim, e nesse sentido ele vem a existir e continua a se desenvolver comigo e ao meu redor. [...] A diferença entre ambiente e natureza corresponde à diferença em perspectiva entre nos vermos como seres dentro do mundo e seres fora dele. Além do mais, tendemos a conceber a natureza não apenas como externa à humanidade, como eu anteriormente já observei, mas também no que diz respeito à história, como se o mundo natural oferecesse uma base durável para a condução dos afazeres humanos. Pois os ambientes, na medida em que eles continuamente vêm à existência no processo de nossas vidas – pois os moldamos da mesma forma que eles nos moldam – são eles mesmos fundamentalmente históricos. **Nós temos, portanto, de estar sempre alertas diante de expressões como “ambiente natural”, porque ao amalgamar os dois termos, nós já nos imaginamos de certa forma além do mundo** (INGOLD, 2021, p. 7, grifo nosso).

O autor (ibid. p. 6-7) compreende o ambiente em relação ao organismo, um não existe sem o outro, e formam uma totalidade indivisível, permanentemente forjada em um processo de crescimento e desenvolvimento. Nesse aspecto, a cena participativa do conselho expressa uma contradição fundamental: embora haja uma arquitetura jurídica com uma perspectiva holística do ambiente, a cultura jurídica dos conselheiros e os instrumentos dessa arquitetura, compreendem de forma isolada ambiente natural como elementos biofísicos e não humanos e ambiente construído como o ser humano. Dessa forma, vale atentar para a dimensão simbólica desses elementos em sua mobilização no plenário, vislumbrando os significados e não apenas os resultados “positivos” como participação, arborização, parques urbanos, aplicativos para medir a pegada hídrica e a de carbono, selos e certificados sustentáveis e licenças aprovadas para empreendimentos, pois esses resultados não são apenas coisas, mas também processos.

A todo momento, os agentes biofísicos influenciam conflitos e reivindicações (LITTLE, 2006, p. 91). Por exemplo, a vegetação polariza reivindicações em casos de disputa pelo uso e ocupação de certos territórios, a destruição de matas ciliares no entorno de rios é frequentemente contestada no Conselho quando feita por ocupações irregulares de famílias vulneráveis, principalmente pelo setor público e produtivo, todavia, ao apresentar medidas de mitigação ou compensação ambiental, e/ou através da manipulação de termos como interesse social ou utilidade pública, são autorizados processos de supressão e transplante de vegetação por parte de empreendimentos, principalmente imobiliários e de turismo, dois casos

exemplificam essa questão: Projeto de Urbanização, Sistema Viário e Reassentamento de Famílias da Comunidade do Dendê e o Projeto Orla. No primeiro caso, apesar das reivindicações de representantes do setor socioambiental em atentar para a disponibilidade de equipamentos públicos de saúde, educação e lazer na localidade onde as famílias seriam reassentadas e a indicação da possibilidade de invasão, da proximidade com a área de proteção permanente como elementos não abarcados pelo EIA/RIMA, categorias profissionais do empreendimento, junto aos outros setores do Conselho legitimaram o empreendimento pela adequação aos termos técnicos de referência.

No segundo caso, principalmente na 1ª reunião ordinária de 2018, representantes do setor socioambiental apontam o caráter ilegal de um processo que vinha se institucionalizando: a retirada forçada de barracas ocupantes da Praia do Futuro, colocadas como impedimento ao avanço do Projeto Orla. São mobilizados uma série de estigmas relacionados às comunidades vulnerabilizadas para legitimar projetos de engenharia e urbanismo em detrimento de obras de saneamento e infraestruturas para as comunidades vulneráveis²⁸. Como exemplo, há a 1ª reunião ordinária de 2018, na qual o representante da FBFF demonstra a preocupação com as comunidades pobres transpassadas pelo Projeto, pois são colocadas em termos de regulamentação fundiária e remoção de famílias em prol de ações de urbanismo, contando com um grande aporte financeiro do BID, enquanto que as comunidades carentes do entorno do Rio Maranguapinho não são objeto de captação de recursos. Outro exemplo que foge do tema Projeto Orla, mas ilustra essa mobilização de estigmas, é durante a 4ª reunião ordinária de 2019, na qual apesar do representante da FBFF apresentar dados de que o Complexo Portuário do Pecém consome mais água diretamente do que a população fortalezense, a CAU aponta, sem dados, que as comunidades mais carentes são “gigantescos polos de desperdício” de água. Na mesma reunião, a CAGECE expõe que se isenta de entrar nessas comunidades por conta da exposição dos técnicos à violência e à criminalidade, o mesmo se diz sobre as áreas de invasão, sendo que, por conta da ausência de regulamentação fundiária, não são contabilizadas em projetos de saneamento.

Esses casos e exemplos ilustram uma dinâmica apontada pela antropóloga Deborah Bronz (2020, p. 18), na qual os resultados são tidos como coisas. Dando mais um exemplo, frequentemente o representante da FBFF reivindica o monitoramento do Parque Lagoa da

²⁸ Como informação complementar, foi destacado pelo representante do MPCE na 4ª reunião ordinária de 2017, a cidade de Fortaleza “não possui uma política municipal de habitação, o município se limita apenas a repetir o programa ‘Minha Casa, Minha Vida’”, indicando que os processos de remoção de famílias e de reassentamento podem ocorrer sem considerar particularismos locais e das situações específicas.

Viúva, no bairro Siqueira, pois identifica na dinâmica do conselho que a tarefa tríplice de atuar na elaboração-implementação-monitoramento não é devidamente cumprida. Após a entrega do parque como uma área paisagística e recreativa, o projeto é tido como dado²⁹, um resultado em si, entretanto, após a entrega, o parque convive com acúmulo de resíduos sólidos, desmatamento de vegetação nativa, pressões do mercado mobiliário, insegurança, e falta de infraestrutura urbana e de saneamento (FROTA *et. al*, 2017, pp. 4-8), entretanto ao longo de anos essa reivindicação não vem sendo atendida.

Nesse sentido, Bronz (*ibid.*) aponta para a coisificação de processos ao apresentá-los como fins em si mesmo, através de vícios de linguagem estatal difundidos e rotinizados nas ideias e nas práticas dos atores, relacionados às capacidades de planejamento, previsão e controle. No caso do COMAM, as reuniões são povoadas por termos como licenciamento, empreendimento, desenvolvimento (sustentável), procedimento, saneamento, melhoramento, reassentamento, monitoramento, financiamento, gerenciamento, mapeamento, ou mesmo termos como valorização, gestão, educação, desburocratização, proteção, conservação, articulação, virtualização, participação, isto é, uma série de ações e processos. Todavia, ao serem instrumentalizados, são transformados em coisas segundo a percepção de técnica distanciada da política, bem como da perspectiva do ambiente como recurso.

Conforme apreendido na dinâmica do COMAM, é corrente a ideia de que os resultados decorrentes dessas “coisas” podem ser racionalmente analisados segundo o critério do custo-benefício de implementação de algo. Nesse sentido, atingir os resultados é como seguir uma cartilha com um resultado definido em que os processos e fluxos não são considerados. Dessa forma, os processos e ações de criar um parque urbano, emitir uma licença ambiental, designar selos e certificados a empresas, reassentar famílias, transplantar plantas e animais, financiar um projeto, gerir uma área de conservação, promover participação social, desburocratizar a concessões de licença ambiental, enfim, deliberar sobre planos, projetos são antes, tidos como processos técnicos, e não políticos, não expressando, portanto, valores. Dessa maneira, algo que já é amplamente estudado por antropólogos se repete no COMAM: até mesmo o processo participativo, ao englobar todas essas questões, é tratado como solução de gerenciamento de assuntos de forma técnica, mesmo que estes sejam essencialmente políticos (GUJIT; SHAH, 1998, pp. 3-4). No entanto, Rodrigues (2019, p. 187) aponta que toda metodologia possui um compromisso teórico, logo, paradigmático. Da mesma maneira, Bronz (2020, pp. 16-17) informa que os modelos estatais comportam um tom moral, logo, contém valores.

²⁹ O parque, inserido na bacia do maranguapinho, “significou uma área de mais de 39 hectares protegidos e reservados para educação ambiental e lazer” (SEUMA, 2015, [s/p]).

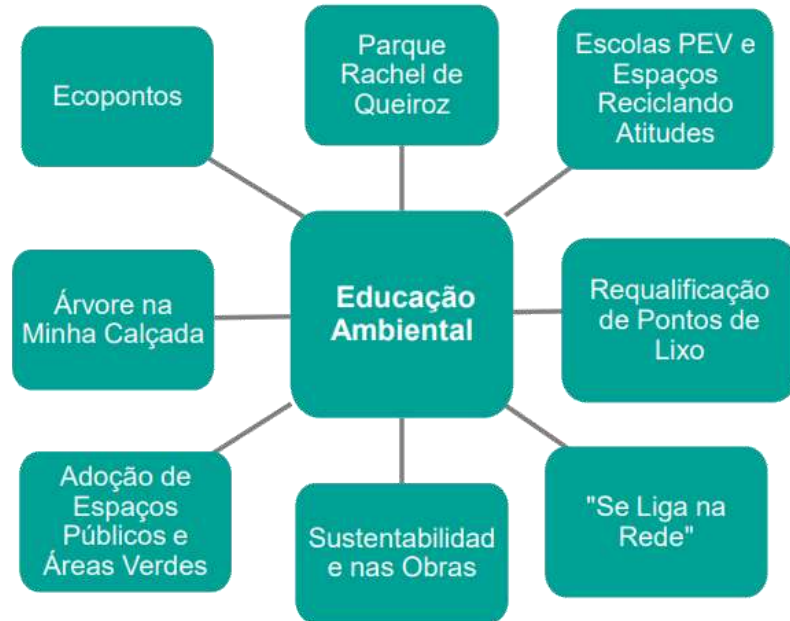
Sobre as percepções de ambiente, a partir da análise das atas, geralmente a referência ao “ambiente construído” é dada ao urbanismo³⁰, enquanto que ao “ambiente natural” é dado aos elementos biofísicos não-humanos, o que denota forma específica de perceber e “cuidar” do ambiente das quais os efeitos políticos são suspensos nas apresentações de estudos (como EIA/RIMA) ou desconsiderados em plenário. Para interpretar alguns significados mobilizados, vale citar temas interligados deliberados.

Educação ambiental é um termo constantemente empregado, e a utilização pelos atores geralmente é feita mais em termos de persuasão a aderir a algo do que de promoção conhecimento ambiental por si, ou seja, é orientada a fins. A CAGECE e empresas requerentes de licenciamento são os principais mobilizadores desse termo. No primeiro caso, a educação aparece como um modelo de conscientização para diminuir as “perdas reais” e as “perdas aparentes” de água. As atividades de educação descritas se restringem à distribuição de panfletos, folhetos e materiais semelhantes, ou realização de workshops sobre reuso de elementos cotidianos como óleo de cozinha. Todavia, um aspecto apontado pela FBFF, de que o principal consumidor e responsável por desperdício de água é o Complexo Portuário do Pecém e não a população fortalezense, levanta uma questão: a individualização da responsabilidade sobre os recursos hídricos urbanos. No conselho, os projetos de racionalização de água se voltam apenas às comunidades e não aos principais gastadores desse “recurso”, sendo que os primeiros não são nem objeto de melhorias de serviço ou de expansão do saneamento básico por conta das consideradas “áreas de risco” para técnicos da CAGECE.

Na dinâmica vista nas atas, a classificação de uma área como de risco retira do território a posição de receptor de ações públicas do conselho, principalmente no que diz respeito ao Conselho. Como mencionado em reuniões, agentes políticos e profissionais se sentem ameaçados pelo tráfico, e, portanto, algumas áreas não são objeto de projetos de educação ambiental, etapas do saneamento básico, criação ou manutenção de parques urbanos, planos de arborização ou programas de educação ambiental.

Em alguns casos empresas requerentes de licenciamento ambiental também se tornam responsáveis por educação ambiental, porém é elemento pouco tratado em plenário, não visto em nenhum processo de licenciamento abordado. Por fim, a SEUMA, braço executivo do Conselho, executa ações de educação em torno de reciclagem e arborização, todos se enquadram nos seguintes pontos:

³⁰ De forma simplificada, o termo urbanismo é definido no dicionário de conceitos como “conjunto das questões relativas à arte de edificar uma cidade”. Disponível em: <https://conceitos.com/urbanismo/>. Acesso em 15/05/2023

Figura 3: Educação ambiental: COMAM/SEUMA

Fonte: SEUMA, 2020, [s/p].

Com destaque para o lixo, segundo a antropóloga Cornélia Eckert (ECKERT *et.al*, 2020, p. 1), “Os modos de lidar com o problema dos resíduos sólidos, que comumente chamamos de lixo, têm o potencial de revelar as estruturas sociais produtoras de desigualdades”. Os resíduos sólidos foram tema de várias deliberações, porém a problemática dos fluxos de rejeito é manobrada segundo determinados interesses, quase exclusivamente da CAGECE e da SEUMA. Embora o despejo exerça grande impacto socioambiental (ECKERT *et.al*, 2020, p. 3), o tema não encontra no conselho um espaço de aprofundamento, de medidas de mitigação e de deliberação no que diz respeito aos seus contornos geográfico-sociais, econômico e culturais, mas são tratados em termos de transporte e políticas de “compensação”, bem como de incentivo a carroceiros e catadores — por meio do programa Ecarroceiro — na realização da tarefa de reciclagem e de transporte em determinadas situações viabilizadas pela distribuição espacial de ecopontos de coleta em troca de crédito em moeda social do Banco Palmas. A decodificação do termo lixo em resíduos sólidos acompanha a transição da significação de uma questão de higiene e saúde pública para uma questão de proteção ambiental (ECKERT *et.al*, 2020, p. 14). No COMAM, porém, como dito antes, essa atribuição é resultado de uma reforma administrativa para aglutinação de funções do conselho. Na cena participativa, frequentemente os resíduos sólidos são referidos como agentes de poluição ambiental e contra a qualidade de vida urbana, cabendo o transporte, nada é dito a respeito da produção ou da distribuição social dos rejeitos.

Além disso, nota-se que, dessa forma, a prefeitura se exime da responsabilidade de executar a coleta seletiva dos resíduos sólidos, transferindo essa competência para carroceiros, muitos deles em situação de rua e em condições degradantes de trabalho, sendo isso colocado como estratégia positiva de manejo correto do lixo, conforme é mostrado na ata da 3ª reunião ordinária de 2019, junto ao Programa Reciclando Atitudes, que faz um incentivo, por meio de concessão de crédito no bilhete único, para a população em geral realizar o descarte de lixo reciclável em Ecopontos de coleta. Se, por um lado, na mesma ata, os resultados do programa Ecarroceiro são mostrados como ganho de eficiência da coleta seletiva urbana, os elementos referentes às condições socioeconômicas e de trabalho dos carroceiros, ou mesmo essa isenção da prefeitura municipal não são objeto de discussão.

Dentro das pautas, a o significado de participação também é um elemento de conflito. As reuniões que se referem à composição do COMAM estão entre as que contam com mais engajamento, e onde os ânimos vêm à tona nas atas. Essa pauta elucida a coisificação da eficiência, que aparece como algo em si. De forma quase unânime nas deliberações, medidas que garantam “ganhos de eficiência” na participação cotidiana são priorizadas ante uma representação legitimada da sociedade. A questão da participação ou não de conselheiros aparece mobilizada na importância maior dada ao encaminhamento da pauta do que a efetiva participação dos conselheiros. Iniciativas de incentivo à participação frequentemente perdem espaço ante a proposição de novos arranjos de conselheiros e instituições, bem como a modalidade de legitimação das votações (se por maioria simples, por 2/3 do conselho, ou por maioria absoluta). O quórum para início das reuniões e o quórum para votação são mudados com certa frequência para viabilizar a aprovação de pautas com mais facilidade, gerando assim, “celeridade”, “eficiência”, “rapidez”. Não apenas isso, mas também a composição das instituições representadas é alterada segundo a correlação de forças representadas na reunião em que são propostas as mudanças. Isso viabilizou situações como retirada temporária de instituições executoras como o IBAMA e da quantidade de representações do setor educacional, com a diminuição de cadeiras para universidades públicas.

Um aspecto que chama atenção sobre o significado da participação foi a autorização de votação prévia a uma ausência, situação na qual o conselheiro deixa seu voto antes de se ausentar do plenário, mesmo que não acompanhe a deliberação em voga. Participação, então, se mostra um conceito múltiplo, ajustado segundo os interesses de instituições representadas com diferentes cotas de poder para alterar a elementos do Conselho, mesmo que essa alteração institucionalize a não-deliberação e um falso consenso.

A qualidade da participação é outro elemento para discussão. Como relatado em diversas atas, há um desconhecimento dos membros do COMAM quanto às atribuições, regras, ferramentas, procedimentos em relação aos organismos colegiados que integram, o que facilita a prevalência de demandas individualizadas, paliativas, com visão de curto prazo e pontuais em contraponto às demandas estratégicas e estruturais. A leitura das atas à luz das entrevistas concedidas levanta a questão da dinâmica de escolha dos representantes e a recepção das pautas pelos mesmos.

De forma específica, na ata da 3ª reunião extraordinária de 2014, um grupo de trabalho formado por integrantes do COMAM coordenados pela CPA realizou um levantamento histórico da frequência de conselheiros entre 2013 e 2014, constatando que cerca de 90% das instituições extrapolaram o número de faltas. A partir disso, a SEUMA propôs uma série de alterações visando “tornar a participação mais ativa” subtraindo o número instituições representadas, de conselheiros, e de requisitos necessários para o quórum em reuniões para deliberação e/ou votação, como dito nos parágrafos anteriores. Tendo em vista que ser conselheiro não é uma atividade remunerada, exceto para a presidência, são relatados atrasos, falta de leitura do conteúdo necessário e de atas anteriores. Parte disso tem relação com a relatada circunstância de trabalhar em outros locais e não conseguir lidar com as pautas com a qualidade necessária ou com a devida antecedência. Inclusive, alguns representantes são colocados como conselheiros contra sua vontade, pelo cargo que ocupam na instituição representada. Esse cenário pode ser explicativo das frequentes faltas de conselheiros nas reuniões, bem como da saída voluntária de representantes da sua função. Nesse sentido, as medidas de ganho de eficiência não tratam desses elementos subjacentes aos problemas que buscam solucionar.

Mudando de enfoque, o licenciamento ambiental, tema de grande parte das reuniões e pauta de maior engajamento, é um elemento extremamente complexo. Zhouri (2008, p. 67–69) aponta que o EIA/RIMA, estudo que baliza os licenciamentos, é altamente corruptível, pois é um modelo roteirizado e generalizável para qualquer obra, não considerando especificidades locais, demandas dos grupos-alvo, nem sendo acompanhado desde o início, dando total poder à empresa requerente de estabelecer os diagnósticos e as soluções, elaborado por profissionais internos ou consultorias que não inviabilizam a obra do contratante.

Nas deliberações do COMAM, foi observado que se todos os requisitos técnicos forem cumpridos, os dados apresentados são tidos como verdades incontestáveis, às vezes sujeitos a incrementos por parte dos conselheiros. Quando colocada ante uma reivindicação socioambiental desfavorável, a técnica pode servir de instrumento de desqualificação ou

deslegitimação de demandas (ZHOURI, 2008, p. 68). Esse cenário foi visto em algumas situações do COMAM em que foram reivindicadas a permanência de comunidades no território, a construção de equipamentos públicos inexistentes no local de reassentamento, medidas mais efetivas de proteção ambiental ou demandas de grupos-alvo. O licenciamento opera, portanto, uma distinção entre sujeito e objeto da ação pública e/ou privada, os últimos, sem poder se fazer ouvidos em grande parte dos processos, se tornam receptores “passivos” dos empreendimentos e obras, isto é, aos grupos-alvo resta ser indenizado, inclusive, a noção de impacto social só foi mobilizada nos processos de licenciamento abarcados pela pesquisa em termos de realocação, não considerando alterações nas circunstâncias materiais das comunidades ao transferi-las para dada localidade.

A partir dos projetos e falas em plenário, os procedimentos ambientais de concessão de licença são tidos como “lentos” e “morosos”. Houve então, ao longo do tempo, um amplo esforço de “desburocratização” por meio da facilitação dos licenciamentos ambientais, visando supostos ganhos de eficiência ao que era interpretado como freio aos empreendimentos, contanto que se adequem às normas técnicas previstas, tendo em vista que nenhum licenciamento foi negado, apesar dos contrapontos (sociais, locacionais, ambientais) apresentados, principalmente pela sociedade civil, em especial do setor socioambiental e setor produtivo técnico. A exemplo disso, representantes do setor socioambiental constantemente destacam a instrumentalização do uso dos termos “utilidade pública”, “interesse social” ante os termos de baixo ou alto impacto para aprovação simplificada de obras de maior impacto. Em grande medida, essa situação é viabilizada pelos critérios para aprovação de licenciamentos de considerada utilidade pública que foram flexibilizados pela resolução do CONAMA nº369/2006, que permite de forma simplificada a supressão vegetal de áreas de conservação e proteção mesmo em obras de grande impacto em obras de interesse/utilidade social/pública (SILVA; FILHO, 2020, pp. 1-4). Dessa forma, desburocratização tem significado a flexibilização dos termos de concessão de licença, com um potencial aumento de poder das empresas requerentes sobre os territórios.

A ideia de “cases de sucesso” também era muito fomentada nas deliberações. A apresentação de programas realizados por secretarias era uma constante nas reuniões, servindo para reforçar o senso de que “algo está sendo feito”. O parque Raquel de Queiroz é o maior exemplo citado como o grande *case* de sucesso que foi todo aprovado no Conselho e que condensa o ideal de construção da Rede de Sistemas Naturais; a conquista de um financiamento do Banco Mundial, sinalizando para “boas práticas” gestionárias e estratégicas do COMAM e da SEUMA; o progresso rumo ao desenvolvimento sustentável por meio do programa Fortaleza

Cidade Sustentável; uma nova opção de lazer e promoção de qualidade de vida. O Parque é tido como um projeto transformador, exemplo de solução baseada na natureza, signo do tripé: soluções de mercado, eficiência tecnológica e consenso político

Essa série de fatores remetem o Conselho ao paradigma da adequação ambiental, ou seja, a um modelo de gestão ambiental que, por meio de soluções técnicas e de mercado, visa conciliar interesses sociais, econômicos e ambientais, dispensando alterações estruturais do sistema econômico-produtivo e reivindicações societárias (ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010, pp. 12-13). Os projetos desenvolvidos como as certificações ambientais Fator Verde, Município Selo Verde, Praia Limpa, Gentileza Ambiental, o selo Empresa Amiga e os aplicativos Pegada de Água e Pegada de Carbono são tidos como soluções de mercado na medida em que, no casos de certificações e selos, objetivam “incentivar construções sustentáveis que optem por executar projetos e ações voltados para o desenvolvimento sustentável, destinados à redução do impacto socioambiental e consequente melhoria da qualidade de vida urbana e do meio ambiente”³¹, conforme proferido pela SEUMA em reunião, e os aplicativos individualizam o monitoramento do impacto ambiental e deslocam o olhar dos problemas estruturais produtores de mazelas socioambientais para os comportamentos individuais.

Além disso, por meio da SEUMA, inúmeras alianças com iniciativas públicas e privadas são feitas visando o desenvolvimento sustentável e o fortalecimento institucional, com parceiros como Governos Locais Pela Sustentabilidade (ICLEI), *Global Covenant of Mayors for Climate and Energy*, Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), *Driving Sustainable Economies* (CDP), *World Wide Found for Nature* (WWF), entre outros que têm em comum a busca por boas práticas e soluções tecnológicas, redução de gastos e eficiência na administração pública (SEUMA, 2020). O conjunto dos instrumentos de regulação da atividade econômica propostos apontam para um claro objetivo: redimensionar a imagem de Fortaleza como uma cidade sustentável, aspecto amplamente destacado em muitas reuniões.

Essas iniciativas, junto aos processos de flexibilização ambiental mencionados, configuram não processos de proteção ambiental efetivos, mas de adequação das circunstâncias materiais às normas e interesses ditos técnicos. Essa decodificação de assuntos sociopolíticos em técnicos, Bronz denomina de manufaturas ou práticas tecnopolíticas, que conferem ao COMAM um “tecnopoder”, um tipo particular de poder que viabiliza o Conselho controlar um conjunto de humanos, não-humanos, coisas e ideias (BRONZ, 2022, p. 170). Isso forma um cenário em que ao político, cabe contestação, ao técnico, não.

³¹ 1º Reunião ordinária do COMAM de 2017.

Embora a dinâmica dos debates e dos licenciamentos pressuponha a existência de conflitos (no plenário e no território de intervenção), chama atenção a tendência à harmonia e a ausência de menção de conflitos sociais e/ou ambientais nos estudos apresentados e nas reuniões consultadas. Isso pode estar relacionado ao formato de resolução negociada (conciliação) inerente ao espaço público em questão. Para a antropóloga Laura Nader (1994, pp. 3-5) a harmonia costuma ser pensada como algo dado, ignorando a harmonia como um estilo de disputa política, pois está naturalizada na cultura político-jurídica pela arquitetura jurídica de conciliação. Essa “harmonia coercitiva” (ibid.) seria, portanto, mobilizada em situações para forçar tolerância, ordem ou estabilidade. Com relação às pautas, cada reunião apresenta questões e categorias em conflito ou reivindicação. A procura por soluções equilibradas e sustentáveis requer a consideração cuidadosa desses conflitos e a busca de consensos, e na medida em que as dimensões sociais, culturais e econômicas não são levadas em conta nas ditas discussões técnicas, se restringe os termos do debate.

A partir desses elementos, o COMAM consegue construir tanto imagens do desenvolvimento sustentável e do ambiente ecologicamente equilibrado, quanto das formas consensuais de buscá-los, estabelecendo-se como o elo participativo legítimo que interliga sociedade, governo e mercado na governança ambiental local e produz

Como dito antes, as análises são feitas orientadas pelo binômio custo-benefício. Embora os processos se coloquem como calculáveis nesses termos, existe uma indefinição no que seria o custo social dos empreendimentos, obras e projetos. Situações de desleixo com o monitoramento ambiental em áreas socioeconomicamente vulneráveis, a normalização de práticas ilegais como remoção de famílias irregulares, a ausência de soluções socioambientais e de educação ambiental em localidades ditas perigosas e a individualização da responsabilidade do impacto ambiental são contabilizados segundos critérios “misteriosos” de custo-benefício. As iniciativas de regulação de impacto ambiental da atividade econômica por meio de medidas de mitigação, compensação, selos e certificados apontam para a diminuição das responsabilidades do Estado, e assim, um menor controle do cidadão sobre ele, mesmo que ocorrendo em um espaço público de deliberação participativa (ZHOURI, 2008, p. 105).

A noção de impacto local é entendida como imprecisa, pois problemas ambientais não têm conseguido uma resolução nos moldes institucionais tradicionais na medida em que ultrapassam os territórios geridos, a cooperação técnica se mostra insuficiente, e a hierarquia nos processos de licenciamento se coloca com mais força do que o problema em si. Ao se tratar de meio ambiente, o “local” se torna uma categoria disputada tendo em vista a não limitação do problema ao espaço do município, essa disputa se dá majoritariamente entre instância

municipal e estadual, materializada no instrumento do licenciamento ambiental, mas também levanta dúvidas sobre o formato local de gestão de problemas ambientais que ultrapassam as barreiras do município.

A análise colabora com a situação indicada pelos quadros acima, o conselho trata majoritariamente de questões consideradas técnicas, exercendo majoritariamente funções normativas, e menos uma vocação dialógica de contribuição para questões ambientais mais amplas — no sentido que perpassam inúmeras outras instâncias da vida em sociedade como raça, gênero, classe — propostas no seu programa de ação. Isso se mostra também nas soluções adotadas para os problemas: certificações e selos ambientais, parque urbano, aplicativos, licenciamentos digitais e facilitados, instrumentalização do “interesse social” entre outras citadas. Apesar dos integrantes fazerem parte de diversos outros setores de gestão, não se percebe articulação no sentido de superar o “caráter específico” das pautas.

O que se vê com esses elementos não é o ideal democrático de integração tripartite, mas um esforço em minar a qualidade o caráter democrático participativo das deliberações. Por exemplo, em plenário, as empresas podem, através do licenciamento, moldar diagnósticos, avaliações, formas de controle e mecanismos de proteção, mitigação e compensação ambientais e ação por meio de licenciamentos e representações diretas (através de representantes do setor produtivo e profissionais contratados), tendo direito a fala. De outro lado, representantes do setor socioambiental operam com baixa quantidade de representantes e ausência de demandas sociais encaminhadas para votação. Quando presentes, integrantes da sociedade não organizada institucionalmente não tem nem direito à fala, exceto se considerada relevante. À essa categoria resta aderir e receber programas, projetos, obras, ações de realocação, responsabilização por danos ambientais (perda de água, gasto de eletricidade, produção de carbono), mesmo que reconhecidamente em plenário, não sejam os maiores responsáveis. Enquanto isso, para o setor econômico, florescem alternativas voluntárias de aderir aos programas de certificação e selo, ou produzir os próprios conhecimentos e soluções via licenciamento para os territórios que desejam implementar algo, onde o que importa é o resultado.

Embora a arquitetura jurídica ambiental esteja ancorada em uma corrente de valores e conceitos humanistas — na qual se destaca a articulação entre natureza e cultura na constituição do ambiente, que possui dimensões humanas, não-humanas, biofísicas, históricas, culturais, econômicas, estéticas e simbólicas (SAUVÉ, 2005, p. 25) —, as ideias, instrumentos e práticas do COMAM operam conceitos e valores de uma corrente conservacionista:

Esta corrente agrupa as proposições centradas na “conservação” dos recursos, tanto no que concerne à sua qualidade como à sua quantidade: a água, o solo, a energia, as plantas (principalmente as plantas comestíveis e medicinais) e os animais (pelos recursos que podem ser obtidos deles), o patrimônio genético, o patrimônio construído, etc. Quando se fala de “conservação da natureza”, como da biodiversidade, trata-se sobretudo de uma natureza-recurso. Encontramos aqui uma preocupação com a “administração do meio ambiente”, ou melhor dizendo, de gestão ambiental (SAUVÉ, 2005, pp. 21–22).

Complementado esse dado, conforme apreendido nas atas e reivindicado principalmente pelos setores públicos e produtivos, e pelas empresas requerentes de licenciamento, no processo de gestão ambiental, existe uma correlação direta entre diminuir o impacto ambiental de empreendimentos e melhorar a qualidade de vida da população. Essa relação causa-consequência, medida em termos de custo-benefício, permeia tanto licenciamentos (desde o licenciamento comum, até os facilitados, que contam também com menos dados e estudos mais simples para averiguar o “custo” social, ambiental, cultural e etc.), quanto certificações ou projetos públicos (como projeto orla ou projeto sanear).

Essa série de interpretações e observações coadunam com o enquadramento do COMAM no paradigma positivista, onde o compromisso epistemológico se centra em:

abordagens lineares, que reduzem o conhecimento avaliativo à análises objetivadas de dados coletados, limitando a avaliação à construção estrita de indicadores de resultados em aderência, única e exclusiva, aos objetivos previamente formulados pela política (eficácia), a relação custo-benefício (eficiência) e a avaliação de impactos (efetividade em relação ao proposto e previsto) (JÚNIOR et al., 2020, p. 149).

Isso reforça o contorno gerencialista do Conselho, que opera uma disjunção entre o texto e a prática ou contexto da política na medida em que a mensuração não abarca como as políticas são vividas, significadas e experienciadas pelos grupos-alvo (LEJANO, 2012, pp. 193-195). Eficácia, eficiência e efetividade, dessa forma, se encontram incorporadas nas ideias e práticas dos conselheiros como coisas, não como processos contextualizados, assim como o ambiente é tido como coisa, mensurado em termos de recurso, de serviços ecossistêmicos, matéria e energia, da qual o ser humano é usuário em termos de lazer e de consumo, não como organismo que compõe o ambiente. Através desses dispositivos gestionários críticas são contidas e assimetrias sociopolíticas e injustiças ambientais³² seguem intocadas (BOLTANSKI, 2013, p. 442; ZHOURI, 2008, p. 103–105).

³² Tendência à imputação de riscos e danos ambientais às camadas mais vulneráveis da sociedade (ZHOURI, 2008, p. 105).

9. CONCLUSÃO

Este trabalho buscou analisar as ideias, noções, conceitos, valores e categorias elaboradas em diferentes escalas —internacional, nacional, estadual e municipal — fundantes da formulação e operacionalização do formato político-institucional do COMAM e sua configuração atual, também compreender como esses elementos foram expostos e defendidos por diferentes instituições e agências e como os dispositivos e instrumentos do Conselho coadunam com a sua proposta — manutenção do equilíbrio ecológico, integração do meio ambiente natural e construído, representação social, participação cidadã —. O Conselho Municipal de Meio Ambiente de Fortaleza é colocado como uma representação local de paradigmas localizados no seio do gerencialismo neoliberal: o paradigma da adequação e o paradigma positivista, e de correntes epistemológicas que pensam o significado do ambiente: humanista e conservacionista, nos quais a produção de ideias sobre ambiente, governança, desenvolvimento sustentável e participação são instrumentalizados na prática do Conselho, onde significam o ambiente como natureza-recurso e colocam sua proteção e conservação como objeto da técnica e da economia liberal, dando visibilidade e significado apenas aos eventos e aspectos considerados relevantes nesses termos (BOLTANSKI, 2013, p. 445–447; ZHOURI, 2008, p. 106). Embora a cena participativa apresente o confronto entre paradigmas e entre correntes de pensamento, o enquadramento dos instrumentos gestionários disponíveis à ação dos conselheiros não se confirmou como efetivo no trato humanístico das pessoas e do ambiente conforme prescrito na Política Ambiental do Município de Fortaleza.

Como mostrado ao longo deste texto, o cenário de criação do COMAM foi e é de muitas ambiguidades democráticas. Discursos vinham avançando mais do que as práticas efetivas de democratização do espaço público, principalmente em questão ambiental, com o imbricamento entre sociedade civil, poder público e mercado apresentando inúmeras contradições e deficiências na representação social efetiva e, mesmo assim, o modelo de conselho gestor seguiu se popularizando como formato democrático ideal. A população alvo de danos e riscos ambientais permaneceu distante do acesso à política formal, pois “a sociedade civil chamada a participar desta governança é aquela “organizada”, e organizada nos moldes eleitos pelos segmentos dominantes da sociedade. Portanto, são aqueles participantes “capacitados”, ou seja, aqueles que dominam o capital social requerido pelo campo social em questão” (ZHOURI, 2008, p. 99).

No caso específico, algumas contradições permeiam a prática do Conselho no que concerne seu objetivo: representar a sociedade no processo de gestão ambiental do município e

constituir uma rede de sistemas naturais que sob a qual se ergueria a integração ambiental (entre o natural e o construído). O desenvolvimento sustentável é princípio condutor de toda a sua trajetória, projetos, políticas, diretrizes, programas e afins. Como dito antes, apesar do termo ser alvo de constantes disputas por significação, encontra-se encapsulado em orientações legais e técnicas em que está negociada a racionalidade ambiental e a racionalidade econômica orientada a fins, embora possam ter projetos sociopolíticos divergentes.

Nesse sentido, o trabalho apresentou um esforço interpretativo das condições de possibilidade e de limitação do COMAM se constituir um espaço democrático de governança ambiental justa, equitativa e que considere os elementos sociais, culturais, econômicos e mesmo ambientais propostos em seus marcos regulatórios, principalmente a Política Ambiental do Município de Fortaleza.

Para além de mostrar como o COMAM institucionaliza e reflete mazelas sociais e ambientais que o precedem, buscou-se mostrar a disjunção, isto é, a ausência de coerência entre a arquitetura e a cultura jurídicas ambientalizadas e os instrumentos de gestão destinados a elaborá-los, implementá-los, monitorá-los e avaliá-los mobilizados pelo conselho a partir da interpretação dos termos, valores, significados e ideias reivindicadas pelos conselheiros na cena participativa, colocada como o lócus privilegiado de apreensão de contradições visualizadas nas pautas deliberadas.

O que foi interpretado é que, a partir de uma manufatura tecnopolítica, isto é, da transformação de elementos sociopolíticos em elementos técnicos (BRONZ, 2022, p. 170), questões estruturais que incidem sobre o ambiente (como desigualdade social, injustiça ambiental, naturalização de aspectos negativos em relação a populações vulneráveis) permanecem intocadas, na medida em que as soluções propostas para regular riscos, impactos e danos ao ambiente (selos, certificações, parques e micro parques urbanos, projetos de urbanismo, aplicativos para smartphone, simplificação da concessão de licença ambiental) beneficiam e conferem maior poder e autonomia ao setor econômico, posto que o significado de participação e representação social são alterados conforme os interesses vitoriosos da correlação de poder no conselho (como nos casos de diminuição e retirada de representantes e de alteração do quórum para início de reunião e para votação visando ganho de eficiência), organizando ideias, coisas, valores, elementos biofísicos e pessoas segundo um quadro unificado de mecanismos de gestão mercadológicos (BOLTANSKI, 2013, p. 447).

Entende-se que o COMAM operacionaliza uma divisão entre o ambiente como lócus da técnica e a participação lócus da política, e conseqüentemente um conjunto particular de atividades, ideias e funções respectivas a cada parte. As medidas adotadas de conservação e

proteção ambiental precisam estar adequadas ao quadro jurídico e institucional, e essas medidas são sempre tidas como técnicas e avaliadas segundo objetivos formulados de maneira prévia, sem que se considere como as pessoas afetadas experienciam a questão³³. Por meio das entrevistas, foi percebido que a situação de “apenas aprovar projetos pontuais” era reconhecidamente negativa em plenário, e que a institucionalização de uma política ambiental local iria dar um propósito à existência do COMAM como um órgão que além de aprovar projetos, conduz e articula a política ambiental da cidade.

Por meio da análise dos dados, foi possível interpretar que a percepção de distância da população é relativa. Enquanto os conselheiros do setor técnico identificavam no setor socioambiental a participação e a representação efetiva e legítima da sociedade, o setor público enxergava na distância da população da questão ambiental a razão da ausência de demandas da população. Em outro sentido, o setor socioambiental percebe a ausência de interesse da população no Conselho, identificando uma participação mais ativa em outros conselhos gestores. Havia frequentemente nas reuniões e nas entrevistas a ideia de que o “plenário não é uma audiência pública”, para o bem ou para o mal, isto é, na mesma medida que reconhecem a importância do COMAM, identificam o caráter de “afastamento comunitário”.

Assim, reconhece-se que mesmo que os instrumentos sejam materializados e mobilizados por conselheiros enquanto sujeitos, apenas as estratégias de mobilizá-los são possíveis de serem alteradas, mesmo que fosse reconhecido — em falas escritas nas atas, bem como nas entrevistas realizadas — que esse formato conselhistas não seja o ideal, ou que produzisse segregação sociopolítica produzida pela autoridade do discurso técnico ou ignorar as vozes dos grupos afetados por uma política ou programa. Fuks (1998, p. 1-8) aponta como a construção dos espaços públicos de deliberação participativa sobre o ambiente se dá de forma em que deva haver um predomínio discursivo, um sistema de crenças compartilhadas tidas como universalmente aceitas que, junto ao arcabouço jurídico, fornecem pacotes interpretativos e argumentativos aos participantes. Nesse sentido, embora as categorias sejam disputadas em plenário, os recursos e instrumentos possíveis de serem mobilizados pelos conselheiros apontam para universais socialmente construídos — como noções estabelecidas juridicamente de ambiente e desenvolvimento sustentável e as formas de conservar e proteger o primeiro e alcançar o segundo —. Ou seja, a harmonia e o consenso no COMAM são, antes, elementos coercitivos, do que elementos democráticos (NADER, 1994, p. 3-4).

³³ Como quando a família reassentada da comunidade do dendê permaneceu sem equipamentos públicos próximos e distantes da família, emprego e outras questões do seu lugar de origem.

Portanto, essa lógica da adequação harmônica opera no COMAM um tipo de “tecnopoder”, posto que sua ação aparece como efetiva na medida em que é distanciada da população através do olhar técnico em forma de diagnósticos e relatórios que desautorizam os representados a falar sobre si, isto é, os representados ou grupos alvo encontram-se na permanente posição de tutela, de aceitação e de uma negociação mediada (ZHOURI, 2013b, p. 87). Dessa maneira, a decodificação dos assuntos sociopolíticos em técnicos produz a técnica ela mesma como política.

Os marcos legais, políticas e programas apontam, antes, para a adequação ao mercado — em sua temporalidade, em seu papel nas soluções ambientais, em seus meios de se chegar a um resultado previamente desenhado, em suas concepções de natureza-recurso — do que para a aspiração individual ou setorial dos conselheiros representantes — nas diversas percepções do ambiente, na pluralidade de soluções para os problemas, na proximidade com os setores socioambientalmente vulneráveis da cidade —. A produção de “verdades técnicas” sobre ambiente, sustentabilidade, governança e participação democrática se encontra com um cenário social e uma arquitetura jurídica que evidenciam um pêndulo em direção tanto aos entes de mercado (na necessidade de aprovar seus empreendimentos e desviar, por meio do discurso técnico, de condicionantes sociais que ofereçam risco aos mesmos), quanto aos entes de governo (na necessidade de aprovar projetos pontuais, atingir resultados, cumprir métricas e performar publicamente uma responsabilidade socioambiental), gerando um alinhamento discursivo que produz como efeito macro o distanciamento da população da política ambiental quanto de soluções ambientais estruturantes, e como efeito micro, uma cena participativa excludente, tutelada e findada em si, na qual a viabilidade, os processos e os fluxos são escamotados tendo em vista o cumprimento de termos legais. Desse modo, a visão otimista de integração dos setores da sociedade para o desenvolvimento sustentável por meio do conselho gestor de meio ambiente local encontra condições ambíguas, limites e contradições tanto na estrutura “impessoal” do COMAM, quanto na prática direta dos atores representados, revelando a incompletude desse modelo gestor representado como de controle social e operacionalizado, não sem resistências, como controle do social.

10. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, Henri. Discursos da sustentabilidade urbana. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n. 1, p. 79–79, 1999.

ACSELRAD, Henri. Ambientalização das lutas sociais - o caso do movimento por justiça ambiental. **Estudos Avançados**, v. 24, n. 68, p. 103–119, 2010.

ALCANTARA, Leonardo Alejandro Gomide. Poder, território e participação social: uma reflexão acerca dos espaços de deliberação coletiva no sistema brasileiro de gestão ambiental. Fortaleza. **Anais**. Em: XIX Encontro Nacional do CONPEDI, 2010.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Management councils screened by politics: examinations and perspectives. **Serviço Social & Sociedade**, n. 109, p. 68–92, 2012.

AZEVEDO, Andréa Aguiar; PASQUIS, Richard; BURSZTYN, Marcel. A reforma do Estado, a emergência da descentralização e as políticas ambientais. 2007.

AZEVEDO, Leonardo Francisco De. BRONZ, Deborah. 2016. Nos bastidores do licenciamento ambiental: uma etnografia das práticas empresariais em grandes empreendimentos. **Mana**, v. 24, p. 266–270, 2018.

BARROS, Antonio Teixeira De. A governança ambiental nos planos de governo dos presidentiáveis nas eleições de 2014. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 23, p. 181–216, 2017.

BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony. **Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna**. Unesp, 2001.

BITENCOURT, Caroline Müller; PASE, Eduarda Simonetti. A necessária relação entre democracia e controle social: discutindo os possíveis reflexos de uma democracia “não amadurecida” na efetivação do controle social da administração pública. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 2, p. 293-311, 2019.

BOLTANSKI, Luc. Sociologia da crítica, instituições e o novo modo de dominação gestonária. **Sociologia & Antropologia**, v. 3, p. 441-463, 2013.

BORGES, André. Governança e política educacional: a agenda recente do Banco Mundial. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 18, p. 125-138, 2003.

BOURDIEU, Pierre. The forms of capital. **Cultural theory: An anthology**, v. 1, p. 81-93, 1986.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Brasília. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 24 maio 2021.

BRASIL. **Lei Federal nº 6.938 de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília: Diário

Oficial da União, [1981]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%206.938%2C%20DE%2031%20DE%20AGOSTO%20DE%201981&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20Pol%C3%ADtica%20Nacional,aplica%C3%A7%C3%A3o%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 07/06/2020.

BRASIL. **Lei Federal nº 9.605 de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, [1998]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.605%2C%20DE%2012%20DE%20FEVEREIRO%20DE%201998.&text=Disp%C3%B5e%20so%20bre%20as%20san%C3%A7%C3%B5es%20penais,ambiente%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 03/03/2023.

BRASIL. **Lei Federal nº 9.795 de 1999**. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9795.htm#:~:text=Art.,de%20vida%20e%20sua%20sustentabilidade. Acesso em: 24/11/2020.

BRASIL. **Lei Federal nº 9.985 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: Diário Oficial da União. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm#:~:text=LEI%20No%209.985%2C%20DE%2018%20DE%20JULHO%20DE%202000.&text=Regulamenta%20o%20art.%20225%2C%20%2C%20A7,Natureza%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 02/04/2022.

BRASIL. **Lei Federal nº 11.284 de 2006**. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11284.htm. Acesso em: 04/04/2022.

BRASIL. **Lei Federal nº 10.257 de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 04/04/2022.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 07/01/2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 73, n. b, p. 53-87, 2022.

BRONZ, Deborah. “O Estado não sou eu”. Estratégias empresariais no licenciamento ambiental de grandes projetos industriais. **CAMPOS - Revista de Antropologia Social**. v. 14, 2015.

BRONZ, Deborah. Do campo etnográfico ao campo político: uma análise dos bastidores do licenciamento ambiental. **Guarimã – revista de antropologia & política**. v. 1, n. 1, 2020.

BRONZ, Deborah. Tecnopolítica, expertise ambiental e grandes obras na Amazônia. Infraestrutura para produção de commodities e povos etnicamente diferenciados. **Antropolítica**. v. 1, n.1, 2022.

CEARÁ. Portal do Governo: **Reestruturação administrativa do Governo do Ceará é aprovada na AL**. 2018. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2018/12/17/reestruturacao-administrativa-do-governo-do-ceara-e-aprovada-na-al/>. Acesso em: 23/02/2023.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CLARKE, John; NEWMAN, Janet. Gerencialismo. **Educação & Realidade**, v. 37, n. 2, p. 353-381, 2012.

DÔRES, Lilian. Planejamento urbano e conselhos municipais: a participação cooptada na definição das diretrizes urbanas no município de Campos dos Goytacazes. *Em: Políticas públicas e desenvolvimento 2013*, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. *Em: XII seminário de integração*.

ECKERT, Cornelia; RIAL, Carmen Silvia de Moraes; COLOMBIJN, Freek. Antropologia e resíduos sólidos/lixo, 2020.

FERREIRA, Cristina Maria Soares; ALBERTO FONSECA. Análise da participação popular nos conselhos municipais de meio ambiente do Médio Piracicaba (MG). **Ambiente & Sociedade**, v. XVII, p. 19, 2014.

FONSECA, Igor Ferraz Da; BURSZTYN, Marcel. A banalização da sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local. **Sociedade e Estado**, v. 24, p. 17–46, 2009.

FROTA, Naggila Taissa Silva. Parque urbano lagoa da viúva: desafios e conquistas no grande bom jardim. Fortaleza, [s.d.].

FORTALEZA. **Lei nº 8.048, de 24 de julho de 1997**. Cria o Conselho Municipal de Meio Ambiente - COMAM e da outras providencias. Fortaleza: Câmara Municipal, [1997, 2003. 2018]. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/154/text?>. Acesso em 04/05/2020.

FORTALEZA. **Lei nº 014 de maio de 2017**. Altera a Lei Orgânica do Município de Fortaleza. Fortaleza: Procuradoria Geral do Município, [2017]. Disponível em: https://legislacao.pgm.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Lei_Org%C3%A2nica_do_Munic%C3%ADpio. Acesso em 04/05/2020.

FORTALEZA. **Lei Complementar nº 062, de 02 de fevereiro de 2009**. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. Fortaleza: Gabinete da Prefeitura, [2009]. Disponível em: https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/catalogodeservico/pdp_com_alteracoes_da_lc_0108.pdf. Acesso em 07/05/2020.

FORTALEZA. **Projeto de lei nº _____/2015**. Minuta da Política Ambiental do Município de Fortaleza. Fortaleza: Gabinete da Prefeitura, [2015]. Disponível em: https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/servicos/minuta_do_projeto_de_lei_da_politica_ambiental.pdf. Acesso em: 12/06/2020.

FUKS, Mario. Arenas de Ação e Debate Públicos: Conflitos Ambientais e a Emergência do Meio Ambiente enquanto Problema Social no Rio de Janeiro. **Dados**, v. 41, p. 87–113, 1998.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos Metr pole**, v. 0, n. 07, p. 09–31, 2002.

GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade**, v. 13, n. 2, p. 20–31, 2004.

GOMES, Eduardo. Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 13, n. 4, p. 894–909, 2015.

GONDIM, M. P. Os “governos das mudanças” no Ceará: um populismo weberiano? **Xix encontro anual da associa o nacional de p s-gradua o e pesquisa em ciências sociais. ANPOCS**, [S. l.], 1995.

GUIJT, Irene; SHAH, Meera Kaul. Waking up to power, conflict and process. **The myth of community: Gender issues in participatory development**, v. 228, p. 242, 1998.

GUSSI, Alcides. Apontamentos teórico-metodológicos para avalia o de programas de microcrédito. **Aval – Revista de Avalia o de Políticas Públicas**. UFC, número 1, p. 29-37, 2008

GUSSI, Alcides Fernando; OLIVEIRA, Breyner Ricardo De. Políticas públicas e outra perspectiva de avalia o: uma abordagem antropológica. **Desenvolvimento em Debate**, v. 4, n. 1, p. 83–101, 2016.

HERZFELD, Michael. **Antropologia: Prática teórica na cultura e na sociedade**. São Paulo: Editora Vozes Limitada, 2016.

INGOLD, Tim. Culture, nature, environment: Steps to an ecology of life. *Em*: **The Perception of the Environment**. Cambridge: Routledge, 2021. Tradu o de Silvio Oliveira.

KÜSTER, Angela. **Democracia e sustentabilidade: experiências no Ceará, Nordeste do Brasil**. Fortaleza: Funda o Konrad Adenauer, 2003.

LEACH, Edmund Ronald. **Sistemas Políticos da Alta Birmânia. Um Estudo da Estrutura Social Kachin**. 1ª edição ed., São Paulo: EDUSP, 2014.

LEJANO, Raul. **Parâmetros para análise de políticas públicas: a fusão de texto e contexto**. Campinas/SP: Ed. Arte Escrita, 2012.

LEME, Taciana Neto. Os municípios e a política nacional do meio ambiente. **Planejamento e políticas públicas**, n. 35, 2010.

LEME, Taciana Neto. Governança ambiental no nível municipal. **Repositório do IPEA**, 2016.

LIMA, Gustavo Ferreira da Costa. A institucionalização das políticas e da gestão ambiental no Brasil: avanços, obstáculos e contradições. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 23, n. 0 2011.

LIRA, Rodrigo Anildo; MACIEL, Frabício Barbosa. Representação, participação e cooptação no Conselho Municipal de Meio Ambiente em Campos dos Goytacazes/RJ. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, v. 2, n. 1, p. 72–85, 2013.

LITTLE, Paul Elliot. Ecologia política como etnografia: um guia teórico e metodológico. **Horizontes Antropológicos**, v. 12, p. 85–103, 2006.

LOPES, José Sérgio Leite. Sobre processos de “ambientalização” dos conflitos e sobre dilemas da participação. **Horizontes Antropológicos**, v. 12, p. 31–64, 2006.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Portal Nacional de Licenciamento Ambiental: **O que é licenciamento ambiental?**, [s.d.]. Disponível em: <https://pnla.mma.gov.br/o-que-e-o-pnla>. Acesso em: 28/02/2023.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Comissão Tripartite Nacional**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/acao-a-informacao/comissao-tripartite-nacional>. Acesso em: 10/06/2022.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Comissões Tripartites Estaduais**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/acao-a-informacao/comissoes-tripartites-estaduais>. Acesso em: 28/06/2022.

MIRANDA, Ana Paula Mendes De. Antropologia, Estado Moderno e Poder: perspectivas e desafios de um campo em construção. **Avá. Revista de Antropologia**, n. 7, p. 1–27, 2005.

NADER, Laura. Harmonia coerciva: a economia política dos modelos jurídicos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 9, n. 26, p. 18-29, 1994.

NOGUEIRA, Tiago Amorim. Avaliar em Profundidade: Dimensões Epistemológicas, Metodológicas e Experiências Práticas de uma Nova Perspectiva de Avaliação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais - RPPI**, v. 5, n.2, 2020.

PERDIGÃO, Luiza. Participação social no município de Fortaleza: diagnóstico acerca do funcionamento dos conselhos municipais. **Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza/Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR)**, 2014.

PEREIRA, João Márcio Mendes. Metamorfoses da política de ajuste estrutural do Banco Mundial (1980-2014). **Sociologias**, v. 19, p. 390-422, 2017.

RIBEIRO, Darcy. **O Processo Civilizatório**. 1ª edição ed., São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

RIBEIRO, Fernando Pinto. O paradigma ambiental na globalização neoliberal: da condição crítica ao protagonismo de mercado. **Sociedade & Natureza**, v. 24, p. 211–226, 2012.

ROCHA, Juliana D.; BURSZTYN, Maria Augusta. A importância da participação social na sustentabilidade do desenvolvimento local. **Interações (Campo Grande)**, 2005.

RODRIGUES, Lea. Avaliação em profundidade e ecologia política: **Revista Aval.**, v. 2, n. 16, 2019.

RODRIGUES, Lea C. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas sociais. **Aval: revista avaliação de políticas públicas**, v. 1, n. 1, p. 30-34, 2008.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios, 2011.

ROSELY, Sampaio; MORAES, Luiz Roberto; SANTOS, Maria Elisabeth. Sustentabilidade ambiental: Noção em disputa entre Estado e sociedade civil no Conselho de Meio Ambiente de Salvador-Bahia. Recife. **Anais [...] Em: 25º Congresso brasileiro de engenharia sanitária e ambiental**, 2009.

SALDANHA, José Herannnd Diógenes; BENEVIDES, Marinina Gruska. As Políticas de Habitabilidade em Fortaleza: breves relatos dos diferenciais das gestões de Juraci Magalhães e Luizianne Lins. **Conhecer: debate entre o público e o privado**, v. 3, n. 08, p. 161–195, 2013.

SALVIANI, Roberto. Desenvolvimento, antropologia e “participação”. Uma proposta de reflexão crítica. **Anuário Antropológico**, n. v.35 n.1, p. 227–261, 2010.

SAUVÉ, Lucie. Uma cartografia das correntes em educação ambiental. **Educação ambiental: pesquisa e desafios**, p. 17-44, 2005.

SEUMA. Legado: Meio ambiente - Fortaleza: 2012-2020. **Slide**. Fortaleza: Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente, 2020. Disponível em: https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/infocidade/apresentacao_legado_politica_municipal_do_meio_ambiente.pdf. Acesso em 19/10/2021.

SEUMA. Canal Urbanismo e Meio Ambiente: **Competência**, [s.d.]. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/4-competencia>. Acesso em: 28/04/2021.

SILVA, Renato Silva; FILHO, Severino Soares. Flexibilização do licenciamento ambiental de obras de utilidade pública em áreas de preservação permanente no litoral norte da Bahia. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 54, 2020.

SILVA, Robson Roberto. A descentralização no contexto da redemocratização e da influência neoliberal no Brasil. **SER Social**, v. 17, n. 36, p. 189–189, 2015.

SOUZA LIMA, Antônio Carlos de. **Gestar e gerir: estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará / Núcleo de Antropologia da Política da UFRJ, 2002.

SOUZA LIMA, Antônio Carlos de. Notas (muito) breves sobre a cooperação técnica internacional para o desenvolvimento. In: SILVA, Kelly Cristiane da; SIMIÃO, Daniel Schroeter (Org.). **Timor-Leste por trás do palco: cooperação internacional e a dialética da formação do Estado**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

SOUZA, Donaldo Bello De; NOVICKI, Victor de Araujo. A Participação Social na Questão Ambiental: limites e possibilidades nos Conselhos de Meio Ambiente no Brasil. **Revista Meta: Avaliação**, v. 3, n. 7, p. 25–40, 2011.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: Aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**, n. 25, p. 209–213, 2005.

WACQUANT, Loïc. Três etapas para uma antropologia histórica do neoliberalismo realmente existente. **Caderno CRH**, v. 25, p. 505–518, 2012.

WORLD BANK. **Governance and development**. The World Bank, 1992.

ZHOURI, Andréa. O ativismo transnacional pela Amazônia: entre a ecologia política e o ambientalismo de resultados. **Horizontes Antropológicos**, v. 12, p. 139–169, 2006.

ZHOURI, Andréa. Justiça ambiental, diversidade cultural e accountability: desafios para a governança ambiental. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, p. 97–107, 2008.

ZHOURI, Andréa. Conflitos entre desenvolvimento e meio ambiente no Brasil: desafios para a antropologia e os antropólogos. **Desafios da Antropologia Brasileira**. Bela Feldman-Bianco (Org.). Brasília. ABA, p. 75-108, 2013a.

ZHOURI, Andréa. O mapeamento dos conflitos ambientais. Belo Horizonte, **Slide**. Em: Encontro Regional da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, 2013b.

ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens (Ed.). **Desenvolvimento e conflitos ambientais**. Editora Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 2010.

ZHOURI, Andréa.; LASCHEFSKI, Klemens; PEREIRA, Doralice. "Introdução: desenvolvimento, sustentabilidade e conflitos socioambientais", in Andréa Zhouri, Klemens Laschefski e Doralice Pereira (orgs.), **A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais**, Belo Horizonte, Autêntica, 2005.

ZHOURI, Andréa; ZUCARELLI, Marcos Cristiano. Vozes da Resistência: Mapeando os conflitos ambientais no estado de Minas Gerais. **Anais do 32º Encontro Anual Anpocs, Caxambu**, 2008.