



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

**MAYKON OLIVEIRA MONTE**

**CONSELHO DE MEIO AMBIENTE E EFETIVIDADE DELIBERATIVA: AVALIANDO  
O CASO DO MUNICÍPIO DE JUAZEIRO DO NORTE/CE**

**FORTALEZA**

**2024**

MAYKON OLIVEIRA MONTE

CONSELHO DE MEIO AMBIENTE E EFETIVIDADE DELIBERATIVA: AVALIANDO O  
CASO DO MUNICÍPIO DE JUAZEIRO DO NORTE/CE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre (M.Sc.) em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Políticas Públicas e Territórios.

Orientador: Prof. Dr. José Almir Farias Filho.

Coorientadora: Profa. Dra. Roselane Gomes Bezerra.

FORTALEZA

2024

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

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

---

M768p Monte, Maykon Oliveira.

Participação popular e conselhos gestores de meio ambiente : avaliando o caso do Município de Juazeiro do Norte/CE / Maykon Oliveira Monte. – 2024.  
176 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2024.

Orientação: Prof. Dr. José Almir Farias Filho.

Coorientação: Profa. Dra. Roselane Gomes Bezerra.

1. Políticas Públicas - Avaliação. 2. Conselho Municipal de Meio Ambiente. 3. Efetividade Deliberativa. 4. Juazeiro do Norte/CE. I. Título.

CDD 320.6

---

MAYKON OLIVEIRA MONTE

CONSELHO DE MEIO AMBIENTE E EFETIVIDADE DELIBERATIVA: AVALIANDO O  
CASO DO MUNICÍPIO DE JUAZEIRO DO NORTE/CE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre (M.Sc.) em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Políticas Públicas e Territórios.

Aprovada em: 02/02/2024.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. José Almir Farias Filho (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

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

---

Profa. Dra. Suely Salgueiro Chacon  
Universidade Federal do Ceará (UFC))

---

Prof. Dr. Diego Coelho do Nascimento  
Universidade Federal do Cariri (UFCA)

## **AGRADECIMENTOS**

A Instituição Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP), pelo financeiro através da bolsa-auxílio concedida.

Aos professores e professoras do Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, pelos ensinamentos e conselhos ao longo dos dois anos de aulas.

Aos colegas de turma, pelo acolhimento e as trocas de experiências, conhecimentos e angústias. Sobretudo a Barbara Oliveira e Nikaelly Lopes. Com vocês a caminhada foi mais leve.

Ao Prof. Almir Farias pelas orientações e conselhos. Sobretudo a compreensão diante da nossa distância e das limitações de tempo as quais contei com o apoio. Não há dúvida que sem as conversas e as produções compartilhadas, este trabalho não teria sido desenvolvido.

A Profa. Roselane Gomes, pelos ensinamentos em aula e as orientações. Somando significativamente na produção da pesquisa.

Ao Prof. Rodolfo Góis, pelas orientações feitas no encerramento da disciplina de Seminário de Dissertação.

A Profa. Suely Chacon e ao Prof. Diego Coelho pela participação na banca de qualificação e defesa. A compreensão e as sugestões de vocês tornaram a concretização deste trabalho possível.

Ao Conselho de Defesa do Meio Ambiente de Juazeiro do Norte, pela disponibilidade e apoio durante a coleta de dados da pesquisa.

Aos (as) entrevistados (as), pela disponibilidade e interesse em contribuir para o desenvolvimento do trabalho.

A Luciano Mariano, pelo companheirismo e compreensão durante essa jornada.

Por fim, agradeço a compreensão da minha família, sobretudo da minha mãe Maria Iranilda, por respeitar minha ausência e torcer, mesmo que de longe, pelas nossas conquistas.

## RESUMO

Desde que as formas de atuação política passaram a ser questionadas, os limites do regime representativo ganharam novos contornos. Consolidou-se a ideia de que a participação fosse capaz de alterar as estruturas de poder ao incluir novos atores nas tomadas de decisão. No Brasil, essa premissa embasou a formação dos conselhos gestores institucionalizados, canais inovadores formados por representantes da sociedade civil e do Estado. Ao longo do tempo, não faltaram críticas à atuação emblemática dessas instâncias, tanto pelo funcionamento interno, quanto pela repercussão externa. Considerando tais aspectos, esta pesquisa tem como objetivo avaliar o grau de efetividade deliberativa do Conselho de Defesa do Meio Ambiente do município de Juazeiro do Norte/CE (COMDEMA), entre os anos de 1989 e 2019. De natureza qualitativa e orientado pela avaliação *ex-post facto*, o trabalho adota como delineamento o estudo de caso, articulado a investigação bibliográfica e documental. O exame dos dados obedece aos critérios da análise de conteúdo por categorização e triangulação, mesclando os elementos constantes nas legislações, registros de atas e as percepções dos atores entrevistados. Em síntese, os resultados alcançados revelam que, embora Juazeiro do Norte seja dotado de uma legislação ambiental consolidada, seu COMDEMA se manifesta como um espaço protagonizado pelo governo e modesta atuação da sociedade civil. Além disso, as decisões tomadas pelo conselho obedecem a lógica do controle, isto é, debatendo pautas já definidas por outros órgãos, em detrimento de uma ação mais propositiva. Com efeito, esta instância apresentou um baixo grau de efetividade deliberativa, seguindo uma tendência verificada em outros estudos sobre conselhos gestores. Embora seja uma instância bem-intencionada institucionalmente, sua capacidade propositiva limitada aliada a uma baixa atuação da sociedade civil refletem as disparidades internas de poder e a dificuldade de produzir efeitos de políticas públicas mais amplos para a comunidade.

**Palavras-chave:** políticas públicas – avaliação; conselho municipal de meio ambiente; efetividade deliberativa; Juazeiro do Norte/CE.

## ABSTRACT

Ever since the practices of political activity started being questioned, the limits of the representative regime have gained new contours. The idea that participation was capable of changing power structures by including new actors in decision-making was consolidated. In Brazil, this premise supported the formation of institutionalized management councils, innovative channels formed by representatives of civil society and the State. Over time, there has been no shortage of criticism of the emblematic actions of these bodies, both due to their internal functioning and external repercussions. Considering these aspects, this research aims to evaluate the degree of deliberative effectiveness of the Environmental Defense Council of the municipality of Juazeiro do Norte/Brazil (COMDEMA), between the years 1989 and 2019. Qualitative in nature and guided by *ex-post facto* evaluation, the work adopts utilizes this case study as outline, articulated with bibliographic and documentary research. The data analysis obeys the criteria of content analysis by classification and triangulation, incorporating elements that are constant in legislation, the statements recorded in minutes and the opinions of interviewees. In summary, the results achieved reveal that, although Juazeiro do Norte has consolidated environmental legislation, its COMDEMA manifests itself as a space led by the government and modest action by civil society. Furthermore, the decisions taken by the council follow the logic of control, that is, debating agendas already defined by other bodies, to the detriment of more purposeful action. In effect, this instance presented a low degree of deliberative effectiveness, following a trend seen in other studies on management councils. Although it is an institutionally well-intentioned body, its limited propositional capacity combined with low civil society performance reflect internal power disparities and the difficulty of producing broader public policy effects for the community.

**Keywords:** public policies — analysis; environmental defense council; deliberative efficiency; Juazeiro do Norte/Brazil.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Mapa de Juazeiro do Norte .....	32
Figura 2 -	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável .....	57
Figura 3 -	Mapa de Juazeiro do Norte e Região Metropolitana do Cariri	87
Figura 4 -	APA da Chapada do Araripe .....	96
Figura 5 -	Floresta Nacional do Araripe .....	96
Figura 6 -	Localização das UC'S no município de Juazeiro do Norte- CE .....	98
Figura 7 -	Bacias Hidrográficas da Região Metropolitana do Cariri .....	99
Figura 8 -	Índice de Perdas na Distribuição de Água .....	103
Figura 9 -	Índice de Esgoto Tratado Referido à Água .....	104
Figura 10 -	Mapa da infraestrutura subterrânea de drenagem e dos pontos de alagamentos existentes na sede de Juazeiro do Norte .....	105
Figura 11 -	Mapa da Localização dos Pontos de Combustíveis no Município de Juazeiro do Norte-CE .....	107
Figura 12 -	Expansão urbana da cidade do Juazeiro do Norte. 1987- 2011 .....	109
Figura 13 -	Zonas Especiais de Juazeiro do Norte .....	110
Figura 14 -	Potencial Poluidor Degradador – ZE2 .....	111



## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Proporção de Municípios com estrutura de Meio Ambiente – 2002/2020 .....	65
Gráfico 2 -	Percentual de Municípios com Conselhos de Meio Ambiente no Brasil, Total e Ativos - 2002/2020.....	80
Gráfico 3 -	Funções dos Conselhos Gestores de Meio Ambiente no Brasil – 2002/2020 .....	82

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Total de Vocalizações por Segmento e Ano (2013-2019) – Modelo .....	38
Tabela 2 -	Temas Prevalentes .....	39
Tabela 3 -	Proporção de Municípios que iniciaram o processo de elaboração da Agenda 21 Local, Brasil -2002/2020 .....	55
Tabela 4 -	Proporção de conselhos de meio ambiente no Brasil, paridade e representação da sociedade civil e do governo – 2002/2020.....	83
Tabela 5 -	Índice dos Movimentos Pendulares dos Municípios da RMCariri (2010) .....	90
Tabela 6 -	Quantitativo Populacional e Taxa de Urbanização dos Municípios da RMCariri (1991,2000,2010 e 2022) .....	92
Tabela 7 -	Unidades de Conservação da RMCariri .....	97
Tabela 8 -	Taxa de Cobertura do Serviço de Água nos Municípios avaliados, zona urbana e rural (2014-2016) .....	100
Tabela 9 -	Consumo Médio per capita (m <sup>3</sup> ) e Consumo Residencial em Crato e Juazeiro do Norte (2015) .....	101
Tabela 10 -	Quantidade, Profundidade e Vazão dos Poços localizados nos Municípios da RMCariri (2016).....	101
Tabela 11 -	Número de Poços de Acordo com o Uso da Água em Juazeiro do Norte .....	102
Tabela 12 -	Esgotamento Sanitário em Juazeiro do Norte (2014 a 2016).....	103
Tabela 13 -	Destino do Lixo Produzido pelos Domicílios Permanentes em Juazeiro do Norte - 2010 .....	106
Tabela 14 -	Lista das Legislações Analisadas .....	114

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Análise da Institucionalização do Conselho .....	35
Quadro 2 -	Análise da Democratização .....	36
Quadro 3 -	Análise da Representação .....	37
Quadro 4 -	Variáveis relacionadas à vocalização e formação da agenda ....	38
Quadro 5 -	Modelo de avaliação do Grau de Efetividade Deliberativa (GED) .....	41
Quadro 6 -	Síntese do Percurso Metodológico de Avaliação .....	42
Quadro 7 -	Análise da Institucionalização – Leis e RI (Juazeiro do Norte) ...	117
Quadro 8 -	Análise da Democratização – Leis e RI (Juazeiro do Norte) .....	118
Quadro 9 -	Análise da Representação – Leis e RI (Juazeiro do Norte) .....	122
Quadro 10 -	Categorias previstas do COMDEMA .....	124
Quadro 11 -	Frequência das reuniões ordinárias e extraordinárias (2013- 2019) .....	127
Quadro 12 -	Total de Vocalizações por Segmento e Ano (2013-2019) .....	130
Quadro 13 -	Total de Vocalizações por Segmento e Ano (2013-2019) – Reuniões Extraordinárias .....	131
Quadro 14 -	Total de Vocalizações por Segmento e Ano – Reunião da Comissão de Gestão do Parque das Timbaúbas .....	132
Quadro 15 -	Total de Vocalizações por Segmento e Ano (2013-2019) – Reuniões Ordinárias .....	132
Quadro 16 -	Temas Prevalentes por Segmento – Total (2013-2019) .....	136
Quadro 17 -	Tipos de Manifestações por Segmento e Total (2013-2019) .....	142
Quadro 18 -	Tipos de Manifestações por Segmento e Total (2013-2019) – Reuniões Extraordinárias .....	143
Quadro 19 -	Tipos de Manifestações por Segmento e Total (2013-2019) – Reuniões Ordinárias .....	144
Quadro 20 -	Tipos de Decisões do COMDEMA (2013-2019) .....	148
Quadro 21 -	Funções do COMDEMA (2013-2019) .....	148
Quadro 22 -	Grau de Efetividade Deliberativa do COMDEMA (2013-2019) ...	149

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACEAS	Associação Cearense de Engenheiros Ambientais e Sanitaristas
ACNN	Associação Comunitária Nova Nazaré
ACPBRAS	Associação de Catadores para um Brasil Sustentável
AGACE	Associação das Gestões Ambientais Locais do Estado do Ceará
AI-5	Ato Institucional 5
AMAJU	Autarquia Municipal de Meio Ambiente de Juazeiro do Norte
ANA	Agência Nacional de Águas
APA	Área de Proteção Ambiental
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CEBS	Comunidades Eclesiais de Base
CMMA	Conselho Municipal de Meio Ambiente
CNUDS	Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável
COEMA	Conselho Estadual de Meio Ambiente
COMDEMA	Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CRAJUBAR	Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha
ECO-92	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
FAP	Faculdade Paraíso
Flona-Araripe	Floresta Nacional do Araripe
FUNDEMA	Fundo Municipal de Meio Ambiente
HRC	Hospital Regional do Cariri

IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBio	Instituto Chico Mendes para a Conservação da Biodiversidade
IES	Instituições de Ensino Superior
IFCE	Instituição de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
IP's	Instituições Participativas
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MUNIC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONGs	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PDDU	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PDM	Plano Diretor Municipal
PIB	Produto Interno Bruto
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual

RI	Regimento Interno
RMCARIRI	Região Metropolitana do Cariri
RMF	Região Metropolitana de Fortaleza
RM's	Regiões Metropolitanas
RPPN's	Reservas Particulares do Patrimônio Ambiental
SEAGRI	Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento
SECULT	Secretaria Municipal de Cultura
SEDEST	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Trabalho
SEDUC	Secretaria Municipal de Educação
SEINFRA	Secretaria Municipal de Infraestrutura
SEJUV	Secretaria Municipal de Esporte e Juventude
SEMA	Secretaria Especial de Meio Ambiente
SEMACE	Superintendência Estadual de Meio Ambiente
SEMASP	Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Serviços Públicos
SESAU	Secretaria Municipal de Saúde
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SNIS	Sistema de Informações sobre Saneamento
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
UC	Unidade de Conservação
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFCA	Universidade Federal do Cariri
UNILEÃO	Centro Universitário Doutor Leão Sampaio
UPAMA	União Protetora dos Animais e Meio Ambiente
URCA	Universidade Regional do Cariri

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	15
<b>1.1</b>	<b>Justificativa e Relevância da Pesquisa</b> .....	20
<b>1.2</b>	<b>Pergunta de Partida e Hipótese de Pesquisa</b> .....	23
<b>1.3</b>	<b>Objetivos da Pesquisa</b> .....	24
<b>1.4</b>	<b>Estrutura da Dissertação</b> .....	24
<b>2</b>	<b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA AVALIATIVA</b>	26
<b>2.1</b>	<b>Notas sobre a Avaliação de Políticas Públicas</b> .....	26
<b>2.2</b>	<b>Escolha da Abordagem e do Modelo de Avaliação da Política Pública</b> .....	30
<i>2.2.1</i>	<i>Sobre a abordagem metodológica</i> .....	30
<i>2.2.2</i>	<i>Lócus da Pesquisa</i> .....	31
<i>2.2.3</i>	<i>Borda Temporal de análise</i> .....	32
<b>2.3</b>	<b>Técnicas de Coleta de Dados</b> .....	33
<b>2.2</b>	<b>Análise dos Dados</b> .....	35
<b>3</b>	<b>A CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL NO BRASIL</b> .....	43
<b>3.1</b>	<b>O Estado Brasileiro e a Política de Meio Ambiente</b> .....	43
<b>3.2</b>	<b>Município e Meio Ambiente: os Efeitos da Descentralização Federativa</b> .....	60
<b>3.3</b>	<b>Conselhos Gestores de Meio Ambiente</b> .....	67
<b>4</b>	<b>JUAZEIRO DO NORTE: O MUNICÍPIO E A QUESTÃO AMBIENTAL</b> ..	86
<b>4.1</b>	<b>De Pequena Vila a Centralidade Metropolitana e Regional</b> .....	86
<b>4.2</b>	<b>Problemáticas Ambientais de Juazeiro do Norte</b> .....	94
<b>5</b>	<b>EFETIVIDADE DELIBERATIVA DO COMDEMA DE JUAZEIRO DO NORTE</b> .....	112
<b>5.1</b>	<b>Aparato Político-Institucional do Conselho</b> .....	113
<b>5.2</b>	<b>Capacidade de Vocalização: Quem Fala no Conselho</b> .....	126
<b>5.3</b>	<b>Capacidade de Agenda: O Que é Discutido no Conselho</b> .....	133
<b>5.4</b>	<b>Tipos de Manifestações no Conselho</b> .....	140
<b>5.5</b>	<b>O Grau de Efetividade Deliberativa</b> .....	147
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	152
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	156

<b>APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA .....</b>	<b>167</b>
<b>APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO E LIVRE ESCLARECIDO .....</b>	<b>169</b>
<b>ANEXO A – VOCALIZAÇÕES POR TEMA, SEGMENTO E TIPO DE REUNIÃO (2013-2019) .....</b>	<b>173</b>



## 1 INTRODUÇÃO

Desde que a Constituição Federal de 1988 foi aprovada, muito tem-se falado sobre a contribuição da participação social no decurso das políticas públicas. Mesmo durante a elaboração da Carta Magna, as circunstâncias não eram totalmente favoráveis ao diálogo propositivo, devido as marcas deixadas pelo Regime Militar. Entre 1987 e 1988, as proposições dos atores sociais e políticos constantemente entravam em conflitos sobre as formas de estruturação daquilo que viria a ser o símbolo da redemocratização no Brasil (Gohn, 2001).

As diferenças ideológicas e partidárias dificultaram sobremaneira o desenrolar da Constituição, contudo, não o suficiente para impedir a concretização do feito. Logo, as expectativas tomaram de conta dos mais distintos segmentos da população, sobretudo aqueles que estiveram engajados nos movimentos sociais que reivindicavam o direito à saúde, educação, moradia, assistência social e ao meio ambiente. A esperança de tempos melhores não se resumia apenas pela incorporação das agendas populares na Carta Magna, mas especialmente pelos seus efeitos imediatos. Particularmente devido a autonomia política outorgada aos municípios, que assim como a União e os Estados, passaram a decidir sobre uma série de tratativas político-administrativas que estavam mais próximos da sociedade.

Antes desse marco, os municípios pouco avançavam em termos de diálogos junto à população, que era vista como uma mera receptora dos serviços públicos. Poucas iniciativas aproximavam os dois atores, pois a maior parte dos encaminhamentos de ambos ocorriam separadamente: de um lado, o Estado, na condução das políticas públicas, e de outro, a sociedade civil pressionando por melhorias através dos movimentos sociais. Dentro dessa perspectiva, geravam-se mais atritos do que convergências, dado que a (in)ação do primeiro motivava o dinamismo do segundo (Nobre, 2004).

Ocasionalmente, após o processo de descentralização e o ganho de autonomia provocados pela Constituição de 1988, os municípios passaram a planejar e implementar iniciativas mais alinhadas aos interesses da população local. Antes disso, as experiências documentadas revelavam as dificuldades de negociações entre o poder público local e os munícipes. A título exemplificativo, ressalta-se os conselhos populares, canais formados por moradores de bairro e cujo funcionamento era

influenciado pelas práticas clientelistas e populistas centradas na figura de lideranças locais. Mesmo assim, tais espaços buscavam interações com a seara governamental, mas localizavam-se “de costas para o Estado”, como estratégia de revolta a ordem estabelecida durante a década de 1970 (Gohn, 2001).

A clara dificuldade de contato do Estado em aproximar-se das demandas populares somava-se ao aumento dos movimentos sociais nas ruas, e, conseqüentemente, provocando mudanças de posturas camufladas de boas intenções. Com isso, o Estado passou a estimular a criação de conselhos comunitários, objetivando a legitimidade das decisões tomadas na arena estatal. A estratégia possuía um sentido bem definido: a consecução das decisões acertadas no âmbito estatal, sem, no entanto, estimular o debate com a sociedade civil.

Com efeito, as estruturas sociais minimamente organizadas em coletivos, associações e sindicatos, alinhados aos movimentos sociais e as Comunidades Eclesiais de Base (CEBS), ampliaram a desconfiança sobre os limites do regime representativo, cujas insuficiências implicavam diretamente no tipo de participação almejada durante o contexto de redemocratização no Brasil. O declínio da democracia representativa é um fenômeno que se inicia a partir do final do século XIX e obtém notoriedade durante todo o século XX no Brasil (Avritzer, 2000).

Os percalços decorrentes de longos governos dominados pelas elites, somados aos debates referentes aos limites do sufrágio universal, bem como da desconfiança generalizada dos representados em relação aos representantes, culminaram na busca por alternativas razoáveis de repartição do poder político concentrado nas mãos de poucos. As estratégias partiam de um debate teórico que compreendia a participação ora como um mecanismo de redução dos atritos entre sociedade e Estado através do voto, mesmo reconhecendo que esse recurso já fosse limitado no próprio sistema representativo, e ora como estratégia de mobilização e ocupação das ruas pelas camadas vulneráveis, estimulando as demandas sociais para além das urnas e chegando as portas do Estado (Gohn, 2011).

Parcela considerável da população no país, notadamente a classe trabalhadora, não sentia os efeitos das políticas públicas no cotidiano, tanto a médio quanto a longo prazo. E reivindicava a divisão do poder político distribuído na estrutura estatal entre as lideranças sociais, institucionalizando instrumentos que aproximassem cada vez mais a população da esfera estatal, na medida em que a

produção de políticas públicas também passasse a ser tarefa da sociedade civil, de forma a torná-la mais engajada e, pedagogicamente, preparada para lidar com as desigualdades sociais (Gohn, 2001).

Exigia-se o compartilhamento de ideias, direitos e deveres de forma a considerar a pluralidade de atores e interesses dispersos entre as diferentes classes sociais. Em mais da metade do século XX, discursar sobre tais elementos em defesa de uma democracia mais participativa, significava assumir o risco de “gritar ao vento”, tendo em vista a hegemonia cultural sobre a política fortemente reforçada pelas elites, de que o cidadão comum não teria condições e capacidade de atuar politicamente, devido a ignorância e o desinteresse pelo coletivo (Nobre, 2004).

Os movimentos sociais, categoricamente, não só se opuseram a tais equívocos, como também exigiam uma participação ao lado do Estado pautado pelo viés deliberativo da participação. Isso implicava um outro olhar sobre a democracia, desta vez com um caráter mais propositivo, formativo e argumentativo no interior do Estado, no qual a sociedade civil também fosse responsável pelo delineamento das regras que movimentavam os jogos políticos (Avritzer, 2000). Com efeito, as iniciativas criadas durante a elaboração da Constituição de 1988, trouxeram os novos princípios e valores democráticos da participação e deliberação para a seara governamental, influenciando as inovações institucionais presentes no texto constitucional.

É no bojo desses anseios e concretizações que são legitimados os conselhos gestores de políticas públicas. Diferente dos conselhos populares e comunitários, os conselhos gestores de políticas públicas são espaços compostos por representantes governamentais e sociais de forma paritária que planejam, negociam e decidem sobre algum objeto político em específico, através de deliberações contínuas (Tatagiba, 2004). No Brasil, existem diferentes políticas públicas que exigem, obrigatoriamente, a existência de conselhos para fiscalizar e controlar os recursos orçamentários recebidos e utilizados. São os casos das políticas de educação, saúde, assistência social e criança e adolescente. Para essas políticas, parte significativa dos conselhos gestores existem desde a década de 1990, tornando a estrutura institucional desses espaços mais consolidadas (Cunha, 2007).

Paralelamente, outras Instituições Participativas (IP's)<sup>1</sup> que também possuem décadas de existência, mas que, diferente dos conselhos de políticas sociais não dispõem, necessariamente, de recursos orçamentários vinculados a sua institucionalização, cresceram no cenário nacional. São os casos dos conselhos gestores de cultura, esporte, políticas urbanas e meio ambiente. Em geral, os conselhos ligados a esses temas foram criados após a aprovação de alguma política, para fins de controle ou apenas consulta, mantendo um caráter opinativo sobre a política.

A título exemplificativo, pode-se destacar a trajetória dos conselhos de políticas urbanas após a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Nº 10.257/2001). Inúmeros conselhos foram instituídos a partir de 2001 devido as determinações do Estatuto sobre a Gestão Democrática da Cidade no acompanhamento dos planos diretores municipais, todavia, parcela significativa não sobreviveram por longos períodos por diferentes razões. As principais podem ser elencadas em algumas dificuldades comuns: a) a ausência de recursos vinculados; b) o predomínio do governo entre os conselheiros; c) a ausência de participação e deliberação; e d) a primazia da tecnicidade sobre a política (Santos Júnior *et al.*, 2011).

E por tratar-se de órgãos vinculados ao poder público municipal, geralmente a continuidade de determinado conselho está condicionada a permanência do grupo político que ocupa o poder. Logo, a tendência é que essas IP's sejam diluídas ao longo do tempo. E quando há a possibilidade de retorno em outro momento, sob a coordenação de outro grupo político, geralmente as antigas participações são substituídas por novas, iniciando um novo ciclo a partir daquele momento exato (CUNHA, 2007). Por conseguinte, dificultando o acesso e a continuidade da sociedade civil no trato das questões políticas.

Nessa mesma empreitada, encontram-se os conselhos gestores de meio ambiente, porém com algumas particularidades. Dentre elas, ressalta-se o caráter temporal das políticas ambientais serem mais antigas e consolidadas institucionalmente, diferente das políticas urbanas. Assim como as políticas sociais,

---

<sup>1</sup> Instituições que operam simultaneamente por meio dos princípios de participação e representação; transformam características voluntárias da sociedade civil em formas de permanente organização política; interagem com partidos políticos e atores estatais e para as quais o desenho institucional tem grande relevância na sua efetividade (Cunha *et al.*, 2011, p. 298. apud Avritzer, 2009).

esse amadurecimento gera alguns retornos positivos para a criação e permanência de conselhos de meio ambiente.

A Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), que instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), significou um passo relevante na organização e atuação local em torno da temática ambiental, influenciando a criação dos primeiros conselhos ambientais no Brasil que passaram a integrar o SISNAMA. Durante os anos da década de 1980, as primeiras investidas avançaram em termos institucionais e de defesa do meio ambiente, diante de um contexto de inação pública em face do quadro de degradação ambiental provocado pelas indústrias. Para Barbieri (2006), a lógica industrial predominante na época priorizava uma produção industrial em massa sustentada numa perspectiva exclusivamente liberal, considerando o meio ambiente como espaço de obtenção de recursos e despejo de materiais, sem a devida preocupação com as externalidades produzidas.

Para minimizar a situação, a aprovação da Constituição Federal de 1988 somou-se a Política Nacional de Meio Ambiente, ampliando a agenda ambiental em 2 importantes caminhos: 1) a criação de um capítulo específico para a temática ambiental; e 2) a descentralização da responsabilidade pela temática para todos os entes da federação. Momento em que os municípios passam a assumir o papel de protagonistas, influenciando diretamente o surgimento de órgãos municipais e conselhos gestores ambientais (Moura, 2016).

Com isso, a criação de pastas exclusivas de meio ambiente a nível local, ou em conjunto com outras políticas, ampliou-se desde 2002, saindo de 69% para mais de 94% de cobertura nacional em 2020. O aumento significou a adesão pelos municípios de diferentes instrumentos ambientais relevantes para o planejamento a nível local, tais como a Agenda 21, os fundos de financiamento, os planos de saneamento básico, dentre outros. A mesma tendência ocorreu com os conselhos de meio ambiente, os quais saltaram de 34% em 2002 para 80% dos municípios em 18 anos.

Entretanto, em que pese os avanços político-administrativos e de participação institucional nos mais de 5.000 municípios, algumas dificuldades de operacionalização da agenda ambiental passaram a chamar a atenção devido as similaridades. Principalmente no que concerne a funcionalidade dos conselhos gestores de meio ambiente. Segundo Fonseca *et.al.* (2012), ao avaliar a atuação do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), órgão de nível federal, foi possível identificar 2

empecilhos que também são comuns aos municípios: i) a linguagem técnica como fator de dominação, geralmente orquestrado pelos representantes do Estado; e ii) a linguagem técnica como objeto de despolitização dos sujeitos, no qual as discussões ignoram as repercussões sociais e ambientais de modo mais amplo.

Portanto, umas das missões que se coloca para a pesquisa científica é compreender até que ponto a participação dos diferentes atores influenciam as dinâmicas internas e externas do conselho, sobretudo aqueles que representam a sociedade civil, grupo historicamente excluído dos espaços de decisão pública (Tatagiba, 2004). E para tanto, olhar para os conselhos municipais de meio ambiente é uma tarefa que pode revelar tais nuances, abarcando os avanços e desafios que circundam a participação institucional em espaços de constantes conflitos de interesses.

### **1.1 Justificativa e Relevância da Pesquisa**

Levando em consideração a complexidade em torno do tema da participação em espaços institucionalizados de poder, onde convergem atores e interesses distintos, a presente pesquisa justifica-se pela necessidade de avaliação das dinâmicas internas das instituições participativas, mais especificamente, dos conselhos gestores de meio ambiente. Geralmente, as pesquisas que avaliam a participação institucional seguem dois caminhos diferentes: o primeiro deles relaciona-se à legitimidade interna, isto é, capacidade de identificar e avaliar os efeitos em termos de qualidade dos processos na tomada de decisão interna; um segundo que compreende a legitimidade externa dos produtos dos processos, ou seja, os impactos da representação e participação da sociedade civil no sistema político (Cunha *et al.*, 2011).

Para ambos os tipos, utilizam-se variáveis e indicadores diferentes, de forma aproximar o máximo possível as dinâmicas participativas da sociedade civil aos processos e efeitos. Neste trabalho, o foco volta-se diretamente ao primeiro percurso avaliativo, uma vez que espera-se compreender a natureza das atividades participativas, através de uma proposta metodológica que foque na qualidade dos resultados internos produzidos pelos conselhos, de modo a oferecer subsídios para uma avaliação do ponto de vista do funcionamento, da qualidade deliberativa e dos

condicionantes para a sua efetividade, observando a efetiva capacidade da sociedade civil em influenciar, controlar e decidir sobre a política ambiental (Cunha *et al.*, 2011).

Objetivando capturar tais elementos, definiu-se como lócus da pesquisa o município de Juazeiro do Norte, localizado no sul do Estado do Ceará e contando 286.120 habitantes, sendo essa a terceira maior população do Estado, conforme o Censo Demográfico do IBGE em 2022. Juazeiro do Norte é o principal polo em termos de desenvolvimento socioeconômico do Cariri cearense, região formada por 33 municipalidades. O município concentra diferentes segmentos comerciais que atuam na produção de bens e serviços, além de diversos equipamentos públicos e privados, cujo raio de influência alcança toda a porção interiorana do Ceará, e parte dos Estados de Pernambuco e Paraíba (Queiroz, 2013).

Do ponto de vista ambiental, Juazeiro do Norte, localiza-se próximo a duas importantes áreas ambientais no interior do Ceará, a Área de Proteção Ambiental da Chapada do Araripe (APA da Chapada do Araripe), criada em 1997, e a Floresta Nacional do Araripe (Flona Araripe), Unidade de Conservação (UC) criada em 1946. Embora não integre, territorialmente, a área dos dois recortes, o município dispõe de um geossítio<sup>2</sup> administrado pelo Geopark Araripe, denominado de Geossítio do Horto, instituição responsável pela conservação do patrimônio natural e cultural dos municípios de Barbalha, Crato, Juazeiro do Norte, Missão Velha, Nova Olinda e Santana do Cariri.

A avaliação aqui empreendida tem como borda temporal os anos de 1989-2019, escolhida com base em dois motivos: o primeiro refere-se à institucionalização do conselho de Juazeiro do Norte, em 1989, havendo a existência de documentos que permitam análises já a partir desse ano; e o segundo, pela escolha do pesquisador em não considerar na análise as eventualidades que influenciaram as dinâmicas dos conselhos a partir de 2020, ano em que teve início a pandemia de COVID-19, e conseqüentemente, distintos efeitos no âmbito das instituições públicas e participativas.

Ademais, reforça-se nesse último critério, a particularidade do início da gestão do ex-presidente Jair Bolsonaro (2018-2022), figura emblemática no trato das

---

<sup>2</sup> Os Geossítios são espaços de considerável importância científica, cultural e turístico. Em Juazeiro do Norte está localizado o geossítio Colina do Horto, local de importante valor histórico e religioso, devido a presença da estátua do Padre Cícero, do Museu Vivo do Padre Cícero, da Igreja do Senhor Bom Jesus do Horto e da trilha de acesso ao Santo Sepulcro.

questões ambientais. Segundo Missiato *et al.* (2021), a atuação dos atores vinculados a área ambiental do ex-presidente, foi marcada por desmontes impactantes das instituições responsáveis pela proteção ambiental, sobretudo ao olhar para a política destrutiva do ex-ministro de meio ambiente Ricardo Salles.

Ao focalizar em Juazeiro do Norte, espera-se identificar as particularidades ambientais que circundam o município, cuja localização é privilegiada em termos ambientais. Fazendo uso de uma abordagem de pesquisa avaliativa que incorpora os sujeitos da política, sem perder de vista a necessidade de alinhamento teórico-conceitual e metodológico útil ao entendimento da política avaliada. Do ponto de vista acadêmico, a relevância do estudo caminha rumo ao aprimoramento de reflexões no campo de públicas, mais especificamente para a avaliação de políticas públicas, subcampo no qual o pesquisador responsável pelo trabalho está inserido.

Além disso, contribui diretamente para uma necessidade cada vez mais exigida sobre os estudos que envolvem os temas da participação e deliberação institucional, tratando enquanto objeto os conselhos gestores de meio ambiente. Parte significativa das pesquisas que englobam conselhos gestores direcionam-se as políticas de educação, saúde e assistência social, por serem políticas nas quais os conselhos estão mais consolidados institucionalmente e, conseqüentemente, possuem maior aporte informacional útil a análises pormenorizadas (Avritzer, 2007; Cunha, 2007). A pesquisa também pode contribuir para a compreensão de outros conselhos municipais, visto que trata de aspectos que envolvem a existência e o funcionamento de instituições participativas.

Para a sociedade em geral, apresenta-se como relevante por dois motivos: o primeiro consiste na possibilidade de obtenção de informações sobre a dinâmica de canais de representação, participação e deliberação em torno da política ambiental em Juazeiro do Norte; e, por conseguinte, pela ampliação do conhecimento em vista ao controle social pelos cidadãos, independentemente da vinculação ao objeto da pesquisa.

Por fim, cabe ressaltar que a escolha decorre de um interesse levado pelo pesquisador em entender as dinâmicas urbanas, ambientais e políticas do Cariri cearense do ponto de vista acadêmico. Curiosidade ampliada desde a graduação, quando ingressei em programas e projetos de pesquisa, extensão e cultura vinculados ao curso de Administração Pública e Gestão Social da Universidade Federal do Cariri



(UFCA). Naquele momento, a inquietação decorria da falta de representação dos municípios pertencentes a Região Metropolitana do Cariri (RMCariri) em estudos acadêmicos. A RMCariri foi institucionalizada em 2009, e desde então, tem sido palco de iniciativas que objetivavam sua consolidação político-administrativa, tais como o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), instrumento obrigatório para regiões metropolitanas, e cujo conteúdo deve abarcar desafios e estratégias desenhadas pelo recorte metropolitano.

A primeira tentativa de compreender a RMCariri e os municípios individualmente, ocorreu durante a elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), em 2020, sob o título: Identidade Metropolitana e Municipalidade: o Caso da Região Metropolitana do Cariri, no qual, os resultados sobre a dinâmica metropolitana e as particularidades em cada município revelaram a necessidade de novas análises. Na pesquisa de mestrado, objetivava-se, inicialmente, dar continuidade a esta missão, mas devido aos limites de tempo e recursos decidiu-se por focar a análise somente em Juazeiro do Norte.

O esforço dedicado a uma localidade não reduziu a curiosidade em conhecer as demais cidades. Uma vez que se trata da minha região de moradia. Porém, no momento, com a presente construção, foi possível mesclar tal desejo as possibilidades teóricas e metodológicas do Programa de Avaliação de Políticas Públicas, modelando um percurso avaliativo inspirado em outros trabalho, mas que tem a particularidade de ser voltado para um município repletos de similaridades e disparidades com os demais do Cariri cearense.

## **1.2 Pergunta de Partida e Hipótese de Pesquisa**

Considerando o tema da participação institucionalizada e os conselhos gestores de políticas ambientais como objeto de pesquisa, o presente trabalho adota o seguinte questionamento: como encontra-se a efetividade deliberativa do conselho de meio ambiente do município de Juazeiro do Norte?

A efetividade deliberativa consiste na capacidade das IP's em influenciarem, controlarem e decidirem sobre a política pública, expressa na efetiva institucionalização dos encaminhamentos acertados pelos integrantes do espaço (Cunha, 2007). A efetividade deliberativa tende a ser maior quando os processos internos e decisões tomadas em uma IP são protagonizadas pela sociedade civil, visto

que se trata do segmento historicamente excluído dos espaços de poder. Além disso, refere-se ao grupo mais vulnerável aos problemas públicos, podendo ser a vítima e/ou beneficiário da política pública decidida em um conselho gestor. Logo, a noção de efetividade deliberativa alinha-se diretamente a ideia de participação popular nos moldes deliberativos, isto é, quando a sociedade civil é capaz de atuar nas diferentes fases que envolvem a política pública.

Adota-se como hipótese de pesquisa a compreensão de que, apesar de ser um município dotado de institucionalidade ambiental, a representação e a participação da sociedade civil ainda continuam dependentes do discurso estatal, elemento que se expressa no desenho institucional dos conselhos e nas decisões tomadas internamente. Conseqüentemente, o grau de efetividade deliberativa tende a ser baixo.

### **1.3 Objetivos da Pesquisa**

#### **Objetivo Geral**

Avaliar o grau de efetividade deliberativa do Conselho de Meio Ambiente do município de Juazeiro do Norte/CE, entre os anos de 1989 e 2019.

#### **Objetivos Específicos**

1. Analisar o desenho institucional, considerando os critérios de representação, institucionalização e democratização;
2. Identificar o nível de participação dos segmentos integrantes do conselho através das capacidades de vocalização e formação da agenda;
3. Identificar os tipos de decisões tomadas pelo conselho;
4. Comparar as percepções dos (as) conselheiros (as) da sociedade civil e do governo em relação as dinâmicas participativas e deliberativas.

### **1.4 Estrutura da Dissertação**

O presente texto encontra-se, para além da introdução e considerações finais, estruturado em quatro outros capítulos, brevemente resumidos a seguir:

O capítulo 2 – *Procedimentos Metodológicos da Pesquisa Avaliativa* – sintetiza as escolhas dos métodos, das técnicas de coleta e análise dos dados, bem como o lócus da pesquisa e as razões pela definição da temporalidade da pesquisa, cujas discussões estão alinhadas ao modelo avaliativo escolhido.

O capítulo 3 – *A Consolidação da Política Ambiental no Brasil* – traz uma abordagem teórico-conceitual sobre os temas que circundam a pauta relacionadas aos conselhos gestores de meio ambiente. Além disso, ao lado das linhas de pensamento a respeito do Estado, das políticas públicas, da política ambiental, da descentralização municipal, da democracia e dos conselhos institucionalizados, são apresentados dados da situação do Brasil quanto aos processos de consolidação da agenda ambiental.

O capítulo 4 – *Juazeiro do Norte: o Município e a Questão Ambiental* – apresenta a contextualização histórica que envolve a formação do lócus da pesquisa, destacando aspectos sociais, culturais, econômicos e religiosos. Complementarmente, é feita uma incursão nos principais temas que simbolizam o meio ambiente em Juazeiro do Norte, desde aspectos relacionados a localização municipal, até as potencialidades e problemáticas ambientais no município.

No capítulo 5 – *Efetividade Deliberativa do COMDEMA de Juazeiro do Norte* – são apresentados os resultados da pesquisa. Em síntese, as análises e discussões giram em torno das vocalizações, dos segmentos, das agendas, e dos tipos de decisões tomadas pelo Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA) de Juazeiro do Norte.

## **2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA AVALIATIVA**

Elemento imprescindível em trabalhos acadêmicos, a metodologia consiste em um espaço dedicado a explicar como o estudo irá se desenvolver, a partir do problema, objeto e os objetivos da pesquisa. Importante ressaltar que este tópico não deve ser assimilado somente como um canal operacional para o alcance dos resultados. É necessário que as escolhas das abordagens, das técnicas e dos métodos estejam alinhados a perspectiva geral do trabalho, sobretudo do ponto de vista teórico. É com base nessa perspectiva que as posições acertadas aqui estão embasadas. Desde a escolha da abordagem até as técnicas de coleta e análise dos dados, o estudo faz uso de recursos teórico-conceituais elaborados por outros(as) pesquisadores(as). No entanto, sofrendo adaptações que atendam as particularidades do objeto e o lócus de estudo.

Nesse sentido, é feita uma incursão que justifica a escolha da abordagem qualitativa como recurso alinhado aos objetivos estabelecidos, assim como o local da pesquisa, o recorte temporal considerado e os aspectos associados ao campo da avaliação de políticas públicas, campo no qual o pesquisador está inserido. Em seguida, são apresentadas as técnicas de coleta de dados empregadas; e por fim, os instrumentos analíticos fundamentados em pesquisas consolidadas e realizadas junto a outros conselhos gestores, demarcando elementos relevantes para capturar as dinâmicas internas e as reverberações na formação da efetividade deliberativa.

### **2.1 Notas sobre a Avaliação de Políticas Públicas**

Conforme a ciência avança nos diversos campos do conhecimento, teorias e metodologias se revestem de novas estratégias que visam a obtenção de respostas a problemas estruturantes da realidade. Trata-se de um processo contínuo que se coloca ora como vantagem, uma vez que é possível questionar e descobrir os fenômenos a partir de um conjunto de meios disponíveis, ora como desafio, haja vista que afirmar-se como pesquisador(a), pressupõe-se estar ciente dos limites e possibilidades dos campos científicos.

Enquanto campo, compartilha-se neste trabalho do significado concebido por Bourdieu (2014 *apud* Boulossa *et.al.*, 2021), cuja compreensão perpassa pelo entendimento de espaços constituídos por crenças e práticas, acompanhadas de

conhecimentos construídos, tornando legítimo a existência e o uso de determinadas visões de mundo. E para o campo de públicas não poderia ser diferente, cujo terreno engloba áreas como a gestão, o planejamento e a avaliação de políticas públicas, assim como outros subcampos que possuem estreita relação com o Estado e o território, como a gestão social.

Para cada subcampo citado poderia ser feito um debate a parte, todavia, importa priorizar neste estudo, a avaliação de políticas públicas enquanto terreno de pesquisa científica. Sinalizando de início que se trata de um debate situado no âmbito paradigmático, isto é, em meio a um conjunto de realizações científicas universalmente reconhecidas, fornecendo problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes da ciência (Kuhn, 1991 *apud* Cruz, 2019).

Assim como a noção de campo apresentada, o paradigma também rege algo muito mais amplo quando se trata da avaliação de políticas públicas, havendo dois que se apresentam como guarda-chuvas: o positivista e o construtivista. O primeiro, do ponto de vista ontológico, busca a verdade objetiva a partir da realidade, mantendo-se distante do objeto e propondo um tipo de conhecimento desvelado de valores. Os pressupostos metodológicos seguem modelos estruturados e rígidos, enfatizando os métodos quantitativos e análises genéricas dos fenômenos (Guba; Lincoln, 2011).

Por outro lado, o paradigma construtivista entende a realidade enquanto um movimento dinâmico, sendo relativizada ontologicamente e posta a construção de conhecimento pelos diferentes sujeitos. A forma como tais ideias podem ser obtidas, isto é, a trilha metodológica, é através do modelo hermenêutico-dialético, instrumento que preconiza o caráter formativo das diferentes interpretações da realidade pelos sujeitos em seus respectivos territórios de vivência e ação (Tinoco *et al.*, 2011).

No que tange ao campo da avaliação, entendido pelo paradigma enquanto espaço polissêmico de ideias e experiências, o desafio de operacionalizar estratégias que priorizem a subjetividade é bastante exaustivo. O que não quer dizer que seja uma tarefa fora de cogitação, pelo contrário, os adeptos do construtivismo compreendem que a riqueza da pesquisa científica reside nas múltiplas percepções de mundo, mesmo que para isso haja longos períodos de investigação.

Imerso nesse paradigma, alguns modelos de avaliação de políticas públicas destoam a partir do limiar do século XX, pautadas no interpretativismo hermenêutico e com foco na participação dos sujeitos, confrontando os limites das avaliações

positivistas. Dentre elas, ressalta-se a Avaliação de Quarta Geração, desenvolvida por Guba e Lincoln (2011), modelo de avaliação que considera as reivindicações, preocupações e questões dos grupos de interesse, aspectos norteadores da política pública implementada. Outro exemplo, refere-se à avaliação técnica e política da política, proposta por Silva (2008), cuja orientação é guiada pela visão crítica da história, abarcando a complexa e contraditória realidade dos fenômenos sociais em seu processo de produção e reprodução da vida cotidiana dos seres humanos e das instituições públicas e privadas (Cruz, 2019).

Ainda segundo a autora, pode-se situar no paradigma pós-construtivista, a avaliação experiencial elaborada por Lejano (2011). Neste tipo de avaliação, as experiências dos sujeitos sociais assumem a dianteira das análises produzidas, uma vez que são os proponentes, beneficiários e/ou vítimas das políticas públicas. Diferente das avaliações positivistas, não há linearidades definidas nos processos que envolvem a avaliação experiencial, aqui, o caráter contextual do território, e pessoal dos indivíduos, desenham as estratégias de ação do avaliador, desde a construção da hipótese até a análise dos resultados.

Por fim, há avaliação em profundidade como mais um exemplo localizado no paradigma construtivista. Inspirada no modelo de avaliação experiencial do Lejano (2011), a avaliação em profundidade (Rodrigues, 2016) consiste em uma proposta eminentemente qualitativa de pesquisa, embora também recomende o uso de métodos quantitativos. Ressalte-se que a avaliação em profundidade é de inspiração etnográfica, e não obrigatoriamente de caráter etnográfico, sendo classificada como uma pesquisa extensa, detalhada, densa, ampla, multidimensional e interdisciplinar.

Ademais, diferente das avaliações de caráter positivista, a avaliação em profundidade não considera a ideia de neutralidade antes, durante e após os encaminhamentos da pesquisa. Isto porque, de acordo com Cruz (2019), os valores que regem a avaliação em profundidade estão fundamentados na defesa da cidadania, justiça social, equidade e emancipação dos sujeitos. Logo, o avaliador/pesquisador que pretende utilizá-la, completa ou parcialmente, deve estar ciente de que conduzirá uma avaliação dotada de reflexividade e posicionalidade, alinhado aos valores democráticos, progressistas e republicanos (Boulossa *et al.*, 2021). Aspectos explícitos nas análises realizadas ao longo do presente trabalho.

É partindo dessas compreensões paradigmáticas, e por tipos de avaliações, que se justifica a escolha das abordagens avaliativas empregadas nesta pesquisa. Entendendo que elas, além de servirem como recurso capaz de desvelar os avanços e desafios da política avaliada, pode contribuir para a construção de conhecimento enquadrado nos moldes de uma pesquisa científica, seguindo uma linha metodológica que traga teorias e conceitos alinhados ao debate epistemológico sobre o tema (Silva, 2008).

Com isso, considerando que o objeto de estudo – conselhos gestores de meio ambiente –, são resultados de políticas públicas já aprovadas e, em alguns casos, em processo de andamento, do ponto de vista temporal e dos objetivos da política, a avaliação classifica-se como *ex-post facto* (Cohen; Franco, 1993). Trata-se de um modelo bastante utilizado em pesquisas do tipo experimental, quando o pesquisador não tem o controle sobre os fatos e fenômenos investigados, pois eles já ocorreram, portanto, consiste em um modelo exportado para as ciências sociais e humanas a partir dos pilares positivistas (Gil, 2010).

No entanto, devido à complexidade de compreensão do objeto em estudo, o qual exige percepções sistemáticas da política, e tendo em mente que a apresentação de índices e indicadores que exemplificam a existência e o funcionamento dos conselhos não são suficientes para avaliá-lo conforme o objetivo geral estabelecido, a pesquisa, no que se refere a análise, utiliza dois eixos da avaliação em profundidade, quais sejam: 1) conteúdo da política: formulação e bases conceituais; e 2) trajetória institucional, compreendendo o percurso da política pelas vias institucionais ao longo do tempo.

Em que pese a relevância dos demais eixos, análise do contexto de formulação e do espectro territorial, ressalta-se que tais ações exigiriam aprofundamento no âmbito de cada conselho e Poder Público local em busca de respostas que associassem o objeto de avaliação em relação as mudanças socioculturais resultantes, ou não, do conselho gestor. Atividades que exigiriam tempo e recurso não disponível pelo pesquisador.

Segundo Cruz (2019), a estratégia de repartir a avaliação em profundidade de acordo com o objeto e os objetivos do estudo, não significa deslegitimar o modelo avaliativo, visto que não se trata de etapas predefinidas que devem ser seguidas rigorosamente. Além disso, é importante qualificar a ideia de profundidade a partir da

própria idealizadora da proposta, Rodrigues (2016), quando a autora se refere as características da abordagem avaliativa.

Para a professora, ao sinalizar a avaliação como extensa e ampla, as palavras significam que a avaliação não poderá se restringir a averiguação dos resultados e metas propostas pela política, e tampouco ao atendimento das diretrizes. Concomitantemente, no que se refere a densidade da proposta, a autora sublinha que o pesquisador/avaliador deve priorizar o caráter interpretativo dos resultados. No campo prático, isso significa não se limitar a análises de dados estatísticos, mesmo aqueles resultantes da aplicação de questionários com perguntas abertas. Com isso, o pesquisador/avaliador deverá guiar-se pela interdisciplinaridade e apoiar-se em métodos e técnicas que capturem uma realidade alheia aos documentos institucionais e dados quantitativos.

Nesse sentido, tanto a abordagem quanto as técnicas de coleta e análise de dados da pesquisa foram inspiradas pelo paradigma construtivista, empregando elementos associadas a avaliação em profundidade. Moldando os instrumentos metodológicos escolhidos e discutidos ao longo deste capítulo.

## **2.2 Escolha da Abordagem e do Modelo de Avaliação da Política Pública**

### *2.2.1 Sobre a abordagem metodológica*

Devido a amplitude das discussões exigidas pelo trabalho, o presente estudo ampara-se na abordagem qualitativa enquanto natureza de pesquisa, pois, conforme Minayo (2001), os significados, valores, atitudes e os fenômenos que não podem ser reduzidos a variáveis, ganham espaço em análises mais profundas a partir das relações entre a teoria e o objeto de estudo. De modo a contribuir para a construção de uma visão sistêmica do problema diante de contextos complexos, sem perder de vista as especificidades dos fatos e fenômenos (Oliveira, 2007).

Nesse sentido, justifica-se a escolha da abordagem qualitativa pela flexibilidade em capturar os processos inerentes as dinâmicas institucionais, neste caso, dos conselhos gestores de meio ambiente, e não somente os resultados finalísticos produzidos pelas instâncias participativas (Godoy, 1995). Como lembra Minayo (2001), a necessidade de interpretação holística impera como elemento indispensável



em pesquisas qualitativas, devendo o pesquisador atentar-se para o ambiente, as pessoas, os conceitos e as teorias necessárias para a análise do objeto.

Do ponto de vista da avaliação, a pesquisa classifica-se como *ex-post facto*, modelo utilizado em estudos do tipo experimental, quando o pesquisador não tem controle sobre os fatos e fenômenos investigados, dado que eles já ocorreram. Trata-se de um modelo exportado das ciências naturais para as ciências sociais e humanas, substituindo trabalhos que discutem o desenvolvimento e funcionamento da vida dos seres vivos por estudos voltados ao funcionamento das relações sociais, das instituições, e dos territórios (Cohen; Franco, 1993; Gil, 2010).

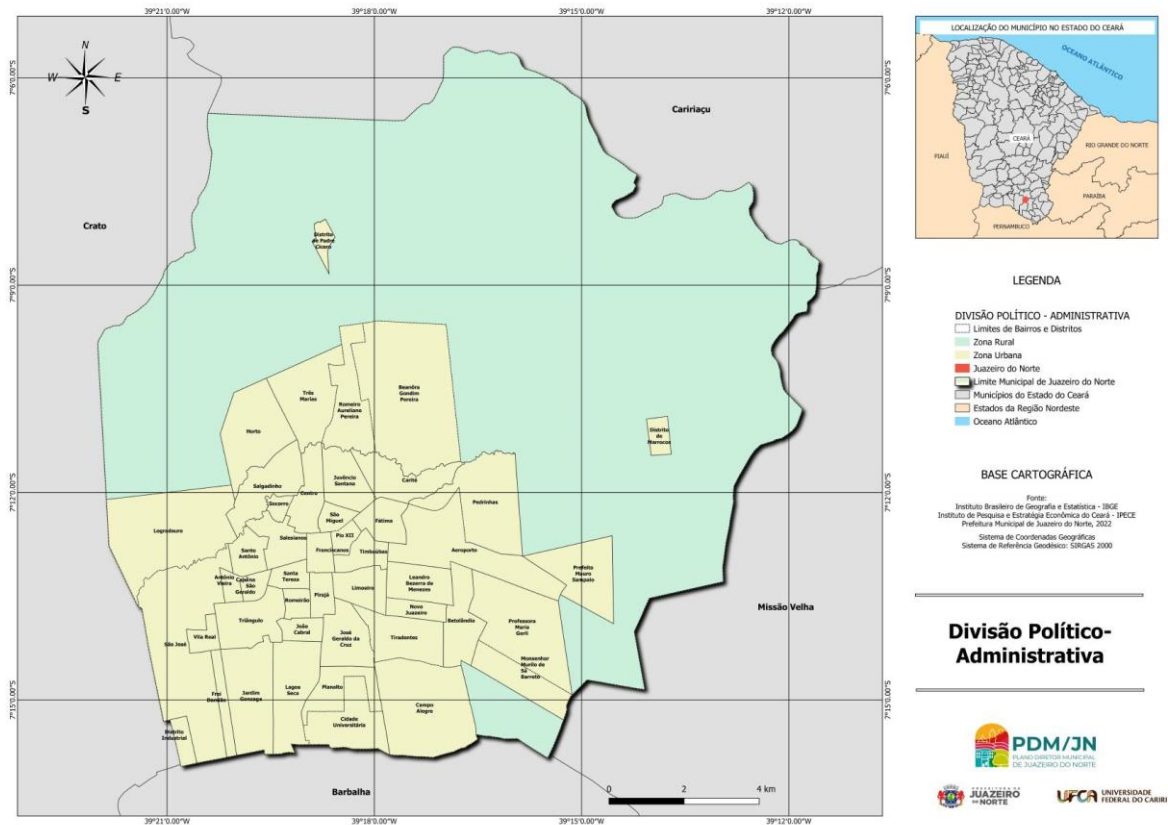
Os objetivos do estudo classificam-se como exploratórios e descritivos, tipologias comuns em trabalhos nos quais os problemas são pouco conhecidos, necessitando da imersão exploratória do pesquisador, na medida em que se busca uma compreensão do fenômeno como um todo, descrevendo, dentre outras questões, as relações entre variáveis e sujeitos (Godoy, 1995; Gil, 2010; Oliveira, 2007).

A integração das tipologias de pesquisa (exploratória-descritiva) também viabiliza a utilização de técnicas distintas, porém complementares, cuja união torna-se mais significativa quando orientadas por um método aglutinador. Nesta perspectiva, opta-se pelo estudo de caso, método fundamentado em análises extensas e exaustivas de um ou poucos objetos, no intuito de obter conhecimento detalhado e amplo de um fato ou fenômeno dentro do seu contexto de ação (Gil, 2010; Yin, 2015).

### 2.2.2 Lócus da Pesquisa

A avaliação considera o município de Juazeiro do Norte, localizado no interior do Estado do Ceará. Ao focar a avaliação no município que ocupa o centro da região do Cariri, a pesquisa analisa não somente as condições que consolidam Juazeiro do Norte como centralidade regional, como também as condições sociopolíticas que perpassam o conselho de meio ambiente.

**Figura 1 - Mapa de Juazeiro do Norte**



**Fonte:** Juazeiro do Norte (2023)

Ademais, a escolha de Juazeiro do Norte como lócus da avaliação, materializa o interesse do pesquisador em lidar com um município que, numa escala regional e metropolitana, desempenha papel fundamental na manutenção das atividades socioeconômicas. Porém, para além disso, a ideia é observar como as dinâmicas ambientais são tratadas pela municipalidade, a partir do olhar da participação dos diferentes segmentos sociais em instâncias dotadas de poderes e interesses.

### 2.2.3 Borda temporal de análise

Quanto a temporalidade da pesquisa, optou-se por investigar o período 1989-2019. Em 1989, foi instituído o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Juazeiro do Norte (COMDEMA), com isso, algumas legislações analisadas já partem desse ano. A estratégia de encerrar com base no ano de 2019 é partindo do princípio de que, com os efeitos decorrentes da pandemia de COVID-19 a partir de 2020, as instituições públicas e participativas foram afetadas política e administrativamente.

Resultando em novos desafios para a continuidade e, conseqüentemente, novas formas de organização e gestão no âmbito dos conselhos. Desta forma, a captura de tais nuances a partir de 2020 necessitaria de um olhar específico, elencando variáveis diferentes das quais são tratadas na presente pesquisa.

### **2.3 Técnicas de Coleta de Dados**

Para a operacionalização dos métodos citados, o estudo faz uso das seguintes técnicas: pesquisa bibliográfica e documental, e entrevistas semiestruturadas. No campo da pesquisa bibliográfica, o trabalho utiliza materiais científicos (livros, relatórios técnicos, artigos, dissertações e teses) que tratam das teorias e dados que orientam a análise dos conselhos de meio ambiente. Nesse terreno, é feita uma incursão no tema voltado a atuação do Estado brasileiro e a política ambiental, e, conseqüentemente, as repercussões nos municípios através do processo de descentralização federativa. Em seguida, é discutido os conselhos gestores de políticas públicas no país, traçando as relações com a temática ambiental e as teorias democráticas representativa, participativa e deliberativa, bases teóricas que dão sustentação as instâncias participativas.

Adicionalmente, são utilizados dados que tratam das características sociodemográficas, econômicas e ambientais dos municípios avaliados na pesquisa. Os principais dados utilizados são encontrados no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sobretudo a partir da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC). Ademais, no intuito de especificar os detalhes relacionados ao Ceará e os municípios avaliados, são citadas informações retiradas do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE).

No que se refere a pesquisa documental, o objetivo é coletar as políticas de meio ambiente e as legislações que regulamentam os conselhos da área ambiental. A documentação institucional divide-se em duas rotas: 1) as leis de regulamentação e alteração dos conselhos; e 2) os Regimentos Internos (RI). A cobertura analítica de tais documentos busca capturar o desenho institucional dos conselhos, os quais predizem em quais condições a composição, a participação e a deliberação dos atores devem ocorrer (Faria; Ribeiro, 2011). A ideia é subsidiar o primeiro objetivo específico do trabalho, de analisar o desenho institucional, considerando os critérios de

representação, institucionalização e democratização. Dados localizados nas leis de regulamentação do conselho.

Por fim, no intuito de compreender aspectos relacionadas a experiência individual dos sujeitos e, considerando o quarto objetivo específico, de comparar as percepções dos(as) conselheiros(as) da sociedade civil e do governo em relação as dinâmicas participativas e deliberativas, foi utilizada a entrevista semiestruturada como técnica de coleta de dados (Apêndice A). A conversa ocorreu com um (a) representante da sociedade civil e do governo, gravadas através do celular e transcritas separadamente.

A entrevista com o (a) representante do governo ocorreu em 04/10/2023, de forma presencial. Enquanto com o (a) representante da sociedade civil ocorreu em 07/10/2023, via Google Meet. A escolha dos (as) entrevistados (as) obedeceu ao critério da temporalidade e presença, ou seja, aquele (a) organização mais antiga e atuante no conselho conforme os registros nas leis de regulamentação e atas. Tendo em vista a possibilidade de compreender o funcionamento da instância no recorte temporal avaliado.

Considerando o recorte temporal analisado, 1989-2019, a quantidade de representantes do COMDEMA esteve consolidada em 9 integrantes, sendo 5 do governo e 4 da sociedade civil, conforme os instrumentos: Lei Nº 1.433/1989, Decreto Nº 154 (Regimento Interno), e a Lei Nº 3.450/2009. Durante o levantamento dos dados, já estava previsto a não cobertura integral das percepções e ações que ocorreram no recorte definido, sobretudo devido a própria inexistência de documentos não disponibilizados pelo COMDEMA entre 1989 e 2012.

Desta forma, é prudente que o baixo quantitativo de entrevistados (as) não capture a totalidade das ações da instância. Aliás, em pesquisa científica cujos princípios estão fundados nas ciências sociais aplicadas, a palavras como “tudo” e “nada”, denotam certezas que descaracterizam aquilo que se entende como percepção humana.

Portanto, o interesse maior do pesquisador esteve na profundidade das questões tratadas com os entrevistados (as), e não pela quantidade de atores. Devido, dentre outras coisas, a indisponibilidade de informações do conselho e de tempo do autor. Nesse sentido, perceber as nuances entre os dois grupos possibilitou identificar

os avanços, desafios e conflitos não abordados pelas legislações analisadas e não capturadas pelas demais técnicas citadas anteriormente.

## 2.4 Análise dos Dados

Para analisar o conjunto das leis de criação/alteração dos regimentos internos e das atas dos conselhos de meio ambiente, a pesquisa faz uso da análise de conteúdo por categorização dos principais temas extraídos dos documentos, considerando no conteúdo da política os elementos de formulação e as bases conceituais utilizadas (BARDIN, 2011). Conforme Rodrigues (2016), a estratégia pode contribuir para a observância da trajetória institucional ao longo do tempo e das diferentes instâncias pelas quais a política é atravessada. De modo que seja possível perceber as sinergias e os descompassos entre as concepções presentes na formulação, nos processos e resultados da política.

Para tanto, com base nas contribuições metodológicas de Faria (2007) e Faria e Ribeiro (2011), e as adaptações aplicadas a partir do estudo “Deliberação e Participação: Dinâmica e Efetividade do Conselho de Saúde de Mossoró”, do autor Vale Neto (2015), considera-se os seguintes quadros analíticos relacionados aos conselhos municipais de meio ambiente: 1) institucionalização; 2) Democratização; e 3) Representação. As categorias em questão buscam atender ao primeiro objetivo específico: analisar o desenho institucional, considerando os critérios de representação, institucionalização e democratização.

No que se refere à primeira dimensão, (1) institucionalização: as variáveis compreendem a temporalidade dos conselhos, presentes tanto na lei de criação do conselho quanto no Regimento Interno (Quadro 01). A estratégia de identificar o ano de aprovação de ambos os documentos parte da necessidade de localizar, temporalmente, as mudanças ocorridas no conselho pela institucionalidade, elemento que pode indicar uma sustentabilidade em termos de sobrevivência ao longo dos diferentes governos. Adicionalmente, são considerados elementos potencializadores do debate, tais como: a presença de mesa diretora, secretaria executiva, câmaras/comissões e conferências temáticas. E por fim, a frequência das reuniões.

**Quadro 1 - Análise da Institucionalização do Conselho**

Lei Nº / Ano	Estrutura Organizacional	
--------------	--------------------------	--

	<b>Mesa Diretora</b>	<b>Secretaria Executiva</b>	<b>Câmaras / Comissões</b>	<b>Conferências</b>	<b>Frequência das Reuniões</b>
--	--------------------------	---------------------------------	--------------------------------	---------------------	--

**Fonte:** Faria (2007); Faria e Ribeiro (2011); Vale Neto (2015).

A segunda dimensão corresponde ao processo de (2) democratização, integrando dados sobre o número de membros e a composição/paridade, bem como a distribuição dos poderes, cuja divisão compreende: a presidência; quem pode presidir; o processo de votação; quem define a pauta; sua mudança; e as regras de alteração do RI (Quadro 02). A composição incide diretamente na tomada de decisão no conselho, uma vez que havendo a definição das regras de quem e como deve-se integrar os espaços, sabe-se quem participa das deliberações. Nessa esteira, as análises devem abarcar como ocorrem a distribuição das cadeiras entre os representantes do governo e da sociedade civil e, posteriormente, como tais sujeitos desfrutam dos poderes lá existentes (Faria, 2007).

**Quadro 2 - Análise da Democratização**

Lei Nº / Ano	Número de Membros	Composição / Paridade	Prerrogativa da presidência	Quem pode presidir	Processo de votação	Quem define a pauta	Mudança de pauta	Regras de alteração do Regimento Interno
--------------	-------------------	-----------------------	-----------------------------	--------------------	---------------------	---------------------	------------------	--

**Fonte:** Faria (2007); Faria e Ribeiro (2011); Vale Neto (2015)

Em relação as variáveis presentes na terceira categoria - (3) representação, ressalta-se que a discussão não gira em torno da legitimidade da representação, mas sim nas regras que indicam os critérios que devem assegurar a pluralidade dos segmentos representados, assim como a existência sobre as formas – mais ou menos públicas e democráticas – que adquirem representação nessas instituições (Quadro 3). Isto é, a existência ou não de normas que indiquem quais entidades terão assento nos conselhos (Faria; Ribeiro, 2011).

Ainda conforme as autoras, pode-se inferir que quanto menos regras definirem quais entidades pleiteiam assentos nos conselhos, maior a abertura a renovação e a diversidade de atores. Dessa forma, a identificação de quais entidades devem ter

acesso ao conselho por lei, é o primeiro passo para entender a forma pela qual tais decisões foram tomadas (indicação política, eleição interna etc.).

**Quadro 3 - Análise da Representação do Conselho**

Lei Nº / Ano	Previsão de categorias de entidades representantes da sociedade civil	Como são definidos os representantes da sociedade civil?	Previsão das pastas representantes do Estado?	Como são definidos os representantes do Estado?
--------------	---	--	---	---

**Fonte:** Faria (2007); Faria e Ribeiro (2011); Vale Neto (2015)

Feito os devidos apontamentos sobre as regras de funcionamento dos conselhos e a caracterização dos participantes, parte-se para a coleta e análise documental dos conteúdos produzidos em cada instância. Para isso, são coletadas as atas das reuniões ordinárias e extraordinárias enquanto documentos de análise. Apesar das atas serem, em alguns casos, elaboradas pelo secretariado do conselho, cuja posição pode influenciar a transcrição de acordo com a sua interpretação sobre a mensagem e não, necessariamente, a partir da fala do emissor propriamente dita, nesta pesquisa, partiu-se do pressuposto de que, como as atas devem ser lidas e aprovadas pelos conselheiros, ou seja, os autores das falas, o conteúdo é passível de alteração, caso identifiquem-se contradições. Logo, as atas são consideradas como documentos legítimos de análise da efetividade deliberativa (Almeida; Cunha, 2011).

Com isso, a estratégia é atender ao segundo objetivo específico da pesquisa, de analisar o nível de participação dos atores da sociedade civil através das capacidades de vocalização e formação da agenda. A utilização desses registros justifica-se pela possibilidade de localizar a participação dos conselheiros através da capacidade de vocalização, mensurada pelo número de intervenções de cada segmento, e a capacidade de agenda, observada pelo tipo e a quantidade dos temas apresentados pelos segmentos (Cunha, 2007).

A alta proposição e explanação de temas por parte de segmentos do governo indica um baixo grau de efetividade deliberativa, ao passo em que de forma contrária, quando a sociedade civil assume o protagonismo, infere-se uma maior efetividade das deliberações. É considerado como média efetividade deliberativa, quando os dois segmentos interferem igualmente no conselho, ou quando outro segmento que não esteja vinculado a nenhum dos dois apresenta maior participação.

Por efetividade deliberativa, a pesquisa utiliza a definição desenvolvida por Cunha (2007, p.154), cujo significado consiste em:

Entender a capacidade efetiva dessas instituições influenciarem, controlarem e decidirem sobre determinada política pública, expressa na institucionalização dos procedimentos, na pluralidade da composição, na deliberação pública e inclusiva, na proposição de novos temas, na decisão sobre as ações públicas e no controle sobre essas ações.

Para complementar as bases que caracterizam a efetividade deliberativa, bem como responder ao terceiro objetivo específico, qual seja: identificar os tipos de manifestações dos segmentos participantes do conselho, assume-se como missão a identificação dos principais temas discutidos e decididos em cada conselho.

Para tanto, com base nos apontamentos de Cunha (2007) e Vale Neto (2015), foram traçados os seguintes indicadores/variáveis relacionados a efetividade deliberativa (Quadro 04):

**Quadro 4 - Variáveis relacionadas à vocalização e formação da agenda**

<b>Pergunta</b>	<b>Variáveis</b>	<b>Grau</b>
Quem fala no conselho?	Capacidade vocalização: mensurada pela quantidade de intervenção por segmento.	Alto: quando prevalecem os representantes da sociedade civil; Médio: prevalecem os prestadores de serviços ambientais, técnicos, segmentos privados, ou representantes das universidades; Baixo: prevalecem os representantes do governo (municipal, estadual ou federal).
Quem propõe os temas no conselho?	Capacidade de proposição: mensurada pela quantidade de temas por segmento e temas prevalentes.	
O que é produzido no conselho?	Capacidade de deliberação: mensurada pela quantidade de mudanças produzidas por segmento (debate, demanda, decisão, denúncia).	

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos estudos de Faria (2007); Faria e Ribeiro (2011); Vale Neto (2015).

A primeira variável refere-se à capacidade vocalização, sendo mensurada pela quantidade de intervenções por segmento. A Tabela 1 tem como objetivo apresentar o modelo empregado para classificar os principais segmentos identificados a partir da leitura das atas, assim como a distribuição por ano, o total anual e por segmento.

**Tabela 1 - Total de Vocalizações por Segmento e Ano (2013-2019) - Modelo**

<b>Segmento</b>	<b>Ano</b>
-----------------	------------



	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total / Segmento
<b>Governo</b>								
<b>Sociedade Civil</b>								
<b>Academia</b>								
<b>Setor Privado</b>								
<b>Técnico</b>								
<b>Não Identificado</b>								
<b>Convidado</b>								
<b>Total / Ano</b>								

Fonte: Adaptado a partir de Vale Neto (2015).

Mais do que identificar a frequência e os emissores das mensagens, a tarefa de desvelar os tipos de decisões tomadas em “muito contribui para verificar o grau de efetividade dos conselhos, uma vez que pode indicar o quanto eles exercem influência na produção da política e no controle público sobre as ações do Estado” (Cunha, 2007, p.17). Neste sentido, estabelece-se alguns temas/agendas transformados em categorias analíticas para detectar as informações presentes nas atas (Tabela 2).

**Tabela 2 – Temas Prevalentes**

Temas	Segmentos							Total
	Governo	Sociedade Civil	Academia	Setor Privado	Técnico	Convidado	Não Identificado	
<b>Organização Interna</b>	Assuntos relacionados à organização e funcionamento dos conselhos e de suas subdivisões internas (câmaras técnicas, comissões especiais etc.). Organização da Conferência Municipal.							
<b>Política Ambiental</b>	Elementos relacionadas aos instrumentos legais que institucionalizam a pauta ambiental nas esferas local, metropolitana, regional, estadual e federal.							
<b>Gestão de Serviços</b>	Programas e projetos relacionados a política ambiental.							
<b>Informes</b>	Convites/Avisos/ Manifestações.							
<b>Problemas Públicos</b>	Apresentação de questões relacionadas ao interesse público e ao bem comum, mas que não estão diretamente envolvidas com a política ambiental.							
<b>Outros</b>	Pautas que não se encaixam em nenhuma das categorias.							

Fonte: Adaptado a partir de Avritzer (2007).

Enquanto as agendas sobre organização, informes e questões gerais da política objeto do conselho indicam uma baixa efetividade, a capacidade de decisão, entendida como a influência dos conselhos na produção da política pública através do protagonismo propositivo da sociedade civil, corresponde a uma maior efetividade deliberativa, quando o conselho decide sobre a gestão dos serviços e o controle dos

fundos orçamentários (Avritzer, 2007; Cunha, 2007). Ressalta-se que a distribuição dos temas prevaletentes também possibilita localizar quais os segmentos são os responsáveis pela formulação e sustentação da agenda, revelando, dentre outras coisas, os interesses mais explícitos e aqueles mais distantes da atuação do segmento e da instância.

Ao identificar como os segmentos se comportam na produção das agendas tratadas na instância, o próximo passo é analisar como tais manifestações são classificadas conforme o quantitativo de decisões, debates, contestações, demandas e denúncias. Segundo Cunha (2007), a decisão é aquilo que efetivamente é produzido pelo conselho, tornando-se política pública, isto é, a capacidade de influenciar no âmbito do conselho. Para a sociedade civil, a análise pode revelar se eles agem de forma mais propositiva ou apenas para fins de controle da política.

O debate é entendido como o momento de exposição das ideias e a troca entre os membros do conselho. A contestação ocorre quando há, explicitamente, oposições de ideias entre o ator que iniciou o debate e aquele que o contrariou. A denúncia é percebida quando há menções sobre o mau funcionamento da política, possuindo um caráter fiscalizador e de controle. Já a demanda é traduzida através, por exemplo, de pedidos de esclarecimentos em torno de determinada pauta (Vale Neto, 2015).

A partir dos tipos de manifestações elencadas, o próximo passo é entender quais são os tipos de decisões tomadas pela instância. Trata-se de uma categoria construída a partir do cenário presente nas atas, aspecto específico que varia de pesquisa para pesquisa, assim como ocorreu na definição dos segmentos que vocalizam. Desta forma, são estabelecidas 8 categorias: 1) Mudança do Regimento Interno; 2) Substituição de Representação; 3) Convocação de Convidados; 4) Anuência a Empresas; 5) Políticas Públicas; 6) Conferência ou Audiência Pública; 7) Relatórios; e 8) Criação de Comissão.

A ideia é observar o que de fato foi produzido pelo COMDEMA ao longo do período analisado. Importa frisar que os construtos elaborados a partir desse indicador, são única e exclusivamente decorrentes das atas aprovadas e disponibilizadas pela instância. Conforme a Secretaria Executiva do COMDEMA, anualmente é apresentado um balanço das produções decididas pelo conselho, cujo conteúdo contribuiria sobremaneira para o tópico em questão. Entretanto, o material

não foi disponibilizado, após solicitações feitas diretamente com a AMAJU, órgão responsável pela gestão administrativa do conselho.

Traçado o perfil das decisões tomadas pelo COMDEMA, o passo seguinte refere-se ao tipo de função desempenhada pela instância. O indicador é elaborado a partir da distribuição dos tipos de decisões tomadas, logo, é algo que varia conforme os objetivos e os resultados obtidos em cada estudo. Nesta pesquisa, a classificação seguiu dois caminhos: Função Propositiva – decisões que envolvam a criação de políticas públicas, realização de conferências e audiências públicas, e criação de comissões; Função de Fiscalização/Controle – Mudança no regimento interno; Substituição de representação; Convocação de convidados; Anuências a empresas; e Solicitação de relatórios.

Em síntese, com os dados em mãos, é possível traçar o grau de efetividade deliberativa, resultado do protagonismo quantitativo do segmento que mais atua no conselho. Isto é, se a sociedade civil lidera as variáveis apresentados, o grau tende a ser alto, caso seja o governo, a efetividade deliberativa se apresentará como baixa. A exceção é somente na categoria referente ao tipo de função desempenhada, a qual pode ser de controle (Baixo) ou propositiva (Alto), conforme segue modelo constante no Quadro 5.

**Quadro 5 - Modelo de avaliação do Grau de Efetividade Deliberativa (GED)**

Vocalização	Debate	Contestação	Demanda	Denúncia	Decisão	Ed
S	G	T	S	S	P	A

**Fonte:** Elaboração própria a partir do estudo de Vale Neto (2015).

Legenda: G – Governo; P – Prestadores; S – Sociedade Civil. A – Alta; M – Média; B – Baixa Efetividade Deliberativa.

As variáveis até então apresentados estão somadas as entrevistas realizadas juntos as (aos) representantes do governo e da sociedade civil, de modo que seja possível visualizar a complexidade das atividades internas como um todo, bem como o perfil e as percepções dos atores envolvidos nas decisões.

Desta forma, para a extrair os elementos principais das entrevistas e relacioná-las aos demais conteúdos, a pesquisa fará uso da triangulação como recurso de análise. Unindo dados oriundos de diferentes fontes, convertendo em ideias e resultados agrupados que, segundo Martins e Theóphilo (2016), possibilitam um excelente grau de confiabilidade ao trabalho, proporcionando ao estudo de caso achados que sejam convincentes e acurados.

**Quadro 6 - Síntese do Percurso Metodológico de Avaliação.**

<b>Objetivo Geral:</b> Avaliar o grau de efetividade deliberativa do Conselho de Meio Ambiente do município de Juazeiro do Norte, entre os anos de 1989 e 2019.			
<b>Método:</b> Estudo de Caso Múltiplo			
<b>Avaliação:</b> <i>Ex-Post-Facto</i>			
<b>Objetivos Específicos</b>	<b>Tipo</b>	<b>Técnica de Coleta de Dados</b>	<b>Análise dos Dados</b>
1 - Analisar o desenho institucional, considerando os critérios de representação, institucionalização e democratização;	Descritivo	Coleta documental das leis de criação e alteração dos conselhos, bem como dos regimentos internos.	Análise de conteúdo por categorização com ênfase na análise temática. A partir das bases conceituais e de formulação das políticas (BARDIN, 2011; ALMEIDA; CUNHA, 2011; RODRIGUES, 2016).
2 - Identificar o nível de participação dos segmentos integrantes do conselho através das capacidades de vocalização e formação da agenda;	Descritivo	Coleta documental das atas referentes as reuniões ordinárias e extraordinárias dos conselhos.	Análise de conteúdo por categorização com ênfase na análise temática. Alinhado a perspectiva de trajetória institucional. Construção de indicadores/variáveis. BARDIN, 2011; ALMEIDA; CUNHA, 2011; RODRIGUES, 2016).
3 - Identificar os tipos de decisões tomadas pelo conselho;	Descritivo		
4 - Comparar as percepções dos (as) conselheiros (as) da sociedade civil e do governo em relação as dinâmicas participativas e deliberativas.	Exploratório	Entrevistas semiestruturadas e observação simples dos espaços de deliberação.	Comparar as percepções em relação aos resultados da análise bibliográfica e documental, através da análise por triangulação.

**Fonte:** Elaboração própria, 2023.

Para fins de esquematização, o Quadro 6 apresenta os objetivos do percurso metodológico adotado, sintetizando as discussões deste capítulo através da abordagem avaliativa, do método escolhido, assim como as técnicas de coleta e análise dos dados. Os retornos resultantes das categorias e dos indicadores adotados, trazem respostas que atendem aos principais questionamentos presentes em pesquisas sobre participação em canais institucionalizados, isto é: 1) Quem participa? 2) Como se desenvolve a deliberação? e 3) O que é objeto de decisão? (Cunha, *et al.*, 2011).

### **3 A CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL NO BRASIL**

As discussões apresentadas nos próximos tópicos referem-se ao debate teórico-conceitual dos principais temas abordados no estudo. O referencial teórico é o espaço que o pesquisador constrói e reconstrói à medida em que as leituras são aprofundadas. Com efeito, é o canal que agrupa uma quantidade significativa de conteúdo, devendo o autor atentar-se aos vínculos necessários aos objetivos do trabalho. O capítulo desdobra-se em três subcapítulos complementares.

O primeiro subcapítulo aborda a trajetória histórica em torno da agenda ambiental no país. Para tanto, inclui uma breve análise histórica das decisões políticas e seus efeitos práticos na sociedade. O objetivo central é destacar o papel do Estado, associado à sua (in)ação através de políticas públicas ambientais. De modo a traçar um caminho reflexivo sobre os avanços e desafios a partir da ação do ente responsável pelas decisões de natureza socioambiental.

O segundo subcapítulo prossegue com um olhar mais canalizado na figura municipal, espaço onde as políticas públicas são experienciadas de modo mais articulado a realidade dos indivíduos. A proposta das teses apresentadas gira em torno das conquistas obtidas pelo processo descentralização da agenda interfederativa e ambiental brasileira, ampliando as possibilidades de decisão a nível local de governo. Por outro lado, também são apontados alguns entraves de ordem política que limitam a atuação do município, tais como os riscos de cooptação de interesses em conselhos gestores que favoreçam grupos políticos locais.

Por último, discorre-se sobre o objeto de estudo da pesquisa, os conselhos gestores institucionalizados, destacando o contexto histórico de formação das primeiras experiências no Brasil associadas a pauta ambiental. Ademais, o debate decorre das principais correntes teóricas que fundamentam as instâncias participativas, através dos pressupostos democráticos sobre a representação, participação e deliberação.

#### **3.1 O Estado Brasileiro e a Política de Meio Ambiente**

No Brasil, as investidas voltadas a produção de políticas públicas ambientais caminharam vagarosamente até chegar nos moldes atuais. Há uma série de entraves de ordem política, atravessados por interesses econômicos e industriais, associados

a pretensa defesa da agenda social, que relegaram a pauta ambiental a uma posição desprivilegiada na esfera governamental.

O rápido processo de urbanização e industrialização experimentados durante o século XX e, antes disso as decisões de caráter unilateral pela União, repercutiram decisivamente no modo pelo qual o desenho institucional capturava as mudanças do país. Logo, na medida que a sociedade brasileira, através dos fluxos migratórios do campo para as cidades, buscava novas condições de vida, a capacidade do Estado em atender as demandas sociais e econômicas foram sendo intensificadas desproporcionalmente, intercalando as prioridades conforme o governo e o regime que se apodera do poder (Ferreira, 1998).

A presença do Estado nas análises que precedem a pauta ambiental é algo enfaticamente atrelado, dado a capacidade do mesmo em mobilizar atores e recursos, sobretudo no Brasil, país de dimensões continentais e de considerável potencial ambiental. Em comparação com o mercado, segmento historicamente responsável pela degradação em massa do meio ambiente, observa-se um movimento contrário. Apesar de possuir excedentes financeiros e tecnológicos úteis ao cuidado ambiental, o setor privado ainda segue uma lógica de apropriação da natureza bastante insustentável, obtendo lucros exorbitantes para atender a produção, ao passo em que terceiriza a responsabilidade pela recuperação (Fernandes, 2020).

A persistência dessas formas de relações prejudiciais ao meio ambiente não é característica isolada da iniciativa privada. O Estado, por meio das políticas públicas, e a sociedade civil, através do consumo, também influenciam as condições físicas da biodiversidade. A diferença situa-se no peso em que tais atores repercutem na balança. Por exemplo, mais da metade do consumo consuntivo de água no Brasil em 2021, isto é, à água que é consumida, parcial ou totalmente, sem retorno para o corpo d'água, correspondia a 66,4% para a manutenção das atividades de irrigação, sobretudo para o setor do agronegócio, a indústria situava-se em 9,4%, enquanto o consumo urbano era de apenas 8,7% (ANA, 2021).

Mais de 70% da água consumida no Brasil em 2021 atendia a continuidade das atividades econômicas. Essa é somente uma das reflexões que poderiam ser feitas quando se analisa a distribuição ambiental do país, mais especificamente dos recursos hídricos, pois, imersos em um sistema capitalista, onde os valores neoliberais são enfatizados, como o consumo e a individualização da culpa, costuma-

se ouvir com frequência sobre a minimização dos efeitos da degradação ambiental pautados apenas pelas mudanças de comportamentos individuais.

Em que pese a relevância de tal argumento, visto que, de fato, a adesão de uma conscientização ecológica pela população é algo importante e necessário, não há como alterar os padrões de produção e disposição de poluentes sobre a natureza se não houver estratégias concretas para os setores econômicos. A situação permite situar exatamente onde e em que tempo nós estamos localizados: em meio a um capitalismo dependente que se reverbera no âmbito das instituições públicas e privadas, normalizando o *status quo* de relacionamento com meio ambiente e, conseqüentemente, no aumento do consumo da sociedade (Bursztyn, 1995).

Para o Estado, cuja ação consiste em catalisar os mecanismos institucionais, os recursos financeiros e os atores políticos necessários para o desenho das políticas públicas, a situação torna-se ainda mais desafiadora, posto que sua ação atinge diretamente a coletividade, sejam eles agentes do mercado ou sociais (Bresser-Pereira, 2021). Além disso, trata-se do ente aglutinador de interesses, responsável pela mediação dos conflitos que extrapolam a alçada da sociedade civil e dos agentes econômicos (Carnoy, 1988).

A principal linha de expressão do Estado é através das políticas públicas, instrumentos dotados de legitimidade política-administrativa. Não existe uma única ou melhor definição de política pública, dada a multidisciplinaridade do termo, no entanto, é possível estabelecer uma aproximação a partir de um conjunto de elementos-chave que circulam a terminologia, tais como: governo, problema público, Estado e território. Nesse sentido, pode-se conceituar política pública como o resultado do “governo em ação”, diante de um conjunto de interesses distintos, ou, enquanto o campo do conhecimento que visa analisar as repercussões de determinada ação sobre os territórios e os indivíduos, seja ela orientada para a resolução de problema público, ou não (Souza, 2006).

Há ainda a tentativa de compreensão das políticas públicas observando, prioritariamente, os problemas públicos. Para esta concepção, não significa dizer que outros fatores que influenciam as decisões do governo, como recursos orçamentários, pessoal e legitimidade política, não influenciem a formulação e a implementação da política. Contudo, o problema público ocupa atenção redobrada pela sua importância

na vida social, na medida em que a coletividade é diretamente afetada pelas adversidades das mais diferentes ordens (Chacon, Nascimento, 2020).

É nesta última perspectiva que a sociedade civil encontra mais possibilidades de delinear, fiscalizar e avaliar as políticas públicas. Conforme a agenda política é descentralizada, compartilhando o poder estatal, e o planejamento parte de baixo para cima (*bottom-up*), a visão tradicional de formulação das políticas públicas é rompida. Nestes moldes, surgem os planejamentos, orçamentos e programas sob o enfoque participativo, quando a sociedade civil não apenas é chamada para legitimar as decisões governamentais, mas delibera sobre sua construção (Paula, 2005).

No caso brasileiro, parte significativa das políticas públicas são, e foram, pensadas e executadas pelo Estado, principalmente aquelas que necessitam de articulação intergovernamental e a circulação de grandes recursos, obedecendo uma lógica do tipo *top-down* (de cima para baixo). Logo, a tendência é de centralidade decisória entre quatro paredes, sendo conduzida por atores políticos indicados pelo chefe do executivo, com o apoio de segmentos técnicos. Sofrendo variações em termos participativos a depender do tipo de política, governo e do nível federativo (Avritzer, 2007; Ferreira, 1998).

De modo geral, os princípios que orientam os legisladores e as instituições para a definição das políticas públicas no Brasil estão associados ao liberalismo. O que significa pouca possibilidade de influência externa ao Estado, dado que a corrente está embasada nos preceitos de valorização das liberdades individuais, diminuição da máquina estatal e sobreposição da economia em relação a outras políticas, contribuindo para a chegada de elites ao poder de modo articulado. Tais grupos encontraram no pensamento de Adam Smith o referencial de manutenção de certa ordem de interesses camuflado de democracia, reconhecendo a ascensão do governo nos moldes democráticos, mas não orientado pelos anseios do povo, e sim de grupos que participam da política através de *lobbys* (Bresser-Pereira, 2021).

Trata-se de uma ideia oriunda da teoria liberal-pluralista, vertente procedente do liberalismo, e tem como um dos principais expoentes os Estados Unidos. Esse mesmo país, durante o século XX, incorpora novos marcadores nessa teoria e aplica-os as políticas públicas, desta vez, além de reduzir a capacidade estatal em benefício das liberdades individuais, e restringir a participação do povo através do voto, incorporam também os modelos de planejamento de mercado no âmbito do Estado,



sob o pretexto da eficiência administrativa. Fundando o neoliberalismo, cuja égide nasce de uma crítica ao Estado burocrático de Max Weber, por entender que o problema não reside na burocracia em si, mas no tamanho que ela assume de acordo com a dimensão do Estado (Harvey, 2008).

Nesse sentido, para executar suas funções com o mínimo possível, o Estado precisa ser reduzido, mantendo certo padrão burocrático que seja coordenado por profissionais e técnicos, devendo apoiar a iniciativa privada através de regulamentações na esfera econômica que não tragam prejuízos a liberdade criativa dos indivíduos. A ideia foi vendida como receita de bolo para os demais países do mundo durante o Consenso de Washington, em 1989, do qual o Brasil fez parte (Furtado, 1999).

A representação de uma classe dominante economicamente que encontra no Estado a possibilidade de permanecer atuante no estabelecimento de métodos de regulamentação continuada, é algo característico do estado neoliberal. No cerne das proposições que justificam tais atos, encontra-se aquela que acredita numa democracia mais preparada, tanto técnica quanto politicamente, para lidar com os desafios nacionais, propagando uma ideologia que atravessa as instituições e tornando-se hegemônica nos demais segmentos sociais, favorecendo a permanência do ideal competitivo do mercado como mecanismo de eficiência.

Teóricos como Bresser-Pereira (2021), tem situado o Estado brasileiro numa corrente que une tanto a perspectiva de valorização do mercado enquanto ente responsável pelo desenvolvimento econômico, quanto a ideia de disputa de classes no interior do Estado, de inspiração marxista. Denominado de novo-desenvolvimentismo, a corrente nasce a partir dos anos 2000 e afirma que o Estado sozinho não é capaz de protagonizar o almejado desenvolvimento da nação, necessitando, portanto, do mercado para coordenar os setores competitivos.

Nestes moldes, o Estado assumiria a responsabilidade pelos segmentos não-competitivos e a definição dos preços macroeconômicos, sem perder de vista as agendas ligadas as políticas sociais. A teoria rejeita o neoliberalismo como motor político de uma nação, por vê-lo como contrário as políticas redistributivas e a ampliação do Estado, preferindo articular-se com a perspectiva marxista de reconhecimento dos conflitos de classe na cúpula estatal e a necessidade de investir na classe média trabalhadora (Bresser-Pereira, 2021).

No entanto, o novo-desenvolvimentismo não busca romper com a lógica predominante do mercado e sua interferência direta na construção de políticas públicas. Ao apontar o Estado e o mercado como os principais coordenadores do desenvolvimento nacional, a teoria deixa de fora a sociedade civil e os meios de efetivação das políticas de natureza popular. Em síntese, a teoria replica os mesmos preceitos de uma participação nos trajes neoliberais, quando se reconhece a importância da sociedade civil, mas os espaços de negociações costumam ocorrer nos escritórios governamentais, valorizando o caráter tecnoburocrata e econômico das políticas públicas (Fernandes, 2020).

Traçar essa crítica facilita a compreensão dos comportamentos do Estado no tratamento das políticas ambientais hoje, e a formação do direito ao meio ambiente no passado. Estado este que, durante a década de 1950 vivencia o desenvolvimentismo, e a partir de 1990 incorpora o neoliberalismo como modelo de planejamento e gestão da coisa pública. Mas que antes de tais acontecimentos, estava coberto por ideologias liberais que distanciavam qualquer perspectiva de desenvolvimento socioambiental de fato (Ferreira, 1998).

A compreensão de desenvolvimento comumente associada as políticas públicas no Brasil do passado, é aquele no qual a economia assume posição privilegiada, e com efeito, o acúmulo financeiro e a defesa do capital privado tornam-se fundamentais. Todavia, diferencia-se do significado de desenvolvimento estabelecido pelos defensores do meio ambiente equilibrado, o qual consiste na manutenção da fauna e da flora, respeitando os ciclos naturais através da instituição de mecanismos de preservação e conservação de acordo com as necessidades dos ecossistemas (Hammarström, 2012).

Deste modo, distancia-se da ideia de crescimento econômico disfarçada de desenvolvimento que é, paulatinamente, adotada pelos liberais. Hegemonicamente, a visão liberal sobre o desenvolvimento tem sido o referencial de ação do país antes mesmo de tornar-se território republicano, relegando a pauta ambiental ao escanteio. E quando havia de ser tratada, recebia uma institucionalidade fragmentada e descontinuada. A principal prova repousa nas experiências de políticas ambientais do século XX, quando somente a partir de 1930, durante o governo de Getúlio Vargas, as iniciativas ganharam mais consistência jurídica. Antes desse período, as tratativas

a respeito da questão ambiental justificavam-se pela necessidade de superação das crises geradas pela intensa ação antrópica sobre o meio natural.

Retrocedendo para o Brasil Colônia, já se identificava nas ações da Coroa Portuguesa, regulamentações voltadas a extração de madeiras através da primeira Carta Régia, em 1542. Em 1797, uma nova Carta Régia ditava as regras a serem observadas quanto as precauções para a conservação das matas, e mais tarde, em 1799, o Regimento de Cortes de Madeira estabelecia normas mais rigorosas para a derrubada de árvores. O significado explícito da institucionalidade propagada pela Coroa consistia em reafirmar as restrições aos agentes não autorizados, e não a proteção do meio ambiente, haja vista os retornos econômicos resultantes da exploração florestal (Bursztyn e Bursztyn, 2012).

Para os autores, as mesmas condutas se repetem no Período Imperial, quando Dom Pedro I edita as chamadas “Posturas Municipais”, que delibera sobre os cuidados com a água, sinalizando a limpeza e a conservação das fontes como primordiais para a população. O diferencial desta medida em relação ao período colonial residia tanto no reconhecimento da esfera local como ente responsável pela agenda ambiental, embora de modo simplista e canalizada pelo governo central, quanto pela preocupação com a saúde pública.

Em 1891, início da Primeira República, é aprovada uma Constituição pouco expressiva para a política ambiental, uma vez que os únicos temas abordados se referiam a atuação da União nos cuidados com as terras e minas desocupadas. Reforçando a inércia do Estado em assuntos de cunho ambiental, além de caracterizar as capacidades governamentais do século XIX como meramente reativas, resultado de percepções superficiais sobre o meio ambiente, contrariando qualquer possibilidade de ação sistemática (Moura, 2016). É somente a partir da Constituição de 1934 que o Brasil experimenta passos mais largos na construção de políticas ambientais. Devido as pressões internacionais, impulsionadas pelos organismos multilaterais (Banco Mundial, Organização das Nações Unidas e movimentos ambientalistas)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Foram aprovados o Código de Águas (Dec. nº 24.643/1934), o Código Florestal (Dec. nº 23.793/1934), o Código de Caça e Pesca (Dec. nº 22.672/1934), e a Lei de Proteção aos Animais (Dec. nº 24.645/1934), sendo este último revogado pela Lei de Proteção da Fauna (Lei nº 5.197/1967) (Bursztyn e Bursztyn, 2012).

Entre as décadas de 1930 e 1960, período que marca o Estado desenvolvimentista no Brasil, apesar dos avanços institucionais citados, não havia políticas ambientais sistematicamente pensadas para a resolução dos problemas estruturais de degradação do meio ambiente. Os acordos de ordem política que gestaram as primeiras legislações representavam um conluio entre os setores industriais e a classe política ocupante do Estado, resultando em instrumentos pontuais focados na exploração dos recursos naturais (Moura, 2016).

A lógica governamental predominante, principalmente durante a gestão de Juscelino Kubitschek (1956-1961), sustentava-se na racionalidade exacerbada do planejamento estatal, favorecendo a formulação de políticas públicas preenchidas de conteúdo técnico, mas esvaziadas de consistência social e ambiental. A prática, característica da modernidade, no qual o planejamento torna-se o centro das preocupações de controlar o futuro, materializou as experiências do país durante 30 anos (1930-1960), até que sofre consideráveis mudanças após o Golpe Militar de 1964 (Vainer, 2000; Chacon, 2007).

O regime ditatorial aprofunda o movimento que estava em curso no Brasil, de centralização do poder nas instâncias federais. Os efeitos são sentidos pelas diferentes políticas públicas implementadas de modo intergovenamental, como as decisões sobre os conteúdos a serem ensinados nas escolas públicas, a oferta de serviços básicos de saúde apenas em hospitais e, para o meio ambiente, a ampliação de uma institucionalidade marcada pelas pressões externas ao governo que culminaram na formação de órgãos e políticas ambientais (Ferreira, 1998).

Em 1972, ocorre a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, a Conferência de Estocolmo, evento que tinha como tema: "Produção: a principal causa da degradação", sendo apresentado os dados do Relatório Meadows, publicizando ao mundo os efeitos perversos da industrialização e a busca pelo crescimento zero. Naquele momento, o mundo já sentia os efeitos da primeira crise do petróleo que viria a explodir em 1973, ao passo em que o processo de urbanização se intensificava, ampliando a circulação de pessoas em locais estratégicos para a economia. No Brasil, as grandes capitais São Paulo e Rio de Janeiro, assim como a dilatação de Brasília, representaram os polos concentradores e emblemáticos do crescimento econômico e da desigualdade social (Maricato, 2000; Moura, 2016; Pinheiro *et al.*, 2022).

Neste contexto, a agenda ambiental reverbera com notoriedade no governo federal, novamente, assim como no período colonial, de forma reativa aos problemas causados pela atividade econômica. Como resultado, é instituída em 1973 a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), vinculada ao Ministério do Interior e fortemente influenciada pelas orientações da Conferência de Estocolmo. A pasta, assumiu o compromisso pelo monitoramento das transformações ambientais, assessorando os órgãos incumbidos pela conservação e controle ambiental, além de promover em escala nacional a educação ambiental e estabelecer as normas de preservação dos recursos ambientais, em especial dos recursos hídricos (Bursztyn e Bursztyn, 2012).

As ações da SEMA concentraram-se essencialmente em conter os desgastes provocados pela poluição industrial e urbana, através de denúncias. Isso é explicado por dois motivos: o primeiro resulta da consciência dominante no Estado, de defesa dos valores econômicos sobre o meio ambiente. Discurso utilizado pelo Brasil durante a Conferência de Estocolmo, reverberando no enfraquecimento e na descontinuidade das políticas ambientais. E, em segundo plano, pelo caráter conservacionista da SEMA, situação que desencadeia um desequilíbrio entre meio ambiente e economia, de modo a produzir medidas corretivas ao invés de ações preventivas para as indústrias (Ferreira, 1998; Moura, 2016).

A hegemonia dessa mentalidade institucional é minimizada somente após a aprovação da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), Lei nº 6.938/81, por demarcar a responsabilização dos causadores ambientais e apresentar as diretrizes e os instrumentos comuns aos Estados, Municípios, Distrito Federal e União, no trato das questões ambientais (Rivolli, 2005). A PNMA é a política mais influente e abrangente em matéria ambiental até hoje, não somente por romper com uma lógica institucional centralizada diante do contexto no qual foi aprovada, mas por trazer outros dois instrumentos de operacionalização da política ambiental no Brasil: o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

O SISNAMA é formado pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal e dos Territórios, comprometidos com a qualidade de vida ambiental (BRASIL, 1981). Logo, para o seu devido funcionamento é necessário um engajamento intergovenamental responsável pela produção de informações

ambientais de todas as esferas envolvidas. No entanto, o que se identifica a partir da funcionalidade do sistema, é uma falta de articulação interfederativa marcada pela sobreposição de interesses e conflitos de ordem econômica, contribuindo para o desenvolvimento de políticas públicas fragmentadas e ineficientes. Na tentativa de minimizar tais consequências, foram construídos espaços institucionais de diálogos entre os entes federados com o intuito de se estabelecer uma estrutura de governança colaborativa.

A governança compreende a união de diferentes atores – estatais, privados, Organizações Não-Governamentais (ONGs) – agindo no compartilhamento de direitos e deveres. Trata-se de um termo polissêmico e bastante explorado pelas ciências sociais, sobretudo após a década de 1990, demarcando a necessidade de articulação entre os segmentos sociais rumo a construção de condições políticas pactuadas coletivamente (Silva; Nascimento, 2020). Ainda conforme os autores, as concepções mais tradicionais da governança se diferenciam da perspectiva ora apresentada. Para a corrente clássica, o Estado age como o ente protagonista das decisões finais, ou seja, embora se reconheça o imperativo da compatibilização dos interesses na proposição das políticas públicas, a seara estatal passa a coordenar os próximos passos após a deliberação dos sujeitos.

Essa última compreensão sobre a governança muito se aproxima das experiências observadas tanto no SISNAMA, onde os agentes governamentais têm conduzido os encaminhamentos, quanto no âmbito do CONAMA. O Conselho Nacional do Meio Ambiente nasce em 1981, mas a sua efetiva implementação só ocorre em 1984, após a regulamentação da PNMA, em 1983. A finalidade do CONAMA é assessorar o Governo Federal através de estudos, indicando as diretrizes a serem seguidas pelas políticas governamentais para o meio ambiente. Com mais de 100 integrantes, o CONAMA é composto por representantes de instâncias vinculadas a União, os Estados e Municípios, além de ONGs, setores empresariais e sociedade civil em geral. E assim como ocorre no SISNAMA, os entraves de ordem política são constantemente responsáveis por desequilíbrios em torno dos consensos tomados (Rivelli, 2005).

A crise de representatividade da sociedade civil tem sido uma das principais críticas associadas a paridade no CONAMA. A quantidade de atores do segmento estatal sobrepõe os demais, influenciando no conteúdo das decisões, posto que

possuem o maior número de votos e a possibilidade de obter mais informações favoráveis as investidas do governo (Bursztyn e Bursztyn, 2012). O conjunto dos desafios põe em xeque os avanços legais mencionados, além daqueles que sucederam tais políticas, como a Constituição Federal de 1988 e seus desdobramentos.

A Carta Magna veio para consolidar o discurso ecológico de modo articulado a outros temas, ao estabelecer a política ambiental como componente de algo mais amplo no desenvolvimento de uma sociedade, conectando as iniciativas sociais e econômicas, assim como delegando a responsabilidade pelo meio ambiente a todos aqueles que compreendem a nação. Como procede-se no Capítulo VI referente ao Meio Ambiente:

Art. 225. 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 preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 1988, p. 116).

Um ano antes a aprovação da Constituição de 1988, ocorreu a publicação do Relatório Brundtland, elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1987. O documento diferencia-se do Relatório Meadows (Conferência de Estocolmo) pelo seu caráter equilibrado, não condenando as ações humanas a tal ponto de interromper as relações de dependência da sociedade com o meio ambiente.

O Relatório Brundtland representou uma conquista para o movimento ambientalista moderado, subcorrente do ambientalismo que visa conciliar os interesses econômicos e humanos aos limites da natureza. Resultando na internacionalização do conceito de desenvolvimento sustentável, o qual consiste em atender as necessidades da geração atual sem comprometer a subsistência das gerações futuras. Para os países signatários da proposta, os rebatimentos recaíram sobre as diferentes políticas públicas, não restringindo-se somente ao meio ambiente (Jatobá *et al.*, 2009).

O desenvolvimento sustentável decorre de um termo mais amplo em torno da necessidade de se pensar os limites do planeta sem interromper as atividades humanas, trata-se da sustentabilidade, expressão utilizada bem antes de 1987. Para Jacobi (2003), a sustentabilidade refere-se a um conjunto de propriedades integrantes

de um sistema aberto a interações que decorrem do *Triple Bottom Line* – sociedade, economia e meio ambiente. Para cada uma dessas categorias, decorrem outras subcategorias, as quais conectam-se naturalmente ou por influência do ser humano. Diferentemente da visão liberal, focada na dimensão econômica, a concepção de desenvolvimento para a sustentabilidade não privilegia nenhum pilar em específico. Logo, o paradigma afirma que o desenvolvimento somente será sentido quando houver a apropriação efetiva dos direitos humanos, políticos, sociais, econômicos, culturais e ambientais pela coletividade (Sachs, 2000).

A partir desses referenciais o Relatório Brundtland amplia a visibilidade da sustentabilidade. No Brasil, a Constituição de 1988 foi pensada nessas condições, sendo protagonizada pelas reivindicações dos movimentos sociais, como a organização Frente Verde, grupo composto por ambientalistas e políticos que contribuíram para o conteúdo presente no capítulo sobre o Meio Ambiente. As mobilizações intensificaram-se a partir dos anos 1980, junto a outros segmentos sociais nas ruas, cujas principais cobranças concentravam-se no direito à educação, saúde, moradia e o fim do Regime Militar (Moura, 2016),

Os movimentos permaneceram ativos após 1990, tendo em vista a carência de instrumentos mais específicos não contemplados pela Constituição. No entanto, cada vez mais cooptados pela institucionalidade do Estado que, na medida em que legitimava os valores neoliberais nos órgãos da administração pública, reduzia as possibilidades de implementação das políticas ambientais em todos os níveis de governo, devido a contínua redução de suas capacidades, das desregulamentações e privatizações das empresas públicas. Além de cooptação da sociedade civil organizada para o atendimento dos interesses governamentais (Ferreira, 1998).

A conjuntura ideológica que aos poucos vai se consolidando no Brasil afeta a todas as políticas, mais especificamente aquelas de natureza social e ambiental, por estarem segregadas do campo econômico para os grupos que ocupavam o poder. São interesses que atravessam os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nos três níveis de governo. Por conseguinte, enxergar a participação como o horizonte mobilizador de mudanças no pós-1990 constitui-se um caminho cada vez mais tenebroso. De tal modo que o perfil das forças políticas das ruas observadas no século XXI, não se comparam com as mesmas prioridades dos movimentos dos anos 1980 (Maricato, 2015).



Ainda assim, sob pressão da sociedade e de partidos políticos defensores da causa ambiental, foi possível fortalecer o aparato institucional voltado ao meio ambiente. Em 1992, é criado sob pressão internacional e financiado pelo Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Ministério do Meio Ambiente (MMA). Em 1998, é instituída a Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605). No ano 2000 é aprovado o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC (Lei nº 9.985) e a Agência Nacional de Águas (ANA), autarquia federal vinculada ao MMA (Bursztyn e Bursztyn, 2012).

Em 2007 é criado o Instituto Chico Mendes para a Conservação da Biodiversidade (ICMBio), autarquia resultante do desmembramento do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Enquanto o primeiro assume a responsabilidade pelo gerenciamento do SNUC, o segundo manteve a gestão sobre as ações de licenciamento e fiscalização. E em 2010, é instituída a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS (Lei nº 12.305) (Moura, 2016).

Além disso, países como o Brasil, após a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (ECO-92), aderiram a elaboração da Agenda 21. A Agenda 21 Global consiste em um documento assinado por 179 países, comprometidos em desenvolver em seus territórios estratégias sustentáveis até o início do século XXI. No Brasil, a Agenda 21 Nacional foi aprovada em 2002, após cinco anos de deliberações. O documento serviu de norte para vários municípios pensarem as suas próprias Agendas Locais de modo conectado as demais políticas públicas (Malheiros *et al.*, 2008).

**Tabela 3** - Proporção de Municípios que iniciaram o processo de elaboração da Agenda 21 Local, Brasil - 2002/2020

Ano	Proporção
2002	29,70%
2009	19,85%
2012	18,10%
2013	21,49%
2015	21,99%

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados da MUNIC/IBGE (2002 a 2020).

A adesão foi significativa no primeiro ano, chegando a 1.650 municípios em 2002 (29,70%), contudo, o movimento perdeu forças e os municípios sentiram dificuldades em construir as sugestões no curto, médio e longo prazo. A baixa capacidade administrativa local relacionada ao meio ambiente, a falta de pessoal qualificado e a indisponibilidade de recursos, soaram como os fatores que mais prejudicaram as gestões locais no trato da Agenda 21. Conseqüentemente, a conscientização e construção de alternativas almejadas pela ONU não alcançou o efeito esperado (Moura, 2016).

A expectativa era chegar ao início do novo século com as pautas apresentadas na ECO-92 cumpridas ou em fase de execução, todavia, os resultados insatisfatórios levaram a ONU, durante a Cúpula do Milênio realizada no ano 2000, a mobilizar novas metas compartilhadas mundialmente. O Brasil se comprometeu a cumprir as metas até o ano de 2015, e junto com o Programa das Nações Unidas pelo Desenvolvimento, e as organizações civis, lançaram a campanha “Nós Podemos – 8 Jeitos de Mudar o Mundo”, constituindo os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM):

1. Erradicar a extrema pobreza e a fome;
2. Atingir o ensino básico universal;
3. Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres;
4. Reduzir a mortalidade infantil;
5. Melhorar a saúde materna;
6. Combater o HIV/aids, a malária e outras doenças;
7. Garantir a sustentabilidade ambiental;
8. Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento (Nascimento; Chacon, 2016).

Aproximando-se do prazo estipulado, observando o não alcance das propostas, o Brasil e os demais países que também estavam pendentes quanto as metas dos ODM, encontraram-se em 2012 na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS), ou Rio+20. O evento foi promovido pela ONU com o intuito de discutir a renovação do pacto pelo desenvolvimento sustentável em escala mundial.

Com lacunas a serem superadas, sobretudo pela falta de compromisso dos países desenvolvidos em reduzir suas emissões de carbono e a falta de repasses financeiros para os países subdesenvolvidos, foi definido um novo acordo, desenhado inicialmente em 2012 e firmado em 2015. Trata-se dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e as 169 metas (Figura 2), além de novos indicadores para a mensuração do desenvolvimento e a ênfase na redução da produção industrial, elementos condensados na Agenda 2030 (Moura, 2016).

**Figura 2 - Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**



**Fonte:** Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 do Desenvolvimento Sustentável, 2016.

Com o horizonte novamente ampliado para que os países conseguissem cumprir os acordos definidos coletivamente, a Agenda 2030 reforça os elementos desenvolvidos nos tratados anteriores, sendo desta vez, um documento orientador mais destrinchado, contendo as formas de acompanhamento dos avanços e desafios nacionais relacionados ao desenvolvimento sustentável. A Agenda reconhece a relevância de todos os atores sociais no trabalho de melhoria socioambiental e econômica, entretanto, considera o papel dos Estados fundamental no cumprimento das metas, posto que se trata dos agentes que mobilizam e conciliam interesses divergentes (Zeifert *et al.*, 2020).

Os direcionamentos técnicos, epistemológicos e políticos trazidos pelos ODS repercutiram de modo significativo na estrutura governamental do país. Para as agendas locais de governo, as dificuldades de adequação das políticas públicas continuam, a compatibilização dos assuntos de interesse municipal através dos instrumentos clássicos do planejamento público, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), já se apresentavam pouco acessível para as pautas ambientais, com a chegada dos ODS, o desafio é ampliado, exigindo dos municípios posturas cada vez mais inovadoras na incorporação da sustentabilidade.

No entanto, em que pese os avanços em termos de matérias jurídicas em todos os níveis de governo, e a observável preocupação socioambiental através dos tratados internacionais, o percurso das políticas ambientais no Brasil desde 2016 vem

sofrendo desgastes contínuos. Após a crise política puxada pelo impeachment da ex-presidenta Dilma Rousseff, e a escalada do projeto neoliberal com Michel Temer, em 2017, tanto as políticas sociais quanto ambientais foram suprimidas em benefício da agenda econômica. O desmatamento na Amazônia Legal em 2017 correspondia a 233,6 km<sup>2</sup>, valor que dispara para 685,5 km<sup>2</sup> em 2018, último ano da gestão Temer. O resultado soma-se a outras condicionantes desfavoráveis ao meio ambiente, tais como a anistia aos donos de terras ocupadas ilegalmente na Amazônia, flexibilização do uso de substâncias químicas (agrotóxicos), a redução de áreas protegidas etc.<sup>4</sup>.

São situações que contribuíram para a manutenção de uma visão integralmente antropocêntrica sobre o meio ambiente, relativizando os direitos até então conquistados nos últimos 40 anos no Brasil. Mesmo na passagem de governos mais progressistas pelo poder executivo, entre 2002 e 2014, o meio ambiente ainda foi atingido, direta e indiretamente, pelo aumento do consumo humano. Os 13 anos de gestão do Partido dos Trabalhadores (PT) possibilitou a ascensão de uma classe média que antes não tinha acesso ao crédito, ampliando o consumo em massa de produtos duráveis e o fortalecimento do capital financeiro, sobretudo dos bancos. Mantendo a noção de desenvolvimento atrelada aos valores neoliberais.

Além disso, a construção da usina hidrelétrica de Belo Monte, localizado no Rio Xingú, Pará, repercutiu negativamente para o ecossistema local. Com o projeto estimado em R\$ 40 bilhões de investimentos, divididos entre público e privado, a execução das obras expulsou parcelas consideráveis de moradores da região, prejudicando a atividade agropecuária de pequeno porte e a pesca local, trabalhos que geravam renda para a população. A morte da biodiversidade regional afastou os pássaros que antes encontravam cardumes, além de não se ver mais os botos tradicionais da região, subindo a superfície em busca de alimentos<sup>5</sup>.

As experiências consubstanciam o neoliberalismo enquanto modelo dominante das relações políticas no Estado, situação explorada aos limites a partir de 2019. Após a implantação da agenda de governo do presidente Jair Messias Bolsonaro, o direito ao meio ambiente é continuamente desmantelado de dentro para fora, enfraquecendo os órgãos de fiscalização ambiental como o IBAMA, e incentivando, explicitamente, o descumprimento de regras ambientais para atender aos interesses do agronegócio,

---

<sup>4</sup> <https://catracalivre.com.br/cidadania/9-retrocessos-ambientais-do-governo-michel-temer/>

<sup>5</sup> <https://amazoniareal.com.br/o-rastro-de-destruicao-de-belo-monte/>

ao declarar, por exemplo, o “passar a boiada”<sup>6</sup>, frase dita pelo ex-ministro de meio ambiente Ricardo Salles (Missiatto *et al.*, 2021)<sup>7</sup>.

Logo que chegou ao poder, uma das primeiras medidas tomadas por Jair Bolsonaro foi o enfraquecimento do CONAMA, reduzindo a quantidade de integrantes de 96 para apenas 23, sendo a sociedade civil a mais prejudicada. A estratégia faz parte de um conjunto de investidas governamentais que visam legitimar as manifestações do poder público e da iniciativa privada, sem resistências políticas e participação popular (Missiatto *et al.*, 2021).

Em síntese, o que se pode observar das políticas ambientais no Brasil, é uma clara dependência do direito ao meio ambiente equilibrado pela ordem econômica ditada por uma classe política que se mantém ativa no Estado desde sua concepção. Obviamente, o aparato institucional com o passar dos diferentes governos viabilizou importantes avanços ambientais, disponibilizando instrumentos jurídicos úteis a defesa do meio ambiente. Especialmente a partir da década de 1980, momento em que a sociedade civil esteve mais mobilizada na construção da Constituição Federal de 1988 e as demais políticas da pós-redemocratização. Todavia, o que se assiste mais recentemente, especificamente dentro de um recorte temporal de 2016-2022, é o desenrolar de investidas neoliberais mais intensas e constantes, cujas consequências repercutem no enfraquecimento das políticas ambientais.

Para Missiatto *et al.* (2021), o momento representa a continuidade da lógica da colonialidade, isto é, a persistência de uma realidade concreta e simbólica que remonta aos tempos coloniais, na qual a exploração do meio ambiente ocorria de forma predatória, violenta e intermitente nos espaços dominados, práticas que são canalizadas pelo Estado. Afetando as políticas ambientais sob diferentes intensidades, sendo mais violenta nos estados e municípios, especialmente nesse último ente, onde há mais dificuldades em planejar e implementar estratégias com as próprias capacidades política-administrativas. Aspecto este, discutido a seguir.

---

<sup>6</sup> A expressão nomeia as práticas institucionais predatórias protagonizadas pelo governo federal, como a criação de regras que dificultem a aplicação de multas ambientais, a transferência de poderes do MMA para outras pastas, como o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), além da tentativa de deslegitimar os dados produzidos pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), sobre o desmatamento na Amazônia.

<sup>7</sup> A fala foi mencionada em referência às oportunidades que a pandemia de COVID-19 poderia trazer para facilitar as mudanças na legislação ambiental. Dado que a preocupação da população e da mídia, sobretudo entre 2020 e 2022, estariam focadas nos efeitos da pandemia.

### 3.2 Município e Meio Ambiente: os Efeitos da Descentralização Federativa

Um dos traços mais relevantes consolidados pela Constituição Federal de 1988 refere-se a outorga de autonomia aos entes que, historicamente, foram os mais afetados pela centralidade política-administrativa da União e dos Estados. Os municípios, ao versarem sobre sua própria organização através da lei orgânica<sup>8</sup>, ampliaram os rumos do pacto federativo brasileiro, definindo as competências locais e aproximando do cidadão as políticas públicas que antes da Carta Magna eram em sua maioria planejadas e administradas longe da realidade dos cidadãos (Farah, 2000).

A Constituição de 1988 define o município como ente autônomo, competindo-lhe a responsabilidade por legislar sobre assuntos de interesse local, suplementando as legislações federal e estadual no que couber (Brasil, 1988). Não há um significado explícito que apresente o município do ponto de vista teórico, apenas o entendimento através dos diversos artigos que mencionam as competências municipais nos diferentes assuntos.

Fora das linhas constitucionais, o município pode ser compreendido a partir de dois ambientes complementares que conformam sua organização: o primeiro refere-se a área urbana, abrangendo iluminação pública, circulação de pessoas e veículos etc.; segundo a área rural, abarcando as atividades primárias de produção agropecuária e mineral (Philippi *et al.*, 2004). Logo, trata-se da confluência de duas ambiências distintas fisicamente, embora possam compartilhar da mesma cultura e hábitos que caracterizem a identidade dos moradores.

Os municípios nem sempre tiveram a autonomia que lhes é conferida atualmente. A dependência dos atores e interesses locais estiveram por muitos anos condicionadas a trocas de favores eleitorais úteis aos agentes ocupantes de cargos eletivos da União e dos Estados. Aspecto este que ainda se manifesta, porém, não na mesma intensidade de períodos anteriores em que os poderes executivo e legislativo federais e estaduais influenciavam as dinâmicas municipais. Evidentemente, com

---

<sup>8</sup> Vista como a “Constituição Municipal”, a lei orgânica compreende as atribuições e organização dos poderes executivos e legislativo, além dos temas que o município escolhe priorizar para seu desenvolvimento (Resende, 2019).

alguns momentos de independência em termos administrativos, mas não o suficiente para romper a proeminência dos entes superiores.

Retrocedendo para o Período Colonial, quando o Brasil era subordinado a Coroa Portuguesa, as câmaras coloniais, lideradas pelos proprietários rurais, eram dependentes dos governadores e estes, ao Rei. Durante o Brasil Império, a Lei de Organização Municipal, de 1828, assinalava a redução das funções técnicas das câmaras e sua autonomia política, estando estas submissas as ordens da província e do governo central. Nesta legislação, o meio ambiente é citado timidamente, enquanto espaço de zelo pelos governos locais, cuja atenção sobre os animais, a vegetação, a água e os esgotos passariam a ser prioridades (Leal, 2012).

Todavia, nesse período o meio ambiente era visto como local por excelência de atendimento das atividades humanas, de modo que os dispositivos voltados a proteção apenas reforçavam a racionalidade econômica da época. Além do próprio caráter setorial das propostas, tratando o meio ambiente de forma compartimentalizada e desconectada das capacidades do governo em executá-las. Cabendo aos municípios apenas cumprir as ordens vindas de cima, sem qualquer possibilidade de questionamento e mudança efetiva (Farah, 2000).

Com a chegada da Primeira República (1889-1930) e a aprovação da Constituição de 1891, a defesa da descentralização começa a ganhar adeptos no interior do Estado, contribuindo para o reconhecimento da autonomia municipal em matéria administrativa. Porém, com o desenrolar dos anos, houve apenas a continuidade do domínio dos estados sobre os municípios, principalmente em decisões acerca da legalidade e do financiamento das políticas locais. Soma-se a isso, o aumento das práticas clientelistas e patrimonialistas facilitadas pelas redes de negociações entre grupos políticos ocupantes das alas federal e estadual junto aos coronéis<sup>9</sup> nos municípios (Leal, 2012).

Um das formas de frear o mandonismo dos coronéis foi através da imposição burocrática na estrutura do Estado, com vistas a superação dos comportamentos

---

<sup>9</sup> O coronelismo foi um fenômeno sociocultural e político que dominou as relações de poder do final do século XIX até meados da década de 1990. Trata-se de um conjunto de ações empreendidas por autoridades locais, especialmente grandes latifundiários e fazendeiros, que transcendem seus valores privados para a esfera pública, ditando os meios de organização da vida individual e coletiva de dada localidade. O coronelismo se reveste a partir da sobreposição demasiada da democracia representativa em relação a todas as outras formas de participação na vida pública, coordenadas por chefes locais (Fernandes, 2016).

patrimonialistas na gestão da coisa pública. O patrimonialismo simboliza a confusão entre os direitos e deveres dos agentes que transitavam na esfera pública com sua vida privada. Aspecto predominante na administração pública brasileira durante a República Velha (1889-1930). Neste sentido, após a aprovação da Constituição de 1934, durante o Estado Novo, essa relação com o Estado passa a ser questionada. É o momento em que é injetada a burocracia estatal nos três níveis de governo, com o intuito de acabar com o patrimonialismo e seus efeitos correlatos. Sobretudo com a expectativa de atingir os municípios, onde essas experiências ocorriam de modo mais frequente.

Com isso, são instituídos os Departamentos de Municipalidades, órgãos localizados nos estados e submetidos a União. A instituição cumpria o dever de fiscalizar as atividades municipais após um pequeno salto de autonomia local em assuntos que envolviam a arrecadação de tributos. Implicando em contradições do ponto de vista institucional, pois na medida em que se delegava maior autonomia local, a União e os Estados ainda poderiam influenciar as decisões políticas por meio dos Departamentos de Municipalidades (Fernandes, 2016).

Ainda segundo o autor, o quadro de dependência é minimizado após a aprovação da Constituição de 1946, quando houve o reconhecimento pelo governo federal da autonomia orçamentária dos municípios. Desta vez, o executivo e o legislativo locais poderiam decidir as despesas que seriam arcadas com a arrecadação própria do município, sem necessidade de intermediação de órgão superior. Todavia, os estados deveriam manter contato com os municípios por meio de assistência técnica sobre a gestão da máquina pública, particularmente em matéria orçamentária.

As poucas condições favoráveis aos municípios, no entanto, não reduziram as disparidades interfederativas sobre o planejamento e a execução das políticas públicas. Até o início dos anos 1980, o cenário panorâmico sobre o pacto federativo brasileiro era de centralidade administrativa na União e nos Estados. Reverberando numa fragmentação institucional que dificultava as mudanças almejadas pelas políticas, por, dentre outras questões, não serem gestadas próximas da realidade ao qual os problemas públicos existiam (Farah, 2000).

Entre 1964 e 1985 a situação é ainda mais grave em função do regime ditatorial que, além de centralizar de vez as agendas governamentais em Brasília, também



reprimia quaisquer possibilidades de inovações na escala local. No decurso desse período, as prioridades do Estado dividiam-se em um tripé, tendo como pilar mais resistente a economia, em seguida a soberania e a segurança nacional, e por fim, a compartimentalização das políticas públicas. Logo, considerado o primeiro elemento, aqueles municípios localizados na rota econômica do país, especialmente as metrópoles, estariam mais sujeitos a conseguir dialogar com a União, tendo em vista a possibilidade de crescimento econômico (Ferreira, 1998).

Para as transformações almejadas pelas institucionalidades ambientais desenhadas durante o Golpe Militar, como a SEMA, a PNMA, o SISNAMA e o CONAMA, as condições caminhavam a passos cada vez mais lentos. Se por um lado havia a fragmentação das políticas públicas de modo geral, e o consequente isolamento da política ambiental, por outro, o crescimento industrial puxado pela urbanização ampliava os níveis de poluição e contribuía para o aumento demográfico das cidades, expandindo o consumo de água, energia e a ocupação das áreas de riscos pelas populações vulneráveis (Leme, 2010).

A incapacidade para lidar com a questão ambiental de modo articulado a outros temas e o enfraquecimento do papel dos municípios, caracterizam o Estado brasileiro como eminentemente omissor e aliado do desgaste socioambiental experimentado durante o século XX. Com isso, enquanto a gestão ambiental não encontrava uma abertura sistemática para a continuidade das políticas devido a inexistência de pessoal qualificado, de recursos e consciência ecológica, os municípios eram objetos de uma suposta autonomia, no qual o discurso da descentralização era esvaziado pelo poder canalizado na União e nos Estados (Farah, 2000; Bursztyn e Bursztyn, 2012).

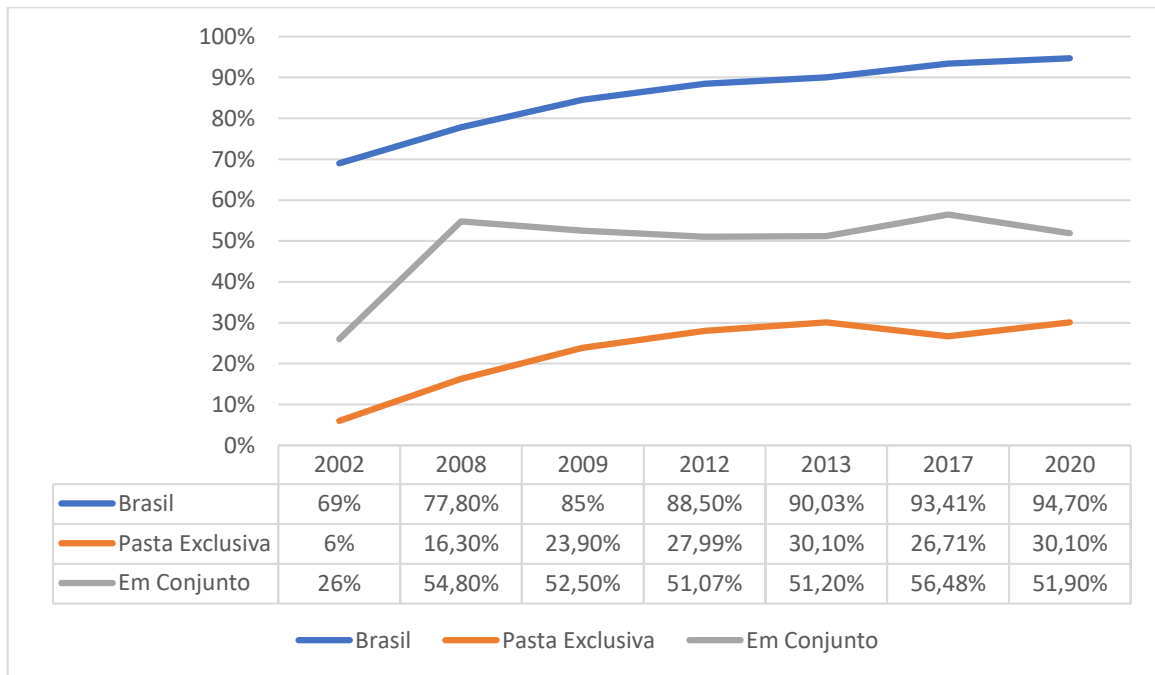
O quadro passa por mudanças somente após a chegada da Constituição Federal de 1988, quando os municípios são reconhecidos como entes autônomos, e desta vez, com competências objetivamente expressas. Neste ínterim, a defesa do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado também se altera, tendo a Constituição ampliado o leque de possibilidades e responsabilidades. Para ambas as categorias, município e meio ambiente, a descentralização é o elo intermediário que caracteriza o Brasil no pós-1990, flexibilizando a distribuição do poder para os entes locais e o fortalecimento institucional das políticas ambientais.

Em sentido amplo, a descentralização relaciona-se com a democracia, possibilitando a existência de espaços paralelos ao Estado, ou vinculados a este, mas que atuam com certa autonomia. Portanto, a descentralização traduz-se na repartição de poder e controle decisório, evitando o comando de uma ou várias autoridades, expressando um sentido de autodeterminação, autonomia e liberdade (Albuquerque, 2015).

Com isso, para que a descentralização seja efetiva, é preciso que os integrantes do Estado estejam sensibilizados pela solidariedade e a cooperação, atuando harmonicamente. Além disso, espera-se que esse processo seja atravessado pela participação social, posto que um dos objetivos da descentralização é aproximar-se da comunidade que depende das políticas públicas, não apenas como os receptáculos das ações, mas que possam exercer algum papel na sua condução (Leme, 2010; Nascimento e Bursztyn, 2011).

No que se refere as políticas ambientais, a descentralização é sinalizada no Art. 23 da Constituição de 1988, o qual menciona o meio ambiente como responsabilidade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 1988). Logo, os compromissos assumidos pelos entes devem ser pautados pela chamada corresponsabilidade, ou interdependência negociada. Essa forma de cooperação intergovenamental é acentuada a partir da segunda metade da década de 1990, pela incapacidade do Ministério do Meio Ambiente em lidar com as exigências da PNMA e as crescentes demandas dos estados e municípios, objetivando consolidar uma capilarização no território nacional (Bursztyn e Bursztyn, 2012; Moura, 2016).

A consecução da descentralização no Brasil consolidou uma estrutura administrativa para o meio ambiente que de fato alcançou os municípios, sob diferentes graus. Alguns instituíram pastas específicas para o meio ambiente, enquanto outros vincularam o meio ambiente a outras secretarias, como agricultura, urbanismo ou infraestrutura. De acordo com o Gráfico 01, a tendência foi de adesão pelos municípios de secretarias de meio ambiente, havendo um crescimento em mais de 25% entre 2002 e 2020. Mais da metade dessas pastas estão em conjunto a outras políticas públicas, enquanto o número de pastas exclusivas estabiliza-se em cerca de 30% entre 2002 e 2020.

**Gráfico 1 - Proporção de Municípios com estrutura de Meio Ambiente - 2002/2020**

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados da MUNIC/IBGE (2002 a 2020).

Não obstante, a descentralização também despertou preocupação entre os governos e a sociedade civil, posto que não basta descentralizar a política pública, é necessário estabelecer os mecanismos de articulação entre as instâncias governamentais. Para tanto, a criação de secretarias voltadas ao meio ambiente representa apenas uma parte desta missão, necessitando de outros canais auxiliares, tais como: os fóruns, conselhos gestores, consórcios públicos etc., instrumentos ampliados desde a redemocratização do país (Nascimento e Bursztyn, 2011).

Para a política ambiental, tais recursos simbolizam dois lados que influenciam as possibilidades para o tema. O primeiro, a chance de institucionalizar a pauta ambiental e torná-la passível de atenção e execução de políticas públicas nos três níveis de governo; a segunda, implica na dificuldade que os agentes públicos e a sociedade civil devem lidar para conseguir projetar e instrumentalizar as capacidades necessárias da política ambiental, especialmente no município, ente onde os entraves orçamentários e as divergências políticas encontram-se mais acirradas.

É certo que quanto mais próximo da sociedade a política estiver, maiores as chances de torná-la legítima, visível e compromissada com a comunidade. Porém, a possibilidade da política pública ser capturada por interesses privados de grupos e

indivíduos, e ser reorientada para o atendimento de agendas eleitorais, é também um curso possível. A persistência de práticas clientelísticas e patrimonialistas na administração pública local ainda é algo rebatido, levantando questionamentos sobre a legitimidade da política desde o planejamento até a avaliação de seus resultados.

O panorama evidenciado pelas experiências de políticas ambientais revela a dificuldade dos municípios em estabilizar estruturas que não estejam alinhadas apenas aos quatro anos de gestão de quem ocupe o poder executivo. Soma-se a isso, a priorização dos assuntos econômicos sobre o meio ambiente, o descumprimento da legislação federal em benefício de empreendimentos imobiliários e a predominância da cultura tecnoburocrática em relação aos aspectos sociopolíticos (Leme, 2010).

Ademais, acresce ressaltar os prejuízos da corrupção para a participação da sociedade civil, tanto por cooptação dos atores sociais para legitimar ações que não atendam critérios legais sobre o meio ambiente, quanto para distanciar ou excluir os interesses dos próprios munícipes das decisões acertadas. Por essas razões, é relevante considerar as vantagens e desvantagens das estratégias de descentralização das políticas ambientais para a resolução dos desafios socioambientais nos municípios.

Nascimento e Bursztyn (2011), sinalizam que nem sempre a tomada de decisão a nível local de governo é benéfica para a agenda ambiental, uma vez que o meio ambiente pode ultrapassar os limites municipais e necessitar do compartilhamento de propostas e recursos de esferas superiores ou vizinhas. Desta forma, na medida em que a descentralização concretiza a distribuição de poder e a organização de novos arranjos políticos-administrativos, é preciso reconhecer que esses espaços institucionais originam novos desafios, exigindo que os municípios se reinventem em termos de cooperação e gestão.

No que tange ao meio ambiente, a flexibilidade proporcionada pela autonomia municipal e a Constituição Federal de 1988 resultou na proliferação de secretarias, alcançando estados e municípios que antes não tinham nenhuma iniciativa ambiental. No entanto, segundo Ferreira (1998), quando somados aos efeitos das concepções neoliberais dominantes no Estado, as administrações públicas municipais encontraram justificativas que relegaram as políticas ambientais a um lugar distante das prioridades governamentais. Dificultando a incorporação das pautas oriundas da sociedade civil, formalizando estruturas tecnoburocratas flexíveis a agenda

econômica e obstruindo as possibilidades de uma governança nos moldes colaborativos. O que reflete, em certa medida, as pretensões de uma nação coberta de boas intenções e instrumentos institucionais comparativamente avançados, porém, aquém de uma consciência ambiental crítica.

Neste sentido, considera-se que os municípios podem ser a porta de entrada para o incremento da preservação e responsabilidade ambiental, ao mesmo tempo em que podem ser a linha final de tratativas sustentáveis. Exigindo muito mais do que o planejamento e a implementação de políticas públicas limitadas temporalmente por orçamentos e governos, mas sobretudo por demandar sensibilização e conscientização política continuada para o conjunto da sociedade civil. E para tanto, os conselhos gestores de meio ambiente, espaços de deliberação por excelência, consistem em peças-chave neste processo.

### **3.3 Conselhos Gestores de Meio Ambiente**

Desde o fim do século XX, a seara institucional do Estado brasileiro passou a tornar a participação social como um requisito cada vez mais necessário para assegurar a legitimidade do regime democrático. A aderência transparece nas mais diferentes políticas públicas, em especial, as que versam sobre temas sociais, tais como: educação, saúde e assistência social. Até mesmo as políticas dominadas pela tecnicidade e a burocracia estatal, como a política urbana, ambiental e habitacional, passaram a exigir o aval da comunidade para seguir adiante (Leme, 2010).

Entre as décadas de 1930 e 1980, o planejamento governamental era profundamente marcado pela centralidade política, a tecnicidade e a valorização da economia em detrimento de outras agendas. Denominado de modelo modernista-desenvolvimentista, as estratégias do período privilegiavam o crescimento industrial, sendo justificadas pelo aumento da competitividade mundial. O modernismo tinha como característica elementar a centralidade do planejamento pelos técnicos, cientistas e intelectuais, sendo difundido pelos agentes políticos como método para alcançar o desenvolvimento nacional. Enquanto a perspectiva desenvolvimentista delegava ao Estado essa responsabilidade, objetivando a superação do quadro de subdesenvolvimento e desemprego no Brasil (Caldeiras; Holston, 2004).

Conseqüentemente, outras problemáticas que afetavam a vida de milhões de brasileiros eram relegadas a segundo plano, dentre elas, a falta de moradia, saúde

pública, saneamento básico, segurança, educação etc. Complicações que foram sendo acumuladas enquanto o país observava o aumento demográfico nas capitais, a ampliação da malha viária, a multiplicação de automóveis e os desgastes ambientais provocados pelo consumo em larga escala.

Adicionalmente, além do fato das políticas públicas não solucionarem integralmente o quadro de desigualdade social puxado pelos fatores mencionados, havia ainda a dificuldade de se pensarem soluções de baixo para cima. Os planos de ações construídos pelo Estado eram marcadamente limitados quanto a inclusão de sujeitos de fora da esfera governamental, tanto por razões de descrédito da classe política acerca das intenções da sociedade civil, quanto pela sobreposição da democracia representativa em relação a participativa.

Com isso, o cenário construído até a década de 1990 era de favoritismo do Estado que, protagonizado pelos atores eletivos e seus tecnoburocratas aliados, lidavam com os problemas públicos nacionais entre as quatro paredes de seus escritórios. Todavia, esse quadro passa a ser minimizado com o passar dos anos na medida em que os limites da representação política são colocados sobre a mesa. Tomando contornos mais expressivos a partir dos anos 1980, quando os movimentos sociais intensificaram as mobilizações nas ruas por mais participação social na política.

A sociedade civil compõe a resistência que problematiza o projeto elitista de poder em vigor, e a necessidade de rompimento da representação política enquanto único meio de planejar saídas para os problemas públicos (Caldeiras; Holston, 2004; Medeiros, 2021). Inspirados pelos ideais participativos, os movimentos sociais balançaram os muros da representação política, não o suficiente para derrubá-lo, visto que ainda convivemos com ela, mas o bastante para moldar uma democracia participativa própria para o país. Essa nova forma de observar e construir as instituições públicas no Brasil veio a se consolidar com a Constituição Federal de 1988, através da institucionalização da participação, conformando uma nova roupagem para a democracia nacional.

No seu sentido etimológico, a palavra democracia significa o “governo do povo”, ou o “governo da maioria”, o que pressupõe um caráter quantitativo nesses traços (Rosenfield, 2003). À primeira vista, trata-se de uma definição genérica, no qual se diz muito e ao mesmo tempo não se diz nada. Pois, a depender de quem emita o discurso,

o termo “povo” pode se referir a todos que façam parte de uma mesma nacionalidade, ou a grupos que compartilham a mesma etnicidade, como os indígenas e quilombolas. Logo, a totalidade subentendida pelo “governo da maioria” requer cautela interpretativa.

Desse modo, é qualificando o termo que encontramos a possibilidade das múltiplas nacionalidades e culturas atuarem coletivamente, apesar das diferenças, dado que a democracia pressupõe:

A existência de diversos grupos de opinião e de interesse em concorrência entre si; tais grupos às vezes se contrapõem, às vezes se superpõem, em certos casos se integram para depois se separarem; ora se aproximam, ora se dão as costas, como um movimento de dança (Bobbio, 2011, p. 53).

A democracia não nega o conflito ou tenta reprimi-lo, como ocorre em regimes autoritários, mas convive com ele de modo construtivo. Dessa forma, a democracia é embasada a partir de 3 condições essenciais para sua concretização: a primeira, consiste no reconhecimento da participação de cidadãos sobre a tomada de decisão coletiva; a segunda, a existência de regras que viabilizem o reconhecimento pela maioria, como a realização de eleições periódicas e livres; e por fim, um terceiro requisito que deságua no respeito pelo direito à liberdade de expressão, de associação, de reunião etc. (Bobbio, 1986).

Em tese, o último componente deriva dos preceitos liberais de defesa das liberdades individuais, apregoadas pelo Estado Democrático de Direito. Por conseguinte, as legislações formuladas nos países onde o liberalismo influenciou as atividades econômicas e jurídicas, servem como extensão do individualismo liberal, pautado no direito à liberdade, propriedade e igualdade. No Brasil, a Constituição Federal 1988 estabelece que:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. (BRASIL, 1988, pág. 2).

O debate sobre a democracia, seus princípios e rebatimentos legais estão longe de ser um assunto simples de descrever. Assim sendo, para além dos aspectos anteriormente comentados, outra forma de compreender a democracia é por meio de tipologias que conciliam visões de mundo em comum, cujo surgimento tenta

responder aos limites identificados no modelo anterior, são elas: a democracia em seu *status* representativo, participativo e deliberativo.

Analisar a partir de lentes distintas ajuda a situar os avanços e limites de cada uma em termos teórico e prático. E ao especificar para o caso brasileiro, a tarefa contribui na identificação dos motivos que levaram ao enfraquecimento da representação política, ao passo em que a participação e a deliberação social são cada vez mais solicitadas para fins de legitimidade institucional. Resultando em iniciativas que conciliam os três tipos, como as Instituições Participativas (IP's), onde o Estado e a sociedade civil encontram assento.

As IP's são espaços regidos pelos princípios da representação e participação, é o lugar que a sociedade civil encontra a possibilidade de interagir com o Estado e os partidos políticos continuamente, ampliando o alcance da sua voz para reivindicar, planejar, implementar e avaliar políticas públicas (Cunha *et al.*, 2011). No entanto, são canais de expressivas contradições, dada que a disputa pelo poder de decisão pode limitar a produção de políticas e o enfraquecimento de um dos lados, geralmente a sociedade civil.

A contradição existente nas Instituições Participativas é reflexo das próprias incoerências dos regimes democráticos existentes. Uma vez que, apesar do reconhecimento dos avanços democráticos dos países rumo a um sistema mais inclusivo para os setores historicamente marginalizados da esfera governamental, como é o caso do Brasil, onde a orientação democrática segue uma corrente eminentemente representativa, essa realidade, por vezes, encontrou-se abalada, devido os percalços que envolvem o compartilhamento do poder (Gohn, 2011).

Teoricamente, a democracia do tipo representativa consiste em garantir o envolvimento de indivíduos e grupos em espaços de poder através de processos eletivos, no qual o cidadão encontra na eleição o meio de efetivação dos seus direitos políticos. Desse modo, o voto da maioria e não o aceite universal de todos, expressa o consentimento das decisões tomadas. Nestes moldes, o debate é posto apenas como requisito a ser executado, e não como uma troca crítica e propositiva dos envolvidos, tendo em vista os atrasos que esse processo tende a gerar para a burocracia estatal (Paterman, 1992).

A defesa do sistema é respaldada pela tentativa de garantir o poder em poucas mãos, a fim de viabilizar a governabilidade necessária para a manutenção do regime



democrático. Com pressupostos baseados no liberalismo, fundamentado no livre mercado, na liberdade individual e na redução do aparelho estatal, a democracia representativa nutre a ideia de que a maioria da população é apática em relação à política, e, portanto, é dever de uma classe estabelecer os mecanismos de desenvolvimento da nação. Acredita-se na completa representação dos anseios sociais através da opinião pública expressa pelos representantes eleitos, especialmente no parlamento, espaço mais diversificado quando comparado ao executivo e o judiciário (Manin, 1995).

Esta situação, apesar de não deslegitimar as reivindicações dos movimentos sociais após as eleições, tende a enfraquecer a inserção de pautas fora dos muros do Estado. As demandas até podem ser contempladas pelos eleitos, todavia, o imperativo da corrente teórica volta-se para o decisionismo restrito, isto é, debates realizados em assembleias sem garantia de abertura para a argumentação coletiva (Avritzer, 2000). Foram essas as condições que moldaram a percepção sobre as eleições e o voto enquanto mecanismos de ação cidadã até a metade do século XX no Brasil, constituindo como os únicos meios de controle dos governados em relação aos governantes, caracterizando uma democracia limitada.

Devido a essas questões de ordem prática, tanto o povo quanto os partidos políticos, cujo crescimento exponencial tomou conta das corridas eleitorais no fim do século XIX, entenderam que o empecilho que limitava a democracia não era a possibilidade de excesso da participação social, mas pelo contrário, seria a sua ausência. No bojo da teoria representativa, há um evidente receio em estender os espaços de decisões coletivas para aquilo que consideram como a “massa” ignorante da política, sendo prejudicial para o funcionamento do sistema democrático. Algo que se expressa para além do debate epistemológico e alcança de fato as condições reais da democracia ao longo do século XX, com fortes traços no século XXI (Avritzer, 2000).

Por conseguinte, a democracia representativa entra em declínio no início do século XX, sendo acompanhada pelo desejo de participação ativa da sociedade. Para a teoria democrática participativa essa inspiração representou um avanço considerável na direção dos direitos civis, políticos e sociais, os pilares da cidadania. Pois, na medida em que se garante o sufrágio universal e a participação no processo democrático através de mecanismos que aproximem o candidato do eleitor (político),

as possibilidades de ampliação das liberdades dos indivíduos são mais significativas (civil), bem como as chances de aumento da qualidade dos serviços públicos ofertados a população (social) (Nobre, 2004).

Em que pese a decadência progressiva do sistema representativo enquanto modelo dominante no regime democrático, ele não deixou de influenciar a dinâmica dos processos eleitorais e a formulação teórica de pensadores que fundamentaram os princípios que regem a democracia participativa. Inspirando-se em autores que rejeitam a utopia da participação ampliada a todos, Pateman (1992), encontra em Bernard Berelson a justificativa de que a participação limitada e a indiferença da maioria em relação à política constituem uma função positiva para a manutenção do sistema político, amortecendo um possível choque que venha a prejudicar os ajustes e as mudanças necessárias a máquina pública.

Além disso, a partir da noção de poliarquia desenhada por Robert Dahl, cujo significado refere-se ao governo das múltiplas minorias. Pateman (1992) entende que a participação através dos partidos políticos é fundamental para o alcance da representatividade e participação dos grupos distantes das arenas de poder. Todavia, aponta, assim como preconiza a poliarquia, que essa tentativa de conciliação de interesses diversos pode representar um risco para a estabilidade do regime democrático, uma vez que pode suscitar o surgimento de líderes autoritários proveniente dos grupos onde as condições socioeconômicas são mais baixas.

Para que a democracia participativa funcione não seria preciso que um mesmo governo, ideologicamente alinhado aos princípios mencionados, mantivesse-se por longos anos no poder para garantir que a sobrevivência do regime, uma vez que a proposta de longevidade perpassa pela capacidade de elaboração e compartilhamento de aspirações políticas que resistam as mudanças no tempo. Em outras palavras, a cultura política gestada nesses termos deve ser capaz de influenciar o pensamento e a ação dos cidadãos como eleitores e ocupantes de partidos políticos, associações, coletivos etc.

São com essas condições que a definição de democracia participativa desenvolvida pela autora constitui um método político, ou uma série de arranjos institucionais a nível nacional que garanta a competição entre líderes pelo voto do povo, em eleições periódicas e livres. Aqui, a participação significa escolha, e em última instância, controle. Conforme a maioria escolhe quem os representará, há a

possibilidade de controlar quanto tempo e em quais posições os líderes ocuparão os espaços de poder.

Por essa razão, Paterman (1992) reconhece que sua teoria não deixa de lado os princípios democráticos representativos, posto que os teóricos que lhe serviram de inspiração são defensores desta corrente. A diferença principal entre os modelos situa-se na mínima possibilidade de influência sobre os líderes por meio dos canais institucionalizados pelo Estado, sobretudo explorando a diversidade dos partidos políticos como condição *sine qua non* de participação das minorias (Avritzer, 2000).

No Brasil, além das experiências com as eleições diretas para escolher os representantes do executivo e legislativo, elemento característico do sistema representativo, identificam-se a organização de canais paralelos ao Estado que objetivavam o fortalecimento da democracia participativa conforme a teoria de Paterman (1992). É o caso dos conselhos populares e comunitários, implementados durante o Regime Militar e que compartilham de aspectos semelhantes em termos de ação.

Os conselhos populares, organizações formadas por lideranças locais, surgiram nos anos finais da década de 1970 e tinham como missão principal atuar como antagônicos ao Estado, visto como o ator responsável pela provisão dos serviços públicos, mas que atuava contrário aos interesses da classe trabalhadora (Gohn, 2001). Nesse tipo de conselho, não havia a preocupação pela paridade, uma vez que o Estado não possuía cadeira, e, conseqüentemente, a dificuldade de alcance e a capacidade de implementação das decisões acertadas pela sociedade civil eram bastante reduzidas (Medeiros, 2021).

Com natureza e funcionamento semelhante, o conselho comunitário é um segundo tipo que nasce a partir da década de 1980 nos municípios. O diferencial em relação ao conselho popular consiste na utilidade do mesmo para o Estado, pois ele era criado pelo Poder Executivo para subsidiar as decisões dos ocupantes do poder, sem a possibilidade de deliberação entre os membros. O poder público não integrava o espaço, e a missão era garantir conselhos consultivos com o objetivo de reduzir a febre das mobilizações sociais nas ruas, sem, no entanto, construir políticas públicas efetivamente participativas (Gohn, 2001).

Ainda segundo a autora, os conselhos populares e comunitários representaram exemplos da participação no formato liberal. Por reproduzirem o paradigma

corporativista que, apesar de nascerem de movimentos espontâneos da sociedade civil, não havia a repartição do poder do Estado com os demais setores. E quando os atores sociais eram convidados a integrar o conselho, era apenas para legitimar as proposições previamente elaboradas pelos agentes governamentais. Portanto, compreende o sistema representativo via processo eleitoral como o critério principal de organização dos indivíduos. Mantendo viva as redes clientelísticas movidas por critérios econômicos ou de prestígio político, dado que o princípio básico é o da representação do poder, independente da forma como foi alcançado.

Desta forma, considera-se que a existência dos conselhos durante as gestões liberais dos anos 1980, serviram mais para o fortalecimento da organização social, atuando pelas costas do Estado, do que um meio de intervenção efetiva na estrutura burocrática do poder público. A função mobilizadora da sociedade civil garantia a sobrevivência dos canais, ao passo em que se colocava em xeque a legitimidade das decisões tomadas. Dado que não havia natureza paritária e tampouco garantia de atendimento das propostas defendidas pelos conselheiros alheios ao governo.

Apesar das experiências não romperem as barreiras da democracia representativa, visto que as organizações dos conselhos eram definidas por lideranças do governo e da sociedade, os conselhos populares e comunitários foram iniciativas que representaram as primeiras tentativas de organização, participação e deliberação contrárias aos limites da representação política (Avritzer, 2000). Mais do que um laboratório de práticas consultivas paralelas ou atreladas ao Estado, as investidas mantiveram vivas na memória dos seus membros e defensores o horizonte do amadurecimento com vistas a real capacidade de influenciar as políticas públicas no pós-Constituição de 1988.

O respaldo teórico que viria a contribuir para justificar tal participação almejada pela sociedade faz parte de uma corrente da democracia participativa diferente daquela desenvolvida por Carole Pateman. Desse modo, objetivando a superação do caráter competitivo entre membros da elite, e dando lugar para percursos mais radicais, a nova percepção acredita que o foco da representação como o meio mais relevante dos regimes democráticos deve ser substituído por uma ação concentrada nas formas de participação que efetivamente incluam os sujeitos marginalizados dos processos de decisão política. Para tanto, além da criação de desenhos institucionais,

importa desenvolver estratégias que visem a ampliação da autonomia através de recursos pedagógicos (Pinheiro, 2019).

Educação esta que seria transmitida pela formação continuada da sociedade civil nos diferentes canais de organização sociopolítica. Contendo em seu escopo recursos formativos próprios do tema ao qual o conselho atua, além de meios que conectem as dinâmicas do território a assuntos mais amplos, de modo a possibilitar aos sujeitos a capacidade de identificação dos problemas públicos e a construção de alternativas condizentes com as limitações locais.

Nesse sentido, conceitua-se essa vertente da democracia participativa como sendo radical, por conciliar um conjunto de instrumentos que objetivam estimular a participação direta dos cidadãos através dos canais de escuta, debates e aprendizados, na medida em que fortalece a cidadania e reduz a interferência dos segmentos privados nas instâncias estatais (Pinheiro, 2019). A operacionalização dessa teoria decorre do reconhecimento de que o Estado e o governo devem atuar de acordo com a vontade dos cidadãos e jamais como instituições democráticas por excelência (Nobre, 2004).

Além disso, não se aceita uma divisão rígida entre a sociedade civil e o Estado, dado que ambos fazem parte do jogo democrático e são constituintes do corpo político do regime. O paradigma radical problematiza a substituição da democracia representativa pela participativa, questionando a falta de engajamento coletivo em prol das mudanças sociais, defendendo a criação de instituições para além do Estado como forma de experimentação da participação social (Gohn, 2001; Manin, 1995). Os atores sociais não são vistos como meros eleitores que devem contribuir para a manutenção da democracia via votação, e passam a identificarem-se como cidadãos dotados de direitos e sujeitos de mudanças para além da comunidade onde vivem. O objetivo é garantir que não apenas os partidos políticos, as organizações privadas e o Estado sejam os únicos agentes definidores da política.

Em tese, as estruturas devem ser capazes de alterar, substancialmente, a cultura política de valorização da representação enquanto elemento central numa democracia, sendo substituído por uma ambiência que preconize o compartilhamento das responsabilidades sobre decisões em espaços de poder. Para tanto, o Estado deve atuar de forma harmônica, utilizando uma linguagem não-excludente, criando espaços participativos e disponibilizando informações para a sociedade (Gohn, 2001).

Por conseguinte, a concepção de participação social adotada nesta perspectiva refere-se, do ponto de vista prático, na construção de uma permeabilidade das políticas públicas às demandas dos diversos sujeitos, além de criar uma forma mais ativa de representatividade (Costa *et al.*, 2009).

No entanto, em que pese tais avanços rumo a uma participação radical, tanto do ponto de vista teórico quanto prático, ainda há muitas críticas que repercutem as limitações de tais ideias, especialmente considerando as dificuldades do dia a dia nos movimentos sociais, nos coletivos de bairro, nas associações etc. Dentre elas, a permanência do consenso em detrimento da atividade deliberativa. Na transposição da democracia representativa para a participativa, há o entendimento de que somente o voto da maioria não é suficiente para atender a representatividade social, necessitando a inclusão de mais sujeitos que se encontram dispersos no espectro político. Para que essa participação seja orientada pelo viés radical, isto é, onde a sociedade civil seja a protagonista dos atos, é preciso que o componente deliberativo seja trabalhado antes, durante e após o consentimento (Avritzer, 2000; Nobre, 2004).

Dadas tais condições, a teoria deliberativa acrescenta mais um ingrediente enquanto pressuposto básico para a participação: a capacidade argumentativa dos sujeitos na tomada de decisão. O modelo encontra respaldo nos escritos do filósofo Jürgen Habermas, que se refere a argumentação como elemento indissociável da ação dos atores que constituem os arranjos institucionais, onde todos devem possuir as mesmas oportunidades de exposição, defesa e confronto de ideias, sejam elas similares ou opostas.

Os indivíduos atuantes nos canais de deliberação também devem ser os responsáveis pela elaboração das regras de funcionamento. A expectativa é que, ao criar as condições de representação, participação e deliberação coletivamente, os riscos de dissolução das regras e centralidade do poder numa figura ou grupo, sejam evitados. Não significa que os conflitos serão minimizados pelo desenho institucional antecipado, trata-se apenas de uma prática inerente da perspectiva deliberativa que visa o compartilhamento do poder, de modo a prevenir e decidir quem e como as dinâmicas deverão ocorrer.

A partir da apropriação desses elementos, espera-se que os processos deliberativos sejam capazes de provocar mudanças comportamentais nos atores vistos como apáticos a política, além de tornar socialmente compartilhada uma nova

cultura que reconheça o distanciamento entre o Estado e a sociedade civil, sem, no entanto, limitar-se a constatação, mas definir estratégias de superação. Logo, o discurso hegemônico que considera a sociedade civil desinteressada e incapacitada de ingressar na política é reorientado para a ação na teoria deliberativa. O espaço é ocupado pela preocupação de localizar e efetivar a participação, sobretudo em canais onde a democracia ocupa uma posição fortemente influenciada pelas elites tradicionais que ainda são beneficiadas pela perspectiva representativa (Avritzer, 2000; Nobre, 2004; Gohn, 2011).

No Brasil, a conversão de tais valores têm sido mobilizados por meio da abertura de canais institucionalizados no âmbito do Estado, onde coexistem atores governamentais e sociais. Tais como as experiências de orçamento participativo, fóruns, conferências, audiências públicas e conselhos gestores de políticas públicas. Todos são simbólicos para o aumento da participação social no país, cujo surgimento refere-se as respostas do Estado diante das reivindicações sociais após o processo de redemocratização.

Apesar de cada um representar pontos de reflexões relevantes para o debate democrático, cabe aqui atentar-se para os conselhos gestores institucionalizados, ou de políticas públicas, objeto do presente estudo. A Constituição Federal de 1988 concebeu os conselhos como instrumentos aglutinadores de representação, participação e de deliberação social como elementos indispensáveis de sua atuação, regras manifestadas e conquistadas pela sociedade civil durante a assembleia nacional constituinte. O modelo procede das experiências que lhe serviram de inspiração, os conselhos populares e comunitários, com as devidas correções em termos de organização e competência (Gohn, 2011).

Desta vez, o caráter institucional assegurou a legitimidade legal que, diferente dos exemplos anteriores, fixa 4 funções a serem seguidas continuamente: I) fiscalizadora e de controle social; II) mobilizadora; III) consultiva; e IV) deliberativa. Além das funções mobilizadoras e consultivas, esta última entendida como a emissão de opiniões e sugestões sobre a política objeto do conselho, acrescentam-se as diretrizes voltadas a fiscalização, que consiste não somente no controle pelos conselheiros dos atos tomados pelo Executivo, mas nas decisões que envolvem fundos financeiros e orçamentários, planejando e controlando os repasses intergovernamentais para o funcionamento da política pública (Medeiros, 2021).

Não são todas as políticas que envolvem transferências fixas de recursos da União para os Estados e municípios, as quais obrigam os entes a implementarem conselhos gestores para que os municípios recebam o montante. No Brasil, essa dinâmica ocorre no curso das políticas sociais: educação, saúde, assistência social, criança e adolescente. Desde a aprovação da Constituição de 1988 o conjunto dessas políticas aportaram consideráveis legislações, resultando no amadurecimento institucional necessário para que os conselhos passassem a ser instituídos e permanecerem ativos até hoje (Tatagiba, 2004).

Não quer dizer que a existência dos conselhos por longos períodos garanta uma atuação nos moldes da democracia participativa e deliberativa, uma vez que tais elementos perpassam mais por um fortalecimento das condições sociopolíticas do que orçamentárias e institucionais. Contudo, não há como negar que, no caso brasileiro, onde as disparidades intra e inter-regionais, bem como os desafios do pacto federativo, cuja divisão acentua e define quais entes são prioridades na agenda do governo federal, o fator orçamentário seja um dos elementos fundamentais, mas não o único, para a sobrevivência dos conselhos gestores.

Por essa razão, muitos municípios disputam fatias de recursos e agilizam o empenho para conseguirem liquidá-los o mais breve possível, repercutindo diretamente nos processos que antecedem a finalização dos encaminhamentos licitatórios, como a deliberação nos conselhos. Vários casos de conselhos gestores exemplificam o funcionamento desses espaços apenas como meros consultores do Poder Executivo, garantindo o aval da destinação orçamentária (Medeiros, 2021).

Pesquisas sobre os conselhos de saúde e da criança e do adolescente da região Nordeste, e dos primeiros conselhos de políticas públicas da cidade de São Paulo, apresentam tais características, onde as repercussões negativas recaem com mais intensidade sobre a sociedade civil (Tatagiba, 2004; Wampler, 2004; Cunha, 2007; Faria, 2007). Os representantes do governo reforçam o discurso do Estado em acelerar as pautas, na medida em que possuem maior aporte informacional sobre a política e, conseqüentemente, maior capacidade de decisão, restando a sociedade civil o voto como o único meio de participação, tornando o conselho um espaço de baixa intensidade democrática e deliberativa (Medeiros, 2021).

Os efeitos dessas dinâmicas atingem o principal princípio e função dos conselhos institucionalizados, a deliberação. Trata-se do alvo mais fácil de ser



minimizado, interrompido ou extinguido nesses canais, posto que a soberania de outras condicionantes, como o clientelismo, o paternalismo, a burocracia etc., freiam a esteira da deliberação no seu sentido inclusivo, formativo e propositivo. Para Avritzer (2007), um passo relevante rumo a construção de IP's é o reconhecimento de tais percalços e o constante trabalho de mudança empenhado pelos atores sociais e políticos. Significa dizer que, independentemente das boas intenções que viabilizem a construção de conselhos gestores, não há escapatória mágica que exclua práticas historicamente marcadas nas relações sociais do país. E, portanto, foge a intencionalidade institucional e discursiva dos conselhos gestores.

Com isso, reconhece-se que, numa sociedade recentemente redemocratizada, onde as experiências de autoritarismo ainda influenciam as decisões nos três níveis de governo, a busca pelo ideal democrático participativo repousa no reconhecimento de que haverá momentos nos quais a deliberação irá prevalecer, e outros nem tanto. A lógica também serve para a reflexão sobre os conselhos gestores, no qual as estratégias de avaliação devem ser capazes de perceber em quais momentos a função deliberativa sobressai (Goodin, 2008, apud Avritzer, 2007).

Caráter este que deve ser particularmente oriundo da sociedade civil, grupo historicamente excluído dos processos de tomada de decisão pública, sem perder de vista as proposições dos representantes estatais (Avritzer, 2000). Tendo em vista que, os conselhos gestores institucionalizados não são espaços exclusivos da sociedade, e tampouco do governo. São espaços plurais, onde o Estado e a sociedade civil disputam e negociam, compartilhando a responsabilidade pela produção e condução das políticas públicas (Tatagiba, 2004).

A disputa entre sociedade e Estado assume um novo significado nos preceitos da teoria democrática deliberativa, abrindo espaço para a confluência de ideias e práticas favoráveis a manifestação pública, a cooperação e a busca por mudanças estruturais e pedagógicas dos problemas públicos. Por esse motivo, os conselhos gestores devem horizontalizar as relações através da prevalência da paridade em termos quantitativos, entre os diferentes grupos, e qualitativo, incluindo progressivamente as identidades de gênero, étnica, de escolaridade e renda, de modo que tais atores produzam soluções que toquem nas estruturas da desigualdade social (Gohn, 2001).

Para as políticas ambientais, desde que os municípios passaram integrar o SISNAMA, e a descentralização das políticas públicas foram amplamente promovidas, a institucionalização de conselhos gestores tem possibilitado ganhos fundamentais para o meio ambiente local (Jacobi, 2003). O primeiro Conselho Municipal de Meio Ambiente refere-se à experiência do município de Cubatão/SP, em 1975, iniciativa considerada vanguardista para a época, por anteceder a PNMA e o processo de redemocratização (Ferreira e Fonseca, 2014).

Até 1987, existiam apenas 107 conselhos, localizados em apenas 3,3% dos municípios, e mesmo após a aprovação da Constituição de 1988, o crescimento manteve-se tímido, sendo pouco mais de 300 novos conselhos até 1996. Em 1999, o número salta para 1.177 conselhos (21,4%). A maior expressividade ocorre somente após 1997, quando é instituído cerca de 1.050 conselhos de meio ambiente até 2001, número este que chega a 2.257 em 2007 (IBGE, 2008; 2009). Passados quase 45 anos desde a criação do conselho em Cubatão (1975), cerca de 80,8% dos municípios brasileiros declararam a existência do canal em 2020, conforme o Gráfico 02.

**Gráfico 2 - Percentual de Municípios com Conselhos de Meio Ambiente no Brasil, Total e Ativos - 2002/2020**



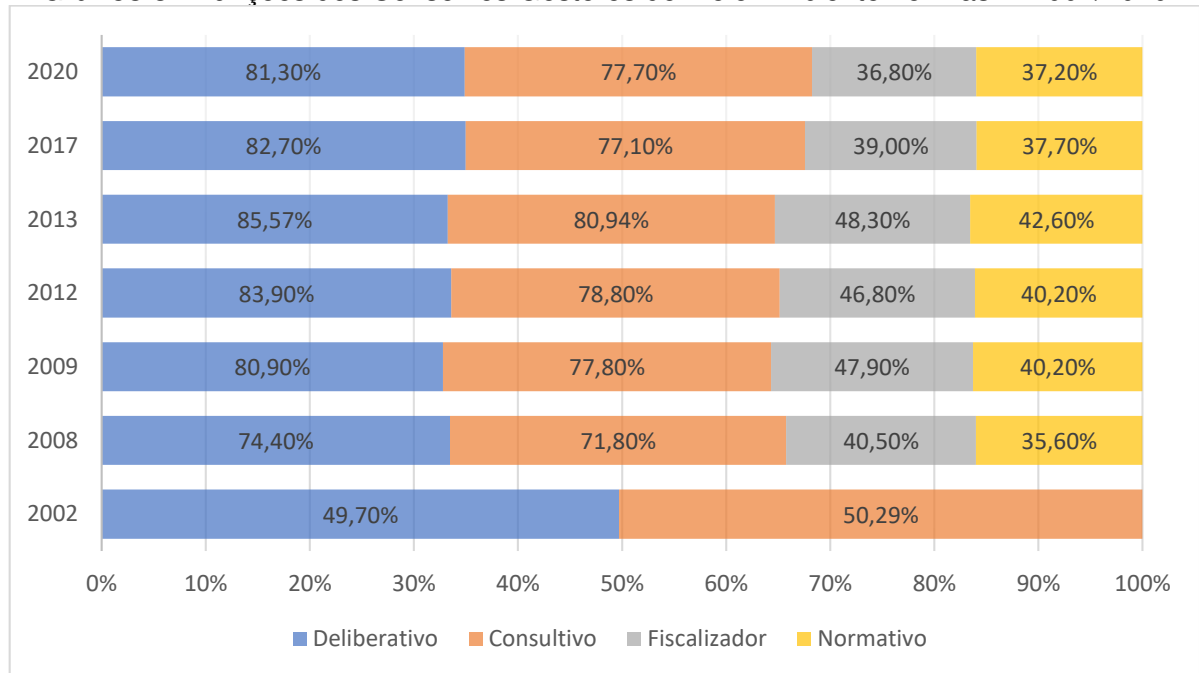
**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados da MUNIC/IBGE (2002 a 2020).

Os valores reforçam o lado positivo da municipalização da agenda ambiental, resultando na dinamização das prerrogativas do SISNAMA e a consequente adoção

de conselhos gestores de meio ambiente local. No entanto, o quadro ainda é bastante aquém do esperado quando comparado com outras políticas públicas de igual importância para o desenvolvimento nacional, como as políticas de saúde, educação e assistência social, as quais possuem há mais de 30 anos adesão acima de 95% pelos municípios através de conselhos gestores.

Além disso, conforme o Gráfico 2, observa-se que os números de conselhos ativos, isto é, aqueles que tiveram pelo menos um encontro nos 12 meses que antecederam o levantamento, ainda é desproporcional em relação aos dados sobre a institucionalização, especialmente em 2002. A partir de 2008, os conselhos em funcionamento ultrapassam a casa dos 70%, mantendo uma considerável distância em relação a quantidade de conselhos legalmente formalizados. Porém, a partir de 2017 os números retrocedem novamente, sobretudo em 2020, que apesar de ser apenas 4% de diferença, representa um retrocesso observado somente em 2002, ano de início do levantamento dos dados pela MUNIC/IBGE.

Adicionalmente, para além do crescimento quantitativo, é preciso observar na dinâmica desses conselhos o caráter propositivo em relação as demandas particulares a cada território. Tendo em vista que, somente a presença do canal não garante que as decisões tomadas sejam favoráveis ao meio ambiente, e tampouco partam da sociedade civil. Nesse sentido, a MUNIC/IBGE apresenta alguns indicativos da situação nacional a partir de dados sobre o funcionamento dos conselhos, a partir das funções deliberativas, consultivas, fiscalizadoras e normativas, como observa-se no Gráfico 03.

**Gráfico 3 - Funções dos Conselhos Gestores de Meio Ambiente no Brasil - 2002/2020**

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados da MUNIC/IBGE (2002 a 2020).

\*Em 2002, a MUNIC ainda não havia levantado os dados sobre as funções fiscalizadora e normativa dos conselhos de meio ambiente.

Quanto a função deliberativa, entendida como a capacidade do conselho em decidir sobre a implantação de políticas e/ou administração de recursos relativos ao meio ambiente, nota-se sua proeminência desde 2004, em relação as funções consultivas (indicação de políticas a partir de estudos feitos pelo conselho), fiscalizadoras (fiscalização do funcionamento da política e a administração dos recursos) e normativa (estabelecimento de normas para funcionalidade das políticas ambientais). (IBGE, 2020).

Conforme os dados da pesquisa, a deliberação tem sido a protagonista a nível nacional. Entretanto, é necessária uma análise pormenorizada dos fatos, visto que a MUNIC, a partir das respostas dos municípios, não qualifica as particularidades das decisões, no sentido de se identificar quem fala, quando e quais os objetivos das deliberações. O exercício pode contribuir na identificação de outro desafio sobre a sociedade civil nos conselhos de meio ambiente: a prevalência do fator técnico que, quando alinhado aos interesses políticos, reduzem os conselhos gestores a canais de controle e consulta por peritos e agentes públicos (Jacobi, 2003; Cunha, 2007).

Tal situação é observável no próprio funcionamento do CONAMA, espaço de representação e deliberação de nível nacional sobre a temática ambiental. Em estudo desenvolvido entre 2010 e 2011, Fonseca et al., (2012), identificaram que a presença

da tecnicidade assume o protagonismo das decisões tomadas pelo CONAMA. No entanto, identificam que os caracteres políticos dos processos deliberativos ainda apresentam resquícios. No estudo de caso, há a constatação de duas correntes que assimilam os efeitos da técnica sobre a política: a) a linguagem técnica como fator de dominação, geralmente orquestrado pelos representantes do Estado; e b) a linguagem técnica como objeto de despolíticação dos sujeitos, no qual as discussões políticas e estratégicas são reduzidas a retóricas tecnicistas, ignorando, explicitamente, as repercussões sociais e culturais das decisões (Fonseca *et al.*, 2012).

Ainda assim, apesar da predominância do componente técnico sobre o sociopolítico, os autores reafirmam que deve haver cautela entre os dois lados, dado que ambos são complementares, e no caso do CONAMA, as duas faces manifestam-se sem a devida percepção pelos conselheiros. Nesse sentido, deve-se buscar como estratégia de minimização desses efeitos, a contínua capacitação dos conselheiros sobre os elementos técnicos peculiares a política, assim como estabelecer vínculos formativos que problematizem a própria estrutura do conselho, suas atribuições e resultados mais amplos.

No nível municipal, adversidades semelhantes são perceptíveis na conjuntura de conselhos de meio ambiente, com algumas especificidades. Dentre as particularidades, ressalta-se o esvaziamento dos conselhos pelos atores da sociedade civil, grupo mais atingido pelas disparidades de informações técnicas sobre a política ambiental (Jacobi, 2003). Apesar da problemática, que atinge a todos os conselhos das mais diferentes políticas públicas, para o meio ambiente, a sociedade civil ainda tem se mantido em maior número, conforme os dados da Tabela 05.

**Tabela 4** - Proporção de conselhos de meio ambiente no Brasil, paridade e representação da sociedade civil e do governo - 2002/2020

Ano	Total de Conselhos	Paritário	Maior representação da sociedade civil	Maior representação governamental
2002	34,08%	43,53%	33,29%	20,94%
2008	47,06%	71,06%	18,49%	9,92%
2017	74,02%	77,7%	13,22%	9,20%
2020	80,00%	74,78%	14,94%	10,97%

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados do IBGE (2002 a 2020).

A paridade é definida como a distribuição igualitária entre Estado e sociedade civil na composição do conselho, e nesse quesito, observa-se que a partir de 2017, os números têm despencado, chegando a 74,78% em 2020, o menor valor desde o início da série histórica. Dentre as possíveis razões para a situação, pode-se citar o enfraquecimento das instituições ambientais a partir de 2017 com a onda neoliberal do governo de Michel Temer, intensificada durante a gestão de Jair Bolsonaro a partir de 2018 (Missiatto *et al.*, 2021).

Além disso, em análises qualitativas sobre a atuação da sociedade civil, Lira e Maciel (2013), estudando o Conselho Municipal de Meio Ambiente de Campos dos Goytacazes/RJ, identificaram a tecnicidade e a cooptação de atores escolhidos pelo Poder Executivo, como fatores-chave para o funcionamento da instância e a continuidade dos interesses do poder público. A sociedade civil, e até mesmos os grupos de ambientalistas, cuja atuação permite acesso a conhecimentos prévios a presença no conselho, refletem descontentamento com as decisões tomadas. Tanto por serem desfavoráveis aos interesses coletivos das comunidades, quanto por serem respaldadas em dados fora do alcance deles.

A situação alinha-se a parte considerável da literatura que aponta a diminuição da participação da sociedade em discussões que envolvem conteúdos majoritariamente técnicos em conselhos gestores de meio ambiente, pois o conteúdo político é posto em segundo plano e não há formações contínuas que garantam a construção de agendas e posições fundamentadas no componente técnico para os grupos leigos (Jacobi, 2003; Avritzer, 2011).

Portanto, é fato que no Brasil, as problematizações em torno dos limites da representação política resultaram em ganhos para a participação e a deliberação social. Conjuntura que ressignificou a democracia e possibilitou a construção de canais participativos para além do voto. Dentre eles, os conselhos gestores institucionalizados, espaços de confluência de ideias e ações entre representantes do Estado, do mercado, das Organizações Não-Governamentais (ONGs) e sociedade civil em geral.

Para as políticas ambientais, a descentralização desses processos nos municípios através dos conselhos, flexibilizou a construção de políticas públicas mais participativas e deliberativas, ampliando as possibilidades de influência sobre as decisões governamentais pela sociedade civil. Entretanto, os avanços ainda estão

limitados quanto aos desafios que circundam a representatividade nesses espaços, em especial pela predominância dos atores governamentais, mesmo havendo conselhos paritários segundo a lei.

Adicionalmente, há de se considerar que mesmo havendo o aumento de conselhos de meio ambiente no Brasil, com funções deliberativas e consultivas (Gráfico 01), é necessário verificar a natureza dessas decisões. Uma vez que a lógica dominante nos processos decisórios dos conselhos de meio ambiente consiste na desqualificação da participação daqueles que não detém o conhecimento científico, mas que são peças fundamentais do conselho, pois podem ser os beneficiários ou as vítimas das políticas públicas (Costa *et al.*, 2009).

Logo, uma das estratégias de identificação de tais problemáticas de forma específica é através de avaliações qualitativas focadas nos municípios, onde é possível localizar nos processos deliberativos exatamente os responsáveis pelas discussões, a temporalidade em que tais manifestações ocorreram e os objetivos implícitos e explícitos das determinações. Com o propósito de problematizar os conselhos gestores enquanto canais de representação e participação democrática, tendo em vista os seus benefícios e desafios para as políticas públicas.

#### **4. JUAZEIRO DO NORTE: O MUNICÍPIO E A QUESTÃO AMBIENTAL**

As discussões que se seguem neste capítulo objetivam apresentar o lócus da pesquisa e suas condições ambientais. Desta forma, a partir do contexto histórico que levou o pequeno município ao *status* de terceiro maior do Ceará em termos populacionais, são estabelecidos dois subcapítulos: 1) De Pequena Vila a Centralidade Metropolitana e Regional; e 2) Problemáticas Ambientais em Juazeiro do Norte.

O Primeiramente, dedica-se a discorrer sobre os elementos que circundam a história de um município repleto de eventos culturais, políticos e religiosos que marcaram a identidade local, especialmente a partir da figura do Padre Cícero Romão Batista, ator central na formação e consolidação de Juazeiro do Norte. A influência do Padre Cícero em atrair milhares de romeiros todos os anos, tornaram a pequena vila que pertencia ao território do Crato em um símbolo sociocultural no Cariri, consolidando a “Capital da Fé”.

Por conseguinte, o aumento populacional e o intenso processo de urbanização desencadeado pela rápida ocupação do território, trouxeram alguns rebatimentos ambientais importantes de serem considerados. E é nessa linha de análise que o segundo subcapítulo se desenvolve. Inicialmente, a estratégia consiste em tratar da localização privilegiada de Juazeiro do Norte, próxima a Área de Proteção Ambiental da Chapada do Araripe (APA-Araripe), e a Floresta Nacional do Araripe, espaços de que garantem considerável potencial ambiental para o Cariri. E, portanto, exigem mecanismos institucionais supramunicipais.

Além disso, a extensão demográfica e econômica para além dos seus limites municipais consolida sua influência sobre os municípios vizinhos. Localmente, deve ser capaz de observar como tais dinâmicas influenciam a ocupação do território e seus efeitos para o meio ambiente. Conforme os indicadores abarcados no capítulo, percebe-se o aumento da mancha urbana sobre as demais áreas da cidade, reduzindo as áreas verdes da cidade.

##### **4.1 De Pequena Vila a Centralidade Metropolitana e Regional**

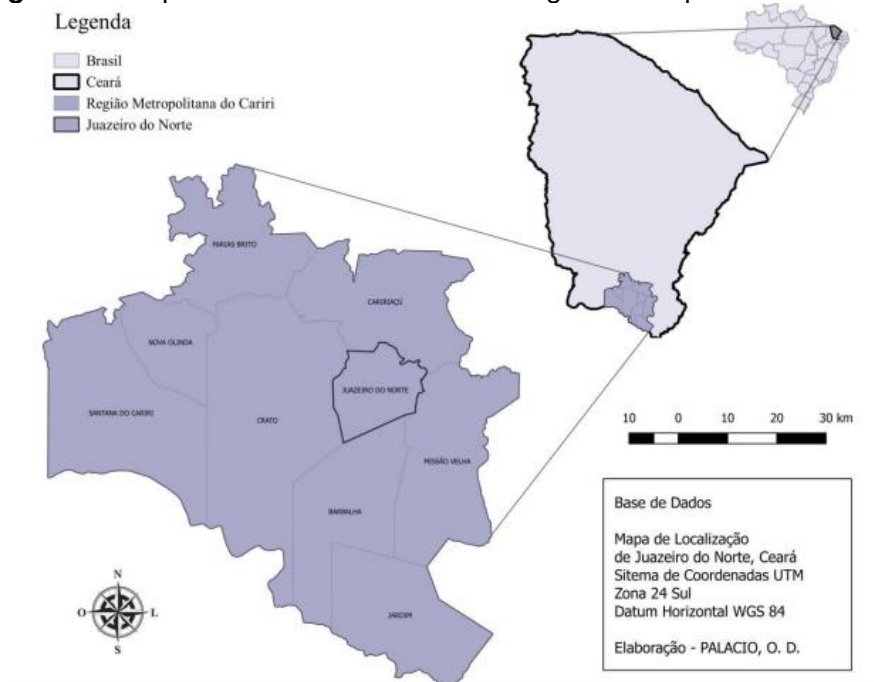
Refletir sobre a história e formação de cidades e territórios é parte de um processo desafiador em pesquisas de caráter acadêmico. Isso decorre, dentre outras coisas, devido as interconexões entre os atores que habitam o local, os elementos



físicos que constituem o espaço e sobretudo as construções socioculturais que caracterizam a identidade das pessoas que ali residem e dão continuidade a vida em sociedade. Quando tais relações entre pessoas e territórios são marcadas por acontecimentos especiais, influenciando os futuros eventos, o trabalho é ainda mais complexo, pois, exige a capacidade de relacionar os diferentes episódios ao modo de ação dos indivíduos e da comunidade.

Localizado no sul do Estado do Ceará (Figura 3), o município de Juazeiro do Norte é hoje um dos mais importantes municípios cearenses. Com uma população de 286.120 habitantes, a cidade consolida-se como a terceira maior do Ceará, atrás somente da capital Fortaleza (2.428.678) e Caucaia (355.679). Do ponto de vista econômico, trata-se do quarto município com o maior Produto Interno Bruto (PIB) cearense em 2020, totalizando 4.794.444,24. (IBGE, 2020).

**Figura 3** - Mapa de Juazeiro do Norte e Região Metropolitana do Cariri.



Fonte: Palácio *et al.* (2019).

Entretanto, nem sempre Juazeiro do Norte teve esse reconhecimento, os cenários hoje delineados são resultados dos processos que envolvem um misto de tradição, religião, política e crescimento econômico. Historicamente, a formação de Juazeiro do Norte está associada ao território do Crato, município vizinho. Entre os séculos XVIII e XIX, Crato figurava como o local de conexão entre os municípios do interior cearense, a capital Fortaleza e as cidades de outros estados vizinhos, sobretudo Pernambuco, Paraíba e Piauí. Devido à alta produção da cana-de-açúcar,

principal produto econômico da época, a atividade industrial desenvolvida nos engenhos voltados a fabricação de açúcar e rapadura concebiam ao Crato considerável importância na rede de comércio regional, contribuindo para o aumento demográfico com o passar dos anos (Castro, 2017).

A agropecuária desempenhou um papel fundamental para o desenvolvimento socioeconômico do município, especialmente quando o ciclo da cana-de-açúcar se manteve em ritmos satisfatórios. A visibilidade do Crato no Cariri seguiu de modo constante até a segunda metade do século XX, quando, a partir de 1970, passa a compartilhar o protagonismo regional ao lado de Juazeiro do Norte. No passado, quando ainda pertencia ao território do Crato, o município era chamado de Tabuleiro do Norte, com cerca de 2.000 moradores. É somente em 22 de junho de 1911 que a localidade sai da categoria de vila e é reconhecida como município autônomo, e em menos de um século, acumulou 249.939 habitantes, com 96% desse total vivendo na zona urbana (IBGE, 2010). Fato surpreendente para uma cidade interiorana de apenas 258,788 Km<sup>2</sup>.

Desde sua organização política, os novos residentes do município são resultantes do processo migratório movidos pela fé no Padre Cícero, personagem religioso e político que chegou à cidade em 1872. Mas essa formação demográfica não decorre somente da presença do Padre Cícero. Para Novaes (2011), há diferentes formas de abordar a formação e o crescimento de Juazeiro do Norte, desde concepções eminentemente políticas, econômicas, religiosas, geográficas ou familiares. No entanto, este autor dedica-se a analisar o município através de duas figuras: o Padre Cícero e a tradicional família Bezerra de Menezes.

A oligarquia protagonizada pela família Bezerra de Menezes influenciou sobremaneira os trâmites políticos que garantiram a presença e manutenção de coronéis nas decisões sobre os rumos da política local. A família pertencia aos grupos de colonos que se apoderaram de vastas extensões de terras no Cariri, sendo as primeiras os territórios que hoje são denominados de Caririaçu e Crato. O objetivo era garantir o plantio e a comercialização da cana-de-açúcar, sobretudo para as cidades vizinhas localizadas em Pernambuco e Paraíba.

A relação entre a família Bezerra de Menezes e o Padre Cícero teve início nos primeiros conflitos da eleição local para prefeito. Ao saber da ida do coronel Joaquim Bezerra de Menezes a capital, solicitar o apoio do governador, Nogueira Accioly, o

Padre Cícero envia ao chefe do executivo estadual um telegrama informando da sua entrada na disputa política que viria a garantir-lhe o posto de primeiro prefeito de Juazeiro do Norte, em 1911 (Novaes, 2011). Inicialmente, o objetivo era garantir a autonomia política-administrativa de Juazeiro do Norte e minimizar os conflitos entre os nativos e os adventícios, que vinham de fora em busca de milagres e trabalho.

Do ponto de vista religioso, o Padre Cícero ficou conhecido pelos eventos que ocorreram em torno de sua imagem, ainda durante o século XIX, atraindo centenas de fiéis a Juazeiro do Norte. O principal deles refere-se ao “Milagre da Hóstia”, fenômeno ocorrido durante uma das missas realizadas em 1889, no qual, ao entregar a hóstia a Beata Maria de Araújo, ela teria transformando-se em sangue em sua boca (Castro, 2017). O reconhecimento político pela comunidade, alinhada à personalidade pacífica para lidar com os conflitos locais, fizeram do Pe. Cícero uma figura apaziguadora, cuja ação era resultado da união entre sua moral cristã e a capacidade de negociação com os líderes políticos da época, em especial os coronéis.

Com o passar dos anos, o desgaste político concentrado no Pe. Cícero o afastou da seara governamental, mantendo-o mais ativo na vida paroquial. Além disso, o fato de haver desconfiança em torno da legitimidade do milagre da hóstia pela igreja católica, somado ao envolvimento na política, o fizeram ser excomungado pelo Vaticano. A excomunhão tinha um valor mais simbólico do que prático, pois não chegou a ser efetivamente seguida, dado que o Padre continuou a realizar missas.

A ocorrência dos fatos não minimizou a influência do Pe. Cícero no município, visto que até hoje milhares de romeiros marcham em romaria todos os anos homenageando-o. Esse movimento aquece a economia da cidade, tanto no curto prazo durante as romarias, quanto a longo prazo, quando parte considerável dos romeiros decidem permanecer na cidade, aspecto que contribuiu para o aumento populacional do município.

O crescimento da cidade intensificou-se a partir da década de 1970, de modo que a partir desse ano, Juazeiro do Norte liderava as atividades comerciais no Cariri, superando o município de Crato. A título exemplificativo, em 2020, o IPECE apresenta o resultado do PIB dos 184 municípios cearenses, estudo que situou Juazeiro do Norte como o 4º município com o maior PIB do estado (R\$ 4,8 bilhões). Comparada a outras cidades do estado, Juazeiro do Norte fica atrás somente da capital Fortaleza (R\$ 67

bilhões), Maracanaú (R\$ 10,4 bilhões) e Caucaia (R\$ 5,07 bilhões), todas integrantes da RMF<sup>10</sup>.

Tais dados são resultado não apenas dos segmentos ligados ao comércio, como também influenciados por um conjunto de instituições que dotaram Juazeiro do Norte de importantes serviços. Neste sentido, cumpre ressaltar a chegada das instituições de ensino superior a partir dos anos 2000, consolidando o município como central na educação no âmbito regional. Dentre elas, destacam-se o campus da Universidade Federal do Ceará (UFC), em 2006, e o Centro Universitário Doutor Leão Sampaio (UNILEÃO), em 2001, contando com 3 campi somente em Juazeiro do Norte.

Devido as sinergias dos fatores educacionais, culturais, religiosos e econômicos, Juazeiro do Norte consolidou-se na rede urbana regional, atraindo um fluxo populacional flutuante que movimenta sua economia diariamente. Conforme os dados referentes ao movimento pendular na Região Metropolitana do Cariri (RMCariri) em 2017, a cidade possui as intensidades mais altas de entrada e saída de pessoas por dia. A RMCariri é composta por nove municípios (ver tabela 5).

**Tabela 5** - Índice dos Movimentos Pendulares dos Municípios da RMCariri (2010)

Município	Intensidade	Saldo	Percentual de Chegadas	Percentual de Saídas
Barbalha	7.101	- 2.119	35,08%	64,92%
Caririaçu	1.131	- 575	24,58%	75,42%
Crato	11.646	- 2.390	39,74%	60,26%
Farias Brito	954	- 356	31,34%	68,66%
Jardim	745	- 481	17,72%	82,28%
Juazeiro do Norte	16.640	6.868	70,64%	29,36%
Missão Velha	1.822	- 784	28,49%	71,51%
Nova Olinda	917	63	53,44%	46,56%
Santana do Cariri	768	- 228	35,29%	64,71%

Fonte: Adaptado a partir de MDR (2022) apud Silva, Queiroz e Sidrim (2017).

No Brasil, além das formas tradicionais de organização federativa – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – acrescenta-se mais um componente que vem ganhando bastante notoriedade institucional desde 2015, as Regiões Metropolitanas

<sup>10</sup> <https://www.gazetadocariri.com/2020/12/veja-qual-sao-as-cidades-mais-ricas-do.html>

(RMs)<sup>11</sup>. Segundo Braga e Carvalho (2004), Região Metropolitana consiste em um aglomerado urbano formado por municípios dotados de autonomia administrativa, mas que estão integrados física e funcionalmente, constituindo uma mancha urbana contínua. Com isso, espera-se que as áreas urbanas dos municípios estejam conectadas através de um fenômeno conhecido como conurbação. Para Freitas (2012), a conurbação mescla as capacidades entre diferentes municípios através dos recortes urbanos, facilitando a atração e a prestação de serviços públicos e privados, resultando no aumento do perímetro urbano pela ação antrópica. Contribuindo, dentre outras questões, para a flutuação de pessoas pelas diferentes cidades através do movimento pendular.

Este movimento consiste na possibilidade de uma pessoa trabalhar e/ou estudar em um município, e retornar para o seu local de residência diariamente. Geralmente, a maior parte desse fluxo contínuo ocorre na direção de uma cidade maior, a qual comporta mais serviços, pessoas e mercados. No âmbito da RM, essa cidade é chamada de metrópole, local onde há certa centralidade nacional, viabilizando o comando e a gestão de políticas públicas complexas, as quais podem estar articuladas a sistemas nacionais e/ou internacionais (Oliveira Neto, 2022). Esses foram um dos motivos para a criação da RMCariari.

A primeira tentativa de criação da região foi em 2004, conduzida pela então Deputada Estadual Iris Tavares, diferenciando-se do modelo atual por considerar apenas 5 cidades: Barbalha, Caririaçu, Crato, Juazeiro do Norte e Missão Velha, recebendo o título de “CÍCEROMETropolitana”, em homenagem ao Padre Cícero Romão Batista, figura de prestígio religioso e político em Juazeiro do Norte (Queiroz, 2015).

---

<sup>11</sup> As primeiras Regiões Metropolitanas foram institucionalizadas há quase 50 anos, pela Lei Federal nº 14 de 1973, são elas: São Paulo, Fortaleza, Belém, Porto Alegre, Curitiba e Salvador. Em 1974, é formada a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (Nascimento, 2018).

**Tabela 6** - Quantitativo Populacional e Taxa de Urbanização dos Municípios da RMCariri (1991, 2000, 2010 e 2022)

	Pop. Urbana - 1991	Pop. Rural – 1991	Total – 1991	Taxa de Urbanizaçã o – 1991	Pop. Urbana – 2000	Pop. Rural – 2000	Total – 2000	Taxa de Urbanizaçã o – 2000	Pop. Urbana – 2010	Pop. Rural – 2010	Total - 2010	Taxa de Urbanizaçã o - 2010	Total – 2022
<b>Barbalha</b>	24.302	14.128	38.430	63,23%	30.669	16.362	47.031	65,21%	38.022	17.301	55.323	68,72%	75.033
<b>Caririaçu</b>	7.237	14.081	21.318	33,94%	10.618	15.115	25.733	41,26%	14.031	12.362	26.393	53,16%	26.320
<b>Crato</b>	70.280	20.239	90.519	77,64%	83.917	20.279	104.646	80,19%	100.916	20.512	121.428	83,10%	131.050
<b>Farias Brito</b>	6.871	10.714	17.625	38,98%	8.726	11.589	20.315	42,95%	8.871	10.136	19.007	46,67%	18.217
<b>Jardim</b>	5.226	18.738	23.694	22,05%	7.358	19.056	26.414	27,85%	8.994	17.694	26.688	33,70%	27.411
<b>Juazeiro do Norte</b>	164.922	8.644	173.566	95,01%	202.227	9.906	212.133	95,33%	240.128	9.811	249.939	96,07%	286.120
<b>Missão Velha</b>	10.944	18.284	29.228	37,44%	12.785	19.801	32.586	35,92%	15.419	18.855	34.274	44,98%	36.822
<b>Nova Olinda</b>	4.802	6.552	11.354	42,29%	6.393	5.684	12.077	52,93%	9.696	4.560	14.256	68,01%	15.399
<b>Santana do Cariri</b>	5.699	9.704	15.403	36,99%	8.178	8.669	16.847	48,54%	8.822	8.348	17.170	51,38%	16.954
<b>RMCariri</b>	300.283	121.084	421.137	71,30%	370.871	126.461	497.782	74,50%	444.899	119.579	574.478	77,44%	633.326

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados do IBGE (1991, 2000, 2010 e 2022)

**Nota:** Utilizado somente o total da população em 2022. O IBGE, na vigência da construção da pesquisa, não divulgou os dados das demais categorias da tabela

Ainda conforme o autor, a proposta não avançou por duas razões: a primeira, pela parlamentar pertencer ao grupo de oposição ao governo estadual na época; uma segunda situação se relaciona ao destaque dado ao patriarca de Juazeiro do Norte, desagradando setores do município de Crato, resultando no engavetamento do projeto. Com o sucesso da institucionalização em 2009, o surgimento da região veio com o objetivo de reduzir as disparidades socioeconômicas entre a capital e o interior do Ceará, tendo em vista a possibilidade de mais investimentos pelo governo estadual, além da possibilidade de descentralizar o desenvolvimento para além do CRAJUBAR, acrônimo referente aos municípios de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha (Ceará, 2018).

Do ponto de vista demográfico, somente os municípios do CRAJUBAR possuem 77,81% da população total da RMCariri, segundo o Censo de 2022 do IBGE, enquanto os demais seis municípios acumulavam 22,28% do total (Tabela 7). Situação observável desde 1991, e tendo o município de Juazeiro do Norte como o ente de destaque nesse quesito, agregando sozinho quase metade da população metropolitana em 2022 (45,17%).

Todos esses elementos situam a cidade de Juazeiro do Norte como eixo central da dinâmica metropolitana no Cariri, diferenciando-os das demais municipalidades do interior, sobretudo em termos demográficos e na oferta de bens e serviços. Por outro lado, a cidade aproxima-se consideravelmente dos demais municípios da região quando o parâmetro são as manifestações culturais e a devoção as figuras religiosas, tais como o Padre Cícero.

A nível local, as tradições religiosas em torno do Padre Cícero, assim como o crescimento econômico puxados pelo comércio, tornam Juazeiro do Norte um espaço com uma alta densidade demográfica, chegando a 1.105,62 habitantes por quilômetro quadrado (IBGE, 2022). Somados ao fluxo de pessoas oriundas das cidades vizinhas e o movimento anual de romeiros, a demanda por políticas ambientais se faz extremamente necessárias em um município com quase 300.000 habitantes, e cuja pressão sobre o meio ambiente tende a aumentar em função da demanda por água, esgotamento sanitário, coleta de lixo etc. Elementos discutidos nas próximas linhas.

## 4.2 Problemáticas Ambientais de Juazeiro do Norte

O objetivo da presente seção é discorrer sobre o panorama do município de Juazeiro do Norte em relação as características socioambientais e os desafios decorrentes da ação antrópica. Para tanto, é feito uma incursão discursiva através de indicadores que apresentam o diagnóstico da municipalidade referente ao abastecimento de água, ao esgotamento sanitário, a coleta de lixo, além de outros temas igualmente importantes.

Entretanto, antes de iniciar as descrições específicas a nível local, importa sinalizar de antemão algumas conjunturas ambientais mais amplas do que Juazeiro do Norte, posto que se trata de um município situado em um estado e numa região dotadas de considerável relevância ambiental. E, portanto, deve adequar-se a políticas localizadas em outros níveis de governo.

Seguindo os preceitos da Constituição Federal de 1988, o Estado do Ceará, através da Constituição Estadual de 1989, estabelece no Capítulo VIII as diretrizes voltadas a consecução e manutenção de um meio ambiente equilibrado. Desta forma, define por meio do inciso VII a adoção de medidas de planejamento pautados numa visão integrada que contemple a base física do território, assegurando a construção de mecanismos que garantam a preservação, ou conservação, da fauna e flora estadual (CEARÁ, 1989).

São com base nessas condições que a Política Estadual de Meio Ambiente do Ceará (Lei nº 11.411/87), está fundamentada. A legislação compreende o conjunto de diretrizes administrativas e técnicas destinadas a orientar a atuação governamental de modo racional em relação ao meio ambiente. Além disso, a mesma política respalda a criação da Superintendência Estadual de Meio Ambiente (SEMACE), autarquia vinculada à Secretaria do Meio Ambiente (Ceará, 1987).

Desde a consolidação da Constituição Estadual e a Política Estadual do Meio Ambiente, alguns instrumentos previstos em ambas as legislações passaram a comportar o rol de políticas ambientais aprovadas nos últimos 30 anos no Estado. Dentre elas, o Fórum Cearense de Mudanças Climáticas (Decreto nº 29.272/08), a Política Estadual de Resíduos Sólidos (Lei nº 16.032/16), a Política Estadual de Educação Ambiental (Lei nº 14.892/11) e a Política Estadual de Mudanças Climáticas (Lei nº 16.146/16), destacam-se como algumas iniciativas transversais ao meio

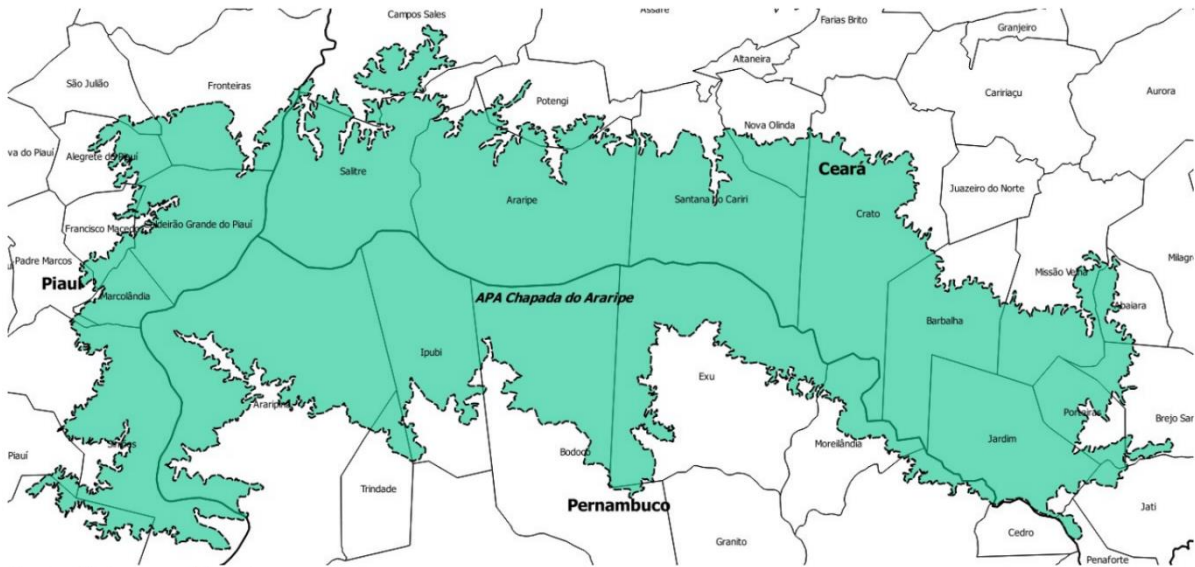


ambiente, visto que consideram tanto a perspectiva ambiental quanto a social, econômica e cultural.

Concomitantemente, também se inclui nesse debate o Conselho Estadual de Meio Ambiente (COEMA), política instituída pela Lei nº 11.411/87, sendo vinculado a SEMA e cujo objetivo consiste em assessorar o Poder Executivo em assuntos que envolvem a proteção ambiental. Logo, a ação do COEMA influencia diretamente a atuação da SEMA e as decisões do Governo do Estado, impactando a atividade dos municípios cearenses no trato da agenda ambiental. Para isso, é indicado que os 184 municípios cearenses busquem alinhar-se ao conjunto de políticas ambientais criadas pelo executivo estadual, de modo a também estarem alinhados as exigências da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA).

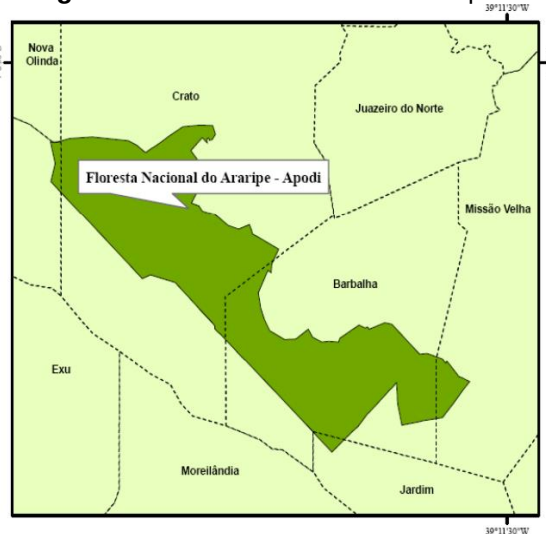
São a partir desses marcadores institucionais que Juazeiro do Norte deve agir, incorporando elementos de caráter obrigatório e sugestivo para a institucionalidade ambiental local, e fazendo desse exercício uma oportunidade de garantir a inclusão de elementos pertinentes aos seu território de ação, englobando as potencialidades e os desafios municipais. Adicionalmente, por se tratar do município com a maior população do interior do Ceará, sobretudo devido a atividade econômico decorrente do comércio e da indústria, deve levar em consideração as repercussões dessas atividades para além dos limites municipais, posto que está localizada próxima a Área de Proteção Ambiental (APA) da Chapada do Araripe, e da Floresta Nacional do Araripe (Flona-Araripe).

Instituída em 04 de agosto de 1997, a APA da Chapada do Araripe consiste em uma área de 972.605,18 hectares que atravessa os estados do Ceará, Piauí e Pernambuco (Figura 4). Oficializada por meio de decreto federal, a APA do Araripe adota como objetivos principais a proteção da diversidade biológica, o disciplinamento do processo de ocupação humana e a garantia do uso racional dos recursos naturais da região (CEARÁ, 2018). No total, são 34 municípios situados na Chapada, sendo 9 em Pernambuco, 10 no Piauí e 15 localizados no Ceará.

**Figura 4 - APA da Chapada do Araripe**

Fonte: Ceará (2018).

Antes da APA do Araripe ser formalizada em 1997, o potencial ambiental que perpassa o Cariri já despontava em escala nacional, portanto, necessitando de mecanismos de conservação. Neste sentido, em 1946, é criado através do Decreto Nº 9.226, a Floresta Nacional do Araripe (Flona-Araripe), a primeira floresta nacional do Brasil (Figura 5). Com uma área de 38.262 hectares, a Flona-Araripe atravessa os municípios cearenses de Barbalha, Crato, Jardim, Missão Velha e Santana do Cariri (Alves *et al.*, 2011).

**Figura 5 - Floresta Nacional do Araripe**

Fonte: Alves et.al. (2011).

A UC é regulamentada pelo Sistema Nacional de Unidade de Conservação (SNUC) desde o ano 2000, sendo gerida pelo ICMBio. Dentre os propósitos para a

regulamentação da Flona-Araripe, reside os esforços voltados a manutenção do equilíbrio hidrológico, climático e ecológico do Complexo Sedimentar do Araripe. Especialmente em função da ação antrópica, responsável por desenvolver atividades extrativistas e econômicas na localidade para a comercialização, tais como: a extração do pequi, cajuí e cambuí (Alves *et al.*, 2011).

Desta forma, no intuito de preservar o potencial ambiental localizado nos municípios mencionados, o Geopark Araripe, instituição responsável pela proteção e conservação dos sítios com significativa relevância paleontológica e geológica, cria os chamados geossítios, espaços dotados de valores culturais, históricos e turísticos, cuja manutenção contribui para a sobrevivência da vida local e o desenvolvimento de pesquisas científicas.

Ao todo, são 11 geossítios existentes, conforme consta na Tabela 7. Além disso, o Geopark Araripe também acompanha a conservação das Reservas Particulares do Patrimônio Ambiental (RPPN's), locais de expressiva relevância ambiental e classificadas como subcategoria de Unidade de Conservação (UC), sendo administradas por organizações privadas. Há duas RPPN's, ambas localizadas no município do Crato.

**Tabela 7 - Unidades de Conservação da RMCariiri**

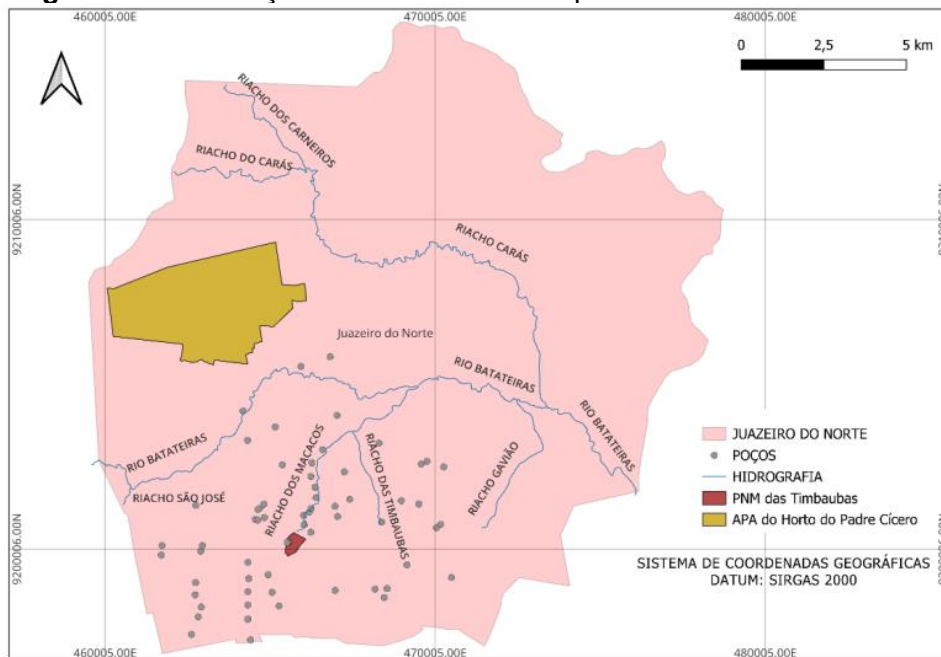
Município	Unidades de Conservação, Geossítios e RPPN's				
	Federal	Estadual	Municipal	Geossítio	RPPN's
<b>Barbalha</b>	APA da Chapada do Araripe e Floresta Nacional do Araripe	Monumento Natural do Riacho do Meio	Parque Municipal Riacho do Meio	Riacho do Meio, Arajara Park e Mirante do Caldas	-
<b>Caririaçu</b>	-	-	-	-	-
<b>Crato</b>	APA da Chapada do Araripe e Floresta Nacional do Araripe	Parque Estadual Sítio Fundão	-	Batateiras	Oasis Araripe e Araça
<b>Farias Brito</b>	-	-	-	-	-
<b>Jardim</b>	APA da Chapada do Araripe e Floresta Nacional do Araripe				
<b>Juazeiro do Norte</b>	-	-	Parque Ecológico das Timbaúbas	Colina do Horto	-
<b>Missão Velha</b>	APA da Chapada do	Monumento Natural	-	Floresta Petrificada e	-

	Araripe e Floresta Nacional do Araripe	Cachoeira do Rio Batateira		Cachoeira de Missão Velha	
<b>Nova Olinda</b>	APA da Chapada do Araripe e Floresta Nacional do Araripe	-	-	Ponte de Pedra e Pedra Cariri	-
<b>Santana do Cariri</b>	APA da Chapada do Araripe e Floresta Nacional do Araripe	Monumento Natural Pontal da Santa Cruz e Monumento Natural Sítio Cana Brava	-	Parque dos Pterossauros e Pontal da Santa Cruz	-

**Fonte:** Elaboração própria a partir de Ceará (2018)

Tratando-se de Juazeiro do Norte, embora não integre territorialmente a APA do Araripe e a Flona-Araripe, o município dispõe de um geossítio, denominado de Geossítio do Horto. Local de importante valor histórico e religioso, devido a presença da estátua do Padre Cícero, do Museu Vivo do Padre Cícero, da Igreja do Senhor Bom Jesus do Horto e da trilha de acesso ao Santo Sepulcro. Ademais, o município também conta com uma UC de nível local, o Parque Natural Municipal das Timbaúbas (Figura 6).

**Figura 6 - Localização das UC's no município de Juazeiro do Norte-CE**

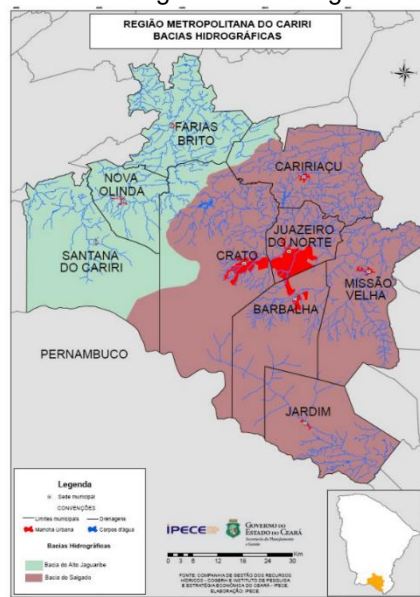


**Fonte:** Brito et.al. (2023).

Em função da tamanha área ambiental decorrente da Chapada do Araripe e da sua importância para a manutenção da vida regional, sobretudo em termos de captação, distribuição e uso racional da água, foram instituídos os Comitês de Bacias Hidrográficas do Alto Jaguaribe e Salgado. Os Comitês de Bacias têm como objetivo a gestão dos recursos hídricos, funcionando de modo consultivo e deliberativo. O Ceará possui 12 Comitês instalados, compostos por usuários e sociedade civil com 30% cada; Poder Público Municipal e Poder Público Estadual/Federal com 20% cada (CEARÁ, 2018).

O sul do Estado do Ceará é dividido em dois comitês: 1) a Bacia Hidrográfica do Alto Jaguaribe; e a 2) Bacia Hidrográfica do Salgado, ambas instituídas em 2002. A primeira compreende 24 municípios, a segunda agrega 23 municipalidades. A cidade de Juazeiro do Norte está situada na Bacia do Salgado (Figura 7).

**Figura 7 - Bacias Hidrográficas da Região Metropolitana do Cariri**



**Fonte:** Ceará (2018).

Somando-se as institucionalidades da APA da Chapada do Araripe e da Flona-Araripe, o Comitê de Bacia é mais um espaço de deliberação que ultrapassa os limites municipais de Juazeiro do Norte. Observar estas dinâmicas supramunicipais reforça a responsabilidade individual de cada município no trato das agendas ambientais em seus respectivos territórios, objetivando a articulação das políticas públicas nos diferentes níveis de planejamento e gestão. Tendo em vista que, nestas condições, as políticas ambientais não devem ser limitadas no tempo e espaço de determinada

localidade, pois seus efeitos e resultados podem interferir na cadeia ambiental dos demais municípios.

Devido o quantitativo de habitantes, assim como o aumento da população nos períodos de romarias, a pressão ambiental em Juazeiro do Norte é ampliada, necessitando de estratégias que considerem não somente as políticas econômicas e de turismo que versam sobre os efeitos da presença dos turistas e romeiros, mas como que o aumento exponencial desses atores influencia em um território já densamente ocupado. Ampliando a demanda por serviços locais, como a coleta de lixo, o transporte público e o abastecimento de água.

Com efeito, influenciando a pressão ambiental em espaços que ultrapassam a alçada do município, visto que, no caso do abastecimento de água, por exemplo, deve-se considerar que Juazeiro compartilha a mesma bacia hidrográfica dos municípios vizinhos, cujo consumo de água é ligeiramente inferior.

E nesse sentido, de acordo com os dados da Tabela 8, percebe-se que o município possui mais 90% de cobertura do abastecimento de água na zona urbana. No âmbito rural os dados contemplam apenas o ano de 2016, e nesse quesito, a municipalidade por pouco não alcança 100%. Conforme dados mais recentes, e considerando toda a área municipal, foi identificado que 98,35% do território possui cobertura para abastecimento de água (Brito *et al.*, 2023). Segundo as autoras, a meta era chegar a 100%, tendo em vista as definições do Plano de Municipal de Saneamento Básico elaborado em 2012 e institucionalizado em 2015 (Dec. nº 219).

**Tabela 8** - Taxa de Cobertura do Serviço de Água nos Municípios avaliados, zona urbana e rural, (2014-2016)

Município	Abastecimento de Água					
	Urbano			Rural		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
<b>Juazeiro do Norte</b>	99,0%	99,0%	99,1%	-	-	36,4%

Fonte: IPECE (2017)

Em 2015, mais de 90% do consumo da água distribuída no município era de caráter residencial, registrando 93,63%, segundo a Tabela 9. No que se refere ao consumo médio *per capita*, identificam-se valores acima da média classificada pela

Organização Mundial da Saúde (OMS). De acordo com a OMS, o consumo médio diário por pessoa é de 50 litros (0,05m<sup>3</sup>), cálculo feito considerando a média de consumo entre regiões da África Subsaariana e as mais úmidas do planeta (CEARÁ, 2018).

**Tabela 9** - Consumo Médio *per capita* (m<sup>3</sup>) e Consumo Residencial em Crato e Juazeiro do Norte (2015)

Município	Consumo Médio <i>per capita</i> (l/hab./dia)	Consumo Residencial
Juazeiro do Norte	120,30	93,62%

**Fonte:** Ceará (2018)

De acordo com Pereira (2012), o abastecimento de água em Juazeiro do Norte se faz por meio de corpos hídricos subterrâneos localizados na Bacia Sedimentar do Cariri, pertencentes aos aquíferos do Rio da Batateira e Missão Velha. Logo, o município tem seu abastecimento 100% oriundo de poços profundos. Em termos comparativos com os municípios da RMCariri, nota-se a diferença quantitativa de poços somente em Juazeiro do Norte (Tabela 10). Em 2016, havia 1.178 poços em toda a RMCariri, sendo que cerca de 28,70% concentravam-se somente em Juazeiro do Norte. Uma das justificativas que explicam a quantidade, refere-se a alta densidade demográfica concentrada em seu território, tanto para o consumo humano quanto para fins comerciais e industriais.

**Tabela 10** - Quantidade, Profundidade e Vazão dos Poços localizados nos Municípios da RMCariri (2016)

Município	Quantidade	Profundidade Média (m)	Vazão Média (m <sup>3</sup> /h)
Barbalha	205	72,4	31,9
Caririaçu	39	53,8	0,8
Crato	237	53	13,9
Farias Brito	61	49	3,7
Jardim	75	35,9	0,9
Juazeiro do Norte	338	89	19,9
Missão Velha	161	53,2	17,3
Nova Olinda	40	70,7	4,5
Santana do Cariri	22	121,3	21,4

**Fonte:** Ceará (2018)

De acordo com Brito *et al.* (2023), o número de poços conta 438, em 2023, dos quais 31,73% são utilizados para fins múltiplos, isto é, consumido em sua maioria para a subsistência humana. Quando somado ao abastecimento doméstico e urbano, o percentual chega a 62%, reforçando alto consumo humano em atividades diárias, no entanto, sem perder de vista a influência da indústria no consumo, cujos valores marcam 15,3% (Tabela 11).

**Tabela 11** - Número de Poços de Acordo com o Uso da Água em Juazeiro do Norte

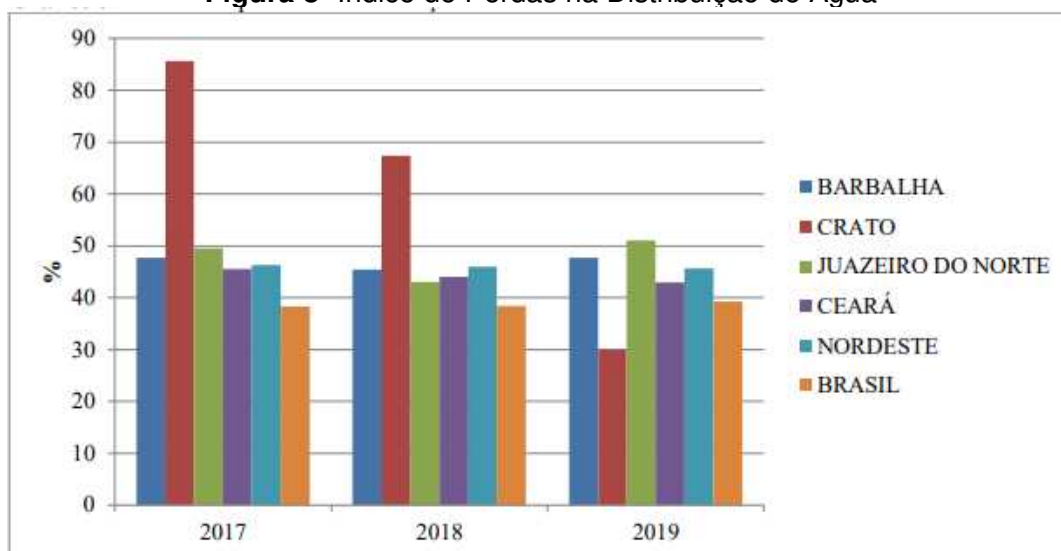
Usos da água	Número de poços	%
Abastecimento doméstico	102	23,3
Abastecimento urbano	31	7,1
Abastecimento múltiplo	139	31,7
Abastecimento industrial	67	15,3
Irrigação	17	3,9
Outros (lazer etc.)	55	12,6
Pecuária	1	0,2
Não informado	26	5,9
Total	438	100

Fonte: Adaptado de Brito *et al.* (2023)

Além dos diferentes tipos de consumos, é importante lembrar que nem toda a água destruída significa que irá chegar ao local de consumo. O desperdício pode ocorrer no percurso ao longo dos canais de tratamento, ou na infraestrutura responsável pelo sistema de abastecimento, seja através das tubulações presentes nos centros urbanos, ou através de carros-pipas, geralmente utilizados para levar água as comunidades rurais.

Em pesquisa comparativa entre os municípios de Barbalha, Crato e Juazeiro do Norte, Magalhães *et al.*, (2022), observaram que, embora tenha ocorrido uma mudança considerável de perda d'água entre 2017 e 2019 nos três municípios, o índice médio ainda estava acima dos 40%, sobretudo em Crato (Figura 8).



**Figura 8- Índice de Perdas na Distribuição de Água**

Fonte: Magalhães *et al.* (2022)

A avaliação dos pesquisadores ainda compara com os índices registrados no Nordeste e Brasil. Nesses termos, Juazeiro do Norte é o único município que apresenta certa “estabilidade” no recorte analisado, muito embora tenha superado 50% de perda em 2019, valor não registrado nos anos anteriores. Além disso, supera a média nacional em todos os anos, sendo fundamental, conforme os autores, uma maior fiscalização e aplicação de medidas mitigadoras.

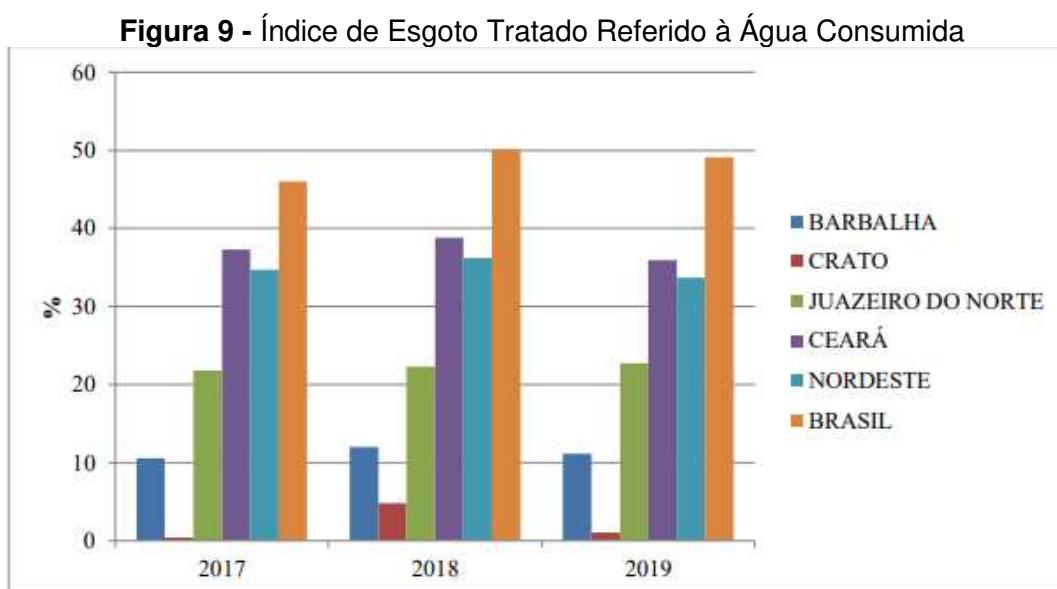
No que se refere ao esgotamento sanitário, infraestrutura obrigatória quando se trata de saneamento básico, a municipalidade apresentou resultados distantes da cobertura total, especialmente em 2016, quando foi registrado 36,4% (Tabela 12). Tal situação, quando somada ao aumento populacional registrado na cidade, tende a ampliar a pressão sobre o meio ambiente natural, em especial a qualidade dos recursos hídricos, tendo em vista que parte da rede de esgoto da cidade funciona a céu aberto (BRITO *et.al* 2023).

**Tabela 12 - Esgotamento Sanitário em Juazeiro do Norte (2014 a 2016)**

Município	Esgotamento Sanitário		
	2014	2015	2016
Juazeiro do Norte	38,6%	37,2%	36,4%

Fonte: Ceará (2018)

Com base nos dados retirados do Sistema de Informações sobre Saneamento (SNIS), entre os anos de 2017 e 2019, Magalhães et.al (2022), observaram que Juazeiro do Norte manteve-se estável durante os 3 anos em relação ao índice de tratamento do esgoto (Figura 9). O maior percentual foi registrado em 2019 (22,71%), valor ligeiramente superior aos municípios vizinhos de Barbalha e Crato, cujos totais não chegaram a 10%. No entanto, muito distante dos percentuais registrados pelo Ceará, a região Nordeste e o Brasil.



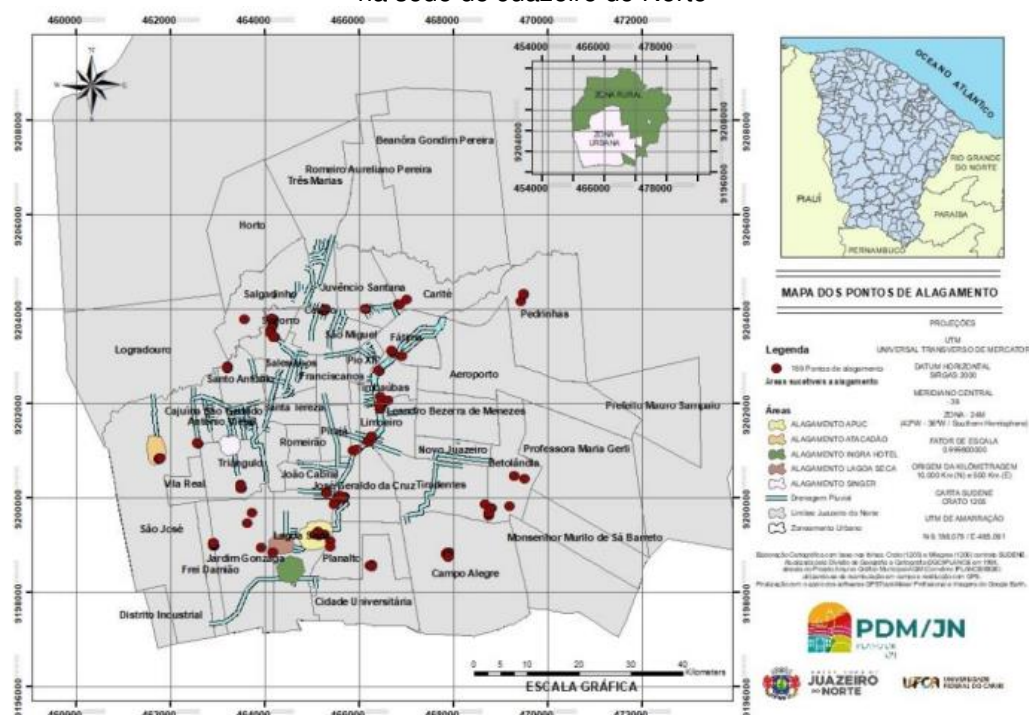
Fonte: Magalhães et al. (2022)

Dentre as estratégias de compensação dos baixos índices de cobertura do esgotamento sanitário, encontram-se as infraestruturas de drenagem urbana. Componente integrante do saneamento básico, a drenagem urbana consiste no conjunto de instalações responsáveis pelo transporte, a detenção e retenção das águas pluviais, tanto em âmbito urbano quanto rural. De acordo com o diagnóstico técnico resultante das leituras comunitárias realizadas pelo Projeto de Revisão do Plano Diretor Municipal de Juazeiro do Norte (PDM/JN), o qual referenciou as informações constantes no Plano Municipal de Saneamento Básico do município, em 2013, cerca de 75% das ruas pavimentadas em Juazeiro do Norte possuía estrutura de drenagem superficial (Juazeiro do Norte, 2022).

Entretanto, segundo a pesquisa que embasou o levantamento técnico do projeto, foi ressaltado que a cobertura informada não estar atualizada para os anos mais recentes, tendo em vista a Secretaria de Infraestrutura (SEINFRA) do município,

não possui banco de dados atualizado. Em que pese a lacuna, o estudo apresenta importantes contribuições sobre o estado em que se encontrava o município. Dentre eles, a verificação em campo da estrutura de drenagem precária, sobretudo as sarjetas. Além disso, a falta de conexão entre as bocas de lobo e galerias subterrâneas tem contribuído para permanência de problema conhecido no município: os alagamentos (Figura 10).

**Figura 10** - Mapa da infraestrutura subterrânea de drenagem e dos pontos de alagamentos existentes na sede de Juazeiro do Norte



Fonte: Juazeiro do Norte (2022).

O estudo, a partir das considerações de Palácio (2020), sinaliza que os bairros com maiores índices susceptíveis a alagamentos são Tiradentes (40%), Lagoa Seca (31%), Betolândia (30%), Novo Juazeiro (29%) e José Geraldo da Cruz (29%). Porém, alguns deles possuem infraestrutura de drenagem urbana mais apropriada do que outros. Enquanto os bairros Tiradentes e Lagoa Seca apresentam estruturas mínimas para o escoamento de águas pluviais, os bairros Campo Alegre, Pedrinhas e Betolândia estão ausentes do mínimo, tanto em saneamento básico quanto em calçamento (Juazeiro do Norte, 2022).

Parte significativa dos problemas de drenagem são entendidos não apenas pelas lentes da ausência do que deveria existir, como também pela defasagem e

entupimento por resíduos sólidos e outros detritos despejados pela população. Cujas predominância afeta o já desgastado sistema de existente.

Nesse aspecto, referente as formas de disposição final do lixo os números retirados do Censo de 2010 do IBGE (Tabela 13), revelam que Juazeiro do Norte possuía uma cobertura de mais de 90% em relação a coleta de lixo. No entanto, chama a atenção a quantidade de lixo queimado e jogado em terreno no município, chegando a 854 domicílios que ainda despejavam o lixo em terrenos baldios.

**Tabela 13** - Destino do Lixo Produzido pelos Domicílios Permanentes em Juazeiro do Norte – 2010

Município	Total de Domicílios	Coletado	Serviço de Limpeza Pública	Caçamba*	Queimado**	Enterrado***	Jogado em Terreno	Jogado em Corpo Hídrico
Juazeiro do Norte	63.861	61.705	59.384	2.321	1.186	33	854	6

Fonte: IBGE (2010)

Nota: \* Em caçamba de serviço de limpeza

Nota: \*\* Queimado na própria residência

Nota: \*\*\* Enterrado na própria residência

Segundo Brito *et al.* (2023), até 2015, os resíduos sólidos gerados no município eram despejados em um lixão situado as margens da Rodovia Padre Cícero, funcionando a céu aberto e sem quaisquer tratamentos adequados. É somente em 2023, após anos de deliberações políticas, que a área é transformada em aterro controlado. Em que pese o avanço, se trata de uma medida de remediação, ou seja, o lixo ainda não recebe o tratamento adequado, dado que não recebem impermeabilização do solo e tampouco sistema de dispersão de gases e tratamento de chorume:

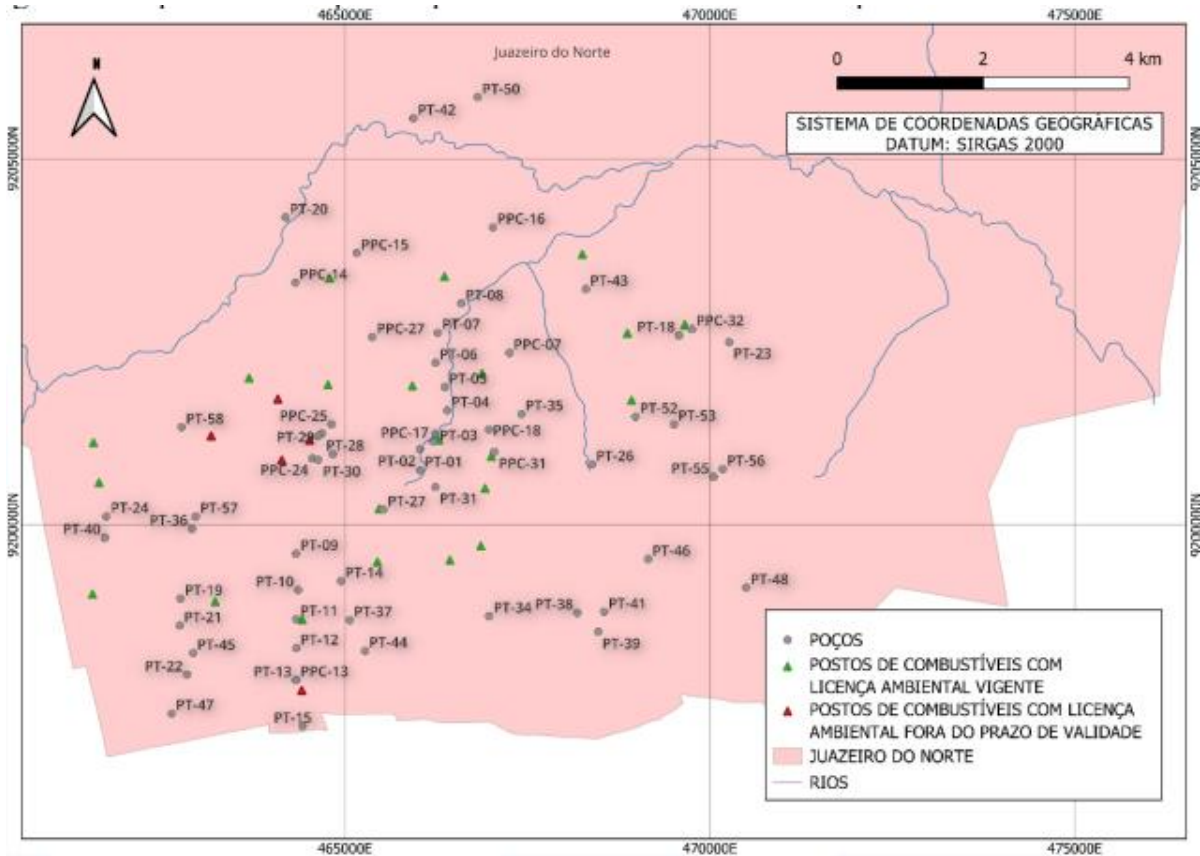
O aterro sanitário constitui método de disposição final do lixo no solo, com a utilização de critérios de engenharia e de normas operacionais. O lixo é confinado na menor área possível (geralmente em valas ou células) sendo compactado, e recoberto com camada de areia, sem expor aos vetores de doenças, nem permitir o acesso de animais e de pessoas não autorizadas. Possui drenos verticais e horizontais, respectivamente, para a saída e tratamento de gases e coleta e posterior tratamento do chorume. Os gases podem ser aproveitáveis, a exemplo da incineração e o chorume é bombeado para a estação de tratamento de esgotos. O fundo da vala é impermeabilizado e possui dreno para captar o chorume. Desse modo, o aterro sanitário é o que pode causar menos danos ao meio ambiente (PEREIRA, 2013, p.100).

A autora reforça a necessidade de se considerar os elementos mencionados com extrema urgência em Juazeiro do Norte, uma vez que em períodos de romarias, a

cidade pode chegar a 500 mil visitantes. Estimando-se que cada cidadão produza 1,00 kg/dia/lixo, pode-se mensurar que os visitantes durante as romarias produzam 500 mil toneladas de lixo por dia.

Adicionalmente, outros elementos tendem a intensificar os riscos de poluição do solo, do ar e das águas para além do lixo, como o vazamento de óleos e derivados próximos a áreas importantes na cidade. Geralmente, o problema é resultado da ação dos empreendimentos que, embora sejam fiscalizados e regulamentados, possuem alto risco de comprometimento da qualidade ambiental em casos de vazamentos, tais como os posto de combustíveis.

**Figura 11 - Mapa da Localização dos Postos de Combustíveis no Município de Juazeiro do Norte-CE**



Fonte: Brito *et al.* (2023)

Segundo Brito *et al.* (2023), considerando as regras definidas pela Resolução CONAMA nº 273/2000, para a concessão de licença prévia e de instalação de um posto de combustível, é necessário é identificar as áreas de recarga e poços de captação de águas subterrâneas num raio de 100m. Desta forma, observado a localização dos postos de combustíveis em Juazeiro do Norte, as autoras concluíram

que 57% dos mesmos estão a menos de 100m de corpos hídricos, mesmo que possuam licenças para as operações (Figura 11).

Nos próximos capítulos, sobretudo aquele que irá discutir os tipos de decisões deliberadas pelo Conselho de Defesa de Meio Ambiente de Juazeiro do Norte, será retomada a discussão sobre as concessões de licenças prévias a entidades privadas. As vocalizações partiam dos mais diferentes segmentos do setor privado, e dentre eles, os grupos responsáveis pela instalação de postos de combustíveis próximas a áreas verdes do município.

Neste capítulo, o objetivo é apresentar o panorama dos problemas ambientais no município, de modo a visualizar a complexidade da situação. Posto que, Juazeiro do Norte é uma municipalidade com uma área territorial relativamente pequena, quando comparada as cidades com mais 200 mil habitantes, todavia, o crescimento demográfico é significativo, especialmente nas áreas localizadas mais ao sul da cidade.

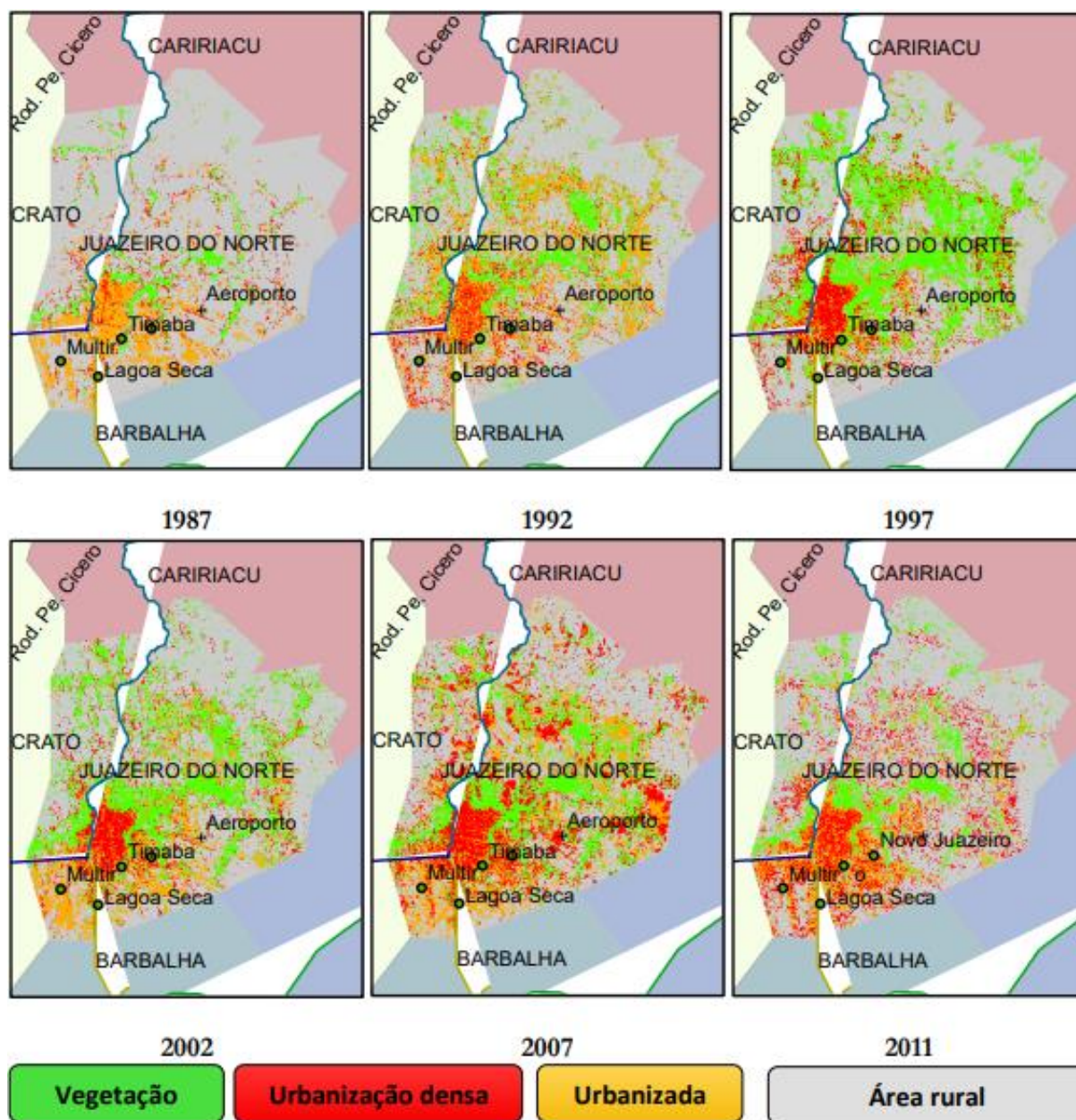
De acordo com os mapas da Figura 12, é possível visualizar o avanço da área urbanizada ao longo das áreas municipais entre 24 anos. Do ponto de vista ambiental, chama a atenção a ampliação das áreas demarcadas como urbanização densa ao longo da vegetação, ocasionando a diminuição das manchas verdes municipais. O bairro Timbaúbas, local onde está localizado a UC do Parque Natural Municipal das Timbaúbas, encontra-se cercada pelo intenso processo de urbanização. E segundo os autores, a pressão parte dos dois lados, tanto oeste quanto leste.

Para além da UC, o resultado das ocupações demográficas é vislumbrando nos mapas com característica em comum: redução das manchas verdes em função do crescimento urbano. Nesse aspecto, é importante enfatizar a relevância de áreas verdes para a manutenção de ambiências urbanas saudáveis para a sobrevivência humana, animal e da natureza em seus diferentes elementos (solo, ar, água).

Segundo Nucci e Cavalheiro (1999), às áreas verdes representam espaços livres, onde a composição mais significativa é a vegetação. Cujo objetivos devem atender a 3 requisitos complementares: ecológico-ambiental, estético e de lazer. Em Juazeiro do Norte, às áreas verdes estão sinalizadas no PDDU publicado em 2000, identificadas como Zonas Especiais (Figura 13), quais sejam: ZE1 – Parque Central; ZE2 – Parque Ecológico das Timbaúbas; ZE3 – Parque do Rio Salgadinho; ZE4 –

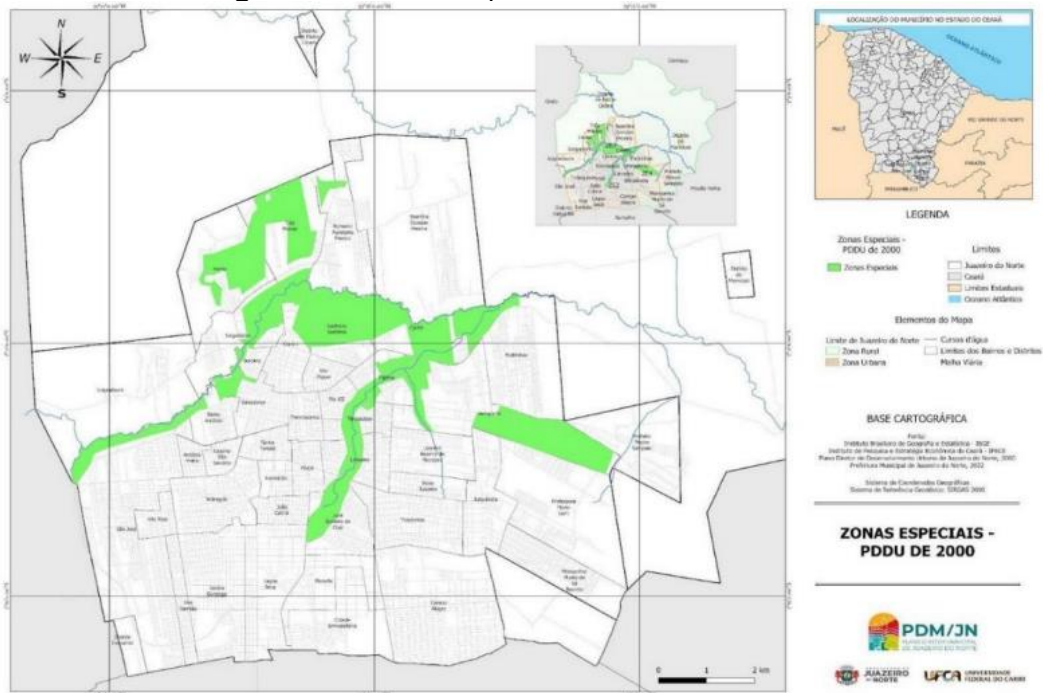
Aeródromo; e ZE5 – Área de Preservação da Serra do Catolé/Horto (Juazeiro do Norte, 2000; 2022).

**Figura 12** - Expansão urbana da cidade do Juazeiro do Norte, 1987-2011.



Fonte: Araújo *et al.* (2021)

**Figura 13 - Zonas Especiais de Juazeiro do Norte.**



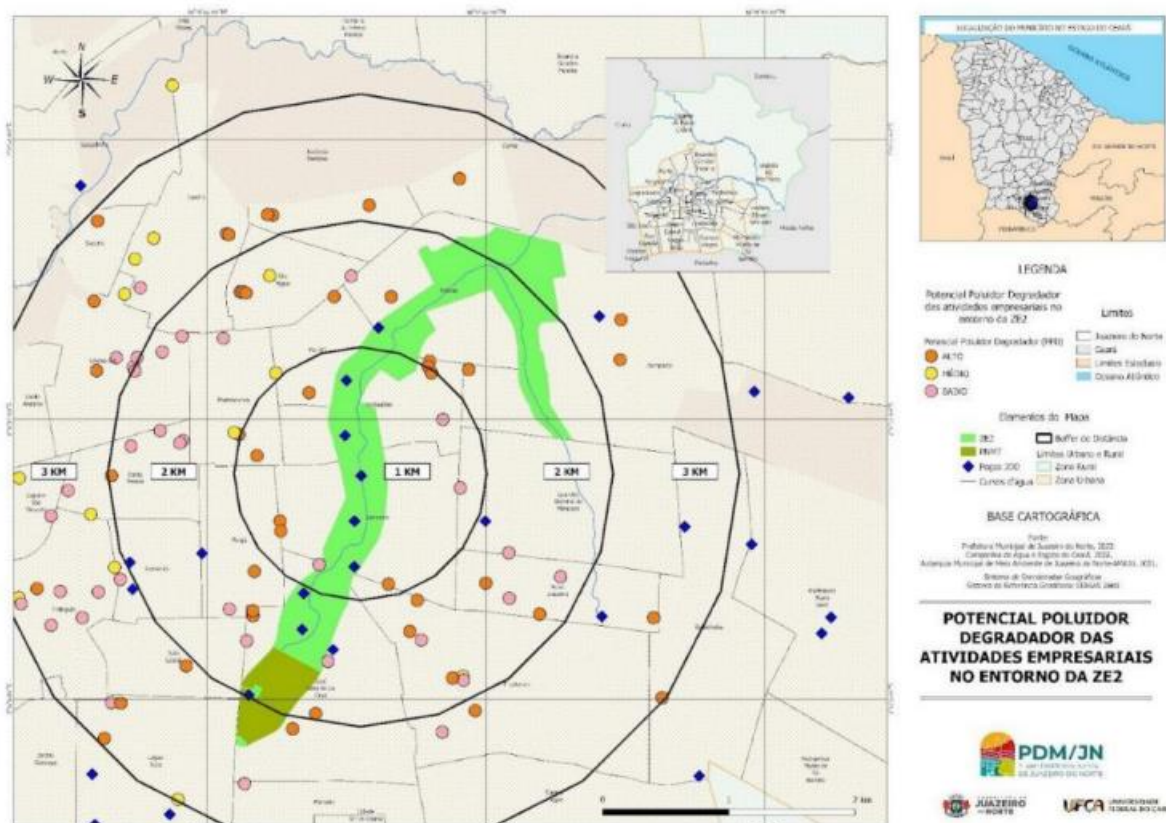
**Fonte:** Elaboração Equipe de Revisão do PDM (2022), a partir do PDDU de 2000.

De acordo com o Diagnóstico das Leituras Técnicas e Comunitárias elaborado pela equipe de Revisão do Plano Diretor Municipal de Juazeiro do Norte (PDM/JN), apesar das zonas especiais localizarem-se em toda a extensão urbana do município, apresentando uma vegetação preservada, isto é, com poucos ou nenhum equipamento construído, a ZE2 foge à regra da preservação regulada, haja vista a intensa urbanização ao seu redor. Conforme a Figura 14, elaborada a partir dos estudos que fundamentaram a revisão do plano diretor, dentro de um raio de 2km de distância de um ponto central definido na ZE2, cerca de 51,1% das empresas com Potencial Poluidor Degrador (PPD), emitem um alto risco de despejo de resíduos sólidos, líquidos e gasosos prejudiciais a área.

Além dos elementos descritos, a ZE2 compartilha de outras problemáticas, também nas demais, tais como: problemas de drenagem pluvial, descarte irregular de resíduos sólidos e despejo de esgoto doméstico. Por conseguinte, ocasionando não somente desafios de ordem ambiental, mas sociais e econômicos, tendo em vista dos riscos à saúde humana e a desvalorização econômica das respectivas Zonas (Juazeiro do Norte, 2022).



**Figura 14 - Potencial Poluidor Degrador - ZE2**



**Fonte:** Elaboração Equipe de Revisão do PDM (2022), a partir do PDDU de 2000.

Portanto, a soma do conjunto dos dados apresentados consolida Juazeiro do Norte como um importante município a nível metropolitano e regional, fato comprovado devido a disposição de equipamentos públicos e privados que atendem populações para além dos limites municipais. Por outro lado, apresenta-se como uma cidade dotada de desafios que tendem a expandirem-se conforme cresce a população. Tendência cada vez mais previsível, considerando que se trata de um município onde o crescimento demográfico e econômico são fatores que se repetem a cada nova pesquisa sobre as dinâmicas urbanas e territoriais a respeito da cidade.

## 5 EFETIVIDADE DELIBERATIVA DO COMDEMA DE JUAZEIRO DO NORTE

Este capítulo abrange os dados referente à institucionalização e ao funcionamento do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Juazeiro do Norte (COMDEMA). A estratégia consiste em descrever como se encontra a efetividade deliberativa desta instância. De início, é feita uma sistematização da institucionalidade do COMDEMA, discorrendo sobre seus instrumentos diretos e indiretos. Em seguida, debate-se sobre sua capacidade de vocalização. Em síntese, trata-se da frequência das manifestações produzidas pelos(as) conselheiros(as), através das falas por segmentos temáticos. Para além das quantificações apresentadas nessa seção, as análises decorrentes das vocalizações são importantes por duas razões: a primeira, por contribuir para a identificação de quais segmentos participaram do conselho entre 2013-2019; e a segunda, pela possibilidade de comparar as disparidades de manifestações numa instância deliberativa.

O segundo subcapítulo discorre sobre os temas prevaletentes no COMDEMA, distribuindo as falas em categoria/temas mais deliberados. É possível visualizar o que de fato vinha sendo discutido, através de ideias, preocupações e sugestões apresentadas durante as sessões ordinárias e extraordinárias. Cabe mencionar que os escritos presentes nesses dois primeiros subcapítulos respondem ao segundo objetivo específico da pesquisa: de identificar o nível de participação dos atores da sociedade civil através das capacidades de vocalização e formação da agenda.

O terceiro subcapítulo apresenta os tipos de manifestações do COMDEMA, através das categorias de debate, demanda, contestação e denúncia. Além disso, as análises presentes na seção indicam as classificações das decisões tomadas pelo conselho ao longo de sete anos. A ideia é tanto responder ao terceiro objetivo específico do estudo: identificar os tipos de decisões tomadas pelo conselho, quanto compreender em que medida o conselho agiu, se de modo mais propositivo ou fiscalizador.

O quarto subcapítulo apresenta uma síntese das considerações estabelecidas nos tópicos anteriores. Analisa-se a efetividade deliberativa no conselho, resultante dos dados sobre quais segmentos mais sobressaíram nas capacidades de vocalização e formação de agenda, assim como nos tipos de decisões. Por fim, conforme o quarto objetivo específico da pesquisa (comparar as percepções dos

atores da sociedade civil e do governo em relação as dinâmicas participativas e deliberativas), analisa-se aquilo que consta nos documentos oficiais (leis e atas), as percepções dos(as) conselheiros(as) e responder a lacunas não atendidas nos materiais analisados.

### **5.1 Aparato Político-Institucional do Conselho**

A presente seção analisa o aporte documental que regulamenta o Conselho Municipal de Defesa de Meio Ambiental (COMDEMA) de Juazeiro do Norte. O tópico decorre do primeiro objetivo específico do estudo: analisar o desenho institucional, considerando os critérios de representação, institucionalização e democratização. Com isso, é traçado o percurso, temporal e institucional, que solidifica a existência formal do COMDEMA, desde a sua concepção.

No curso de um percurso avaliativo, a ação de desvendar a trajetória institucional da política pública consiste em um dos componentes mais relevantes, conforme sinaliza Rodrigues (2016). Esta análise permite entender como, localmente, a política emergiu, influenciou, ou foi modificada, pelos atores responsáveis pela sua implementação. Sendo possível perceber a existência, ou não, de descompassos e sinergias.

Desta forma, os recursos analíticos empregados neste capítulo consideraram todas as legislações que, direta e/ou indiretamente, influenciaram e seguem moldando os trabalhos do COMDEMA. As políticas estão divididas em dois grupos: os instrumentos que versam sobre o meio ambiente municipal de modo geral; e as políticas vinculadas diretamente ao COMDEMA. Na primeira categoria, encontram-se aquelas legislações superiores ao conselho, enquanto a segunda contempla os instrumentos que regulamentam o funcionamento do conselho de modo mais específico (Tabela 14).

Em que pese o pouco detalhamento sobre questões referentes ao COMDEMA no primeiro grupo de legislações (Indiretas), a análise delas permite vislumbrar as primeiras tratativas que envolveram a formalização das políticas ambientais em Juazeiro do Norte, assim como alguns direcionamentos que mencionam a atuação do conselho. Nesses termos, a Lei Orgânica Municipal (1990) e a Lei Nº 2.572, referente ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), são alguns exemplos.

**Tabela 14 - Lista das Legislações Analisadas**

<b>Indiretas ao Conselho</b>	<b>Diretas ao Conselho</b>
Lei Orgânica Municipal (1990)	Lei Nº 1.433/1989 – Conselho Municipal de Meio Ambiente
Lei Nº 2.572/2000 – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano	Lei Nº 3.450/2009 – Alteração da Lei 1.433/1989
Lei Nº 3.085/2006 – Fundo de Meio Ambiente	Decreto Nº 154/2006 – Regimento Interno
Lei Nº 3.851/2011 – Política Municipal de Meio Ambiente	Decreto Nº 720/2022 – Regulamenta a Lei 3.450/2009

**Fonte:** Elaboração própria a partir das políticas ambientais de Juazeiro do Norte (2023).

Mesmo que a Lei Orgânica (1990) tenha sido aprovada um ano após a regulamentação do COMDEMA (1989), ela não menciona explicitamente a instância em seu conteúdo. A pauta ambiental inicia no Capítulo VII, sobre o meio ambiente, sendo destrinchado no art. 181 o compartilhamento das responsabilidades pela proteção ambiental por parte do Poder Público e os munícipes. Definindo de modo amplo a adoção de providências que tratem dos recursos hídricos, especialmente o Rio Salgadinho e seus afluentes, assim como a expressa a preocupação pela criação da Horta Municipal e os cuidados com o Serrote do Horto<sup>12</sup> (Juazeiro do Norte, 1990).

Por outro lado, o PDDU (2000) é mais enfático quanto as responsabilidades do COMDEMA. Dedicando na Subseção II o art. 19, cujo conteúdo é direcionado ao Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente. Conforme o texto aprovado, o conselho caracteriza-se como órgão consultivo e deliberativo, fazendo parte dos instrumentos institucionais responsáveis pela implementação do PDDU, juntamente com o Conselho Municipal do Plano Diretor e do Sistema Integrado de Planejamento Municipal (Juazeiro do Norte, 2000). Para tanto, o COMDEMA deve propor, estimular e promover ações que minimizem os impactos ambientais através de políticas urbanas. Apesar da especificidade sobre o COMDEMA no PDDU, importa ressaltar que a menção possui um caráter mais acessório ao PDDU, do que o estabelecimento de competências próprias para o COMDEMA.

<sup>12</sup> Em 2024, a localização é denominada de Bairro Horto.

Seis anos depois, em 2006, é instituído o Fundo Municipal de Meio Ambiente (FUNDEMA), Lei Nº 3.085/2006. De acordo com a lei, o FUNDEMA é formado pelas multas impostas por infrações à legislação ambiental, sendo destinado para o desenvolvimento de planos, projetos e programas de natureza ambiental em Juazeiro do Norte. O art. 4º indica que o FUNDEMA deve ser coordenado por 9 representantes, sendo um deles representante do COMDEMA. Trata-se de mais uma instância responsável pela agenda ambiental no município, com a ação mais direcionada a supervisão dos recursos arrecadados e destinados a política ambiental (Juazeiro do Norte, 2006).

A possibilidade de instâncias deliberativas decidirem sobre a destinação de recursos orçamentários próprios amplia o leque de poderes pelos conselhos gestores. Para Gohn (2011), para além das limitações de ordem técnica e política, há de se considerar que sem o vínculo orçamentário a pauta ambiental, a dificuldade de implementar políticas públicas torna-se ainda mais complexa. Visto que as instâncias podem ficar dependentes de repasses por demandas pelo Poder Executivo, sem o devido compromisso contínuo pelos investimentos. Além disso, havendo a existência de fundos próprios, o conselho passa a não somente limitar-se a fiscalizar a arrecadação orçamentária, mas a definir seu rumo, bem como as regras que devem administrá-lo.

Em Juazeiro do Norte, apesar de haver uma legislação que regulamenta o FUNDEMA, e essa mesma lei estabelecer a obrigatoriedade de um membro do COMDEMA em sua composição, a lei não define como se dará o processo de escolha do conselheiro. Logo, é importante assinalar que essa indefinição deve ser considerada a rigor, tendo em vista que, com exceção do conselheiro do COMDEMA, todos os demais atores que devem integrar a gestão do FUNDEMA são vinculados a administração pública, conforme consta no art. 4º:

Art. 4º - O Fundo Municipal de Defesa do Meio Ambiente – FUNDEMA, será presidido pelo Secretário Municipal do Meio Ambiente, Agricultura e Serviços Públicos, e terá a seguinte composição:  
I – 02 (dois) representantes da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Agricultura e Serviços Públicos – SEMASP;  
II – 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Finanças – SEFIN;  
III – 01 (um) representante da Procuradoria do Município – PROM;  
IV – 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Infraestrutura – SEINE;  
V – 01 (um) representante do Gabinete do Prefeito – GAB;  
VI – 02 (dois) representantes do Poder Legislativo Municipal;  
VII – 01 (um) representante do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (JUAZEIRO DO NORTE, 2006, p. 2 e 3).

Trata-se, portanto, de uma instância dotada de poderes e deveres, paralela ao COMDEMA, mas que deve interagir de forma harmônica. Com a presença exclusiva de representantes do Poder Público, e havendo apenas uma possibilidade de a sociedade civil ser participante, por meio da vaga do COMDEMA, é certo que, do ponto de vista institucional, o Estado dita as regras de organização e funcionamento do FUNDEMA.

Importa ressaltar que nesta pesquisa, não há o objetivo de analisar a funcionamento do FUNDEMA e suas repercussões externas, como por exemplo, a relação com o COMDEMA, haja vista que foge as delimitações metodológicas da pesquisa. A menção ao instrumento decorre da referência que ele tem para o COMDEMA enquanto competência da instância, conforme consta no art. 3º: “decidir, juntamente com o órgão executivo de meio ambiente, sobre a aplicação dos recursos provenientes do Fundo Municipal de Meio Ambiente” (Juazeiro do Norte, 2022). Nos próximos tópicos, esse tema retoma enquanto objeto de discussão e análise, no entanto, a existência institucional do conselho que administra o FUNDEMA, é algo importante a considerar em estudos que venham a tratar sobre a gestão orçamentária em instâncias participativas, ficando como sugestão nesta pesquisa.

A Política Municipal de Meio Ambiente (Lei Nº 3.851/2011) é a última legislação indireta constante na Tabela 14. Considerando a temporalidade das leis anteriormente citadas, a Política Municipal de Meio Ambiente foi a última a ser instituída, mesmo sendo ela a que regulamenta de modo mais amplo o arcabouço legal voltado ao meio ambiente. E ainda que assuma uma posição de tamanha relevância a nível local, ela não menciona em nenhum dos seus artigos quaisquer instrumentos relacionados ao conselho de meio ambiente.

A evidente ausência de referências ao COMDEMA deixa margem para que instrumentos próprios venham responder a lacuna. Dentre eles, a Lei de Nº 1.433/1989, responsável pela institucionalização do COMDEMA; a Lei Nº 3.450/2009, que discorre sobre as alterações da Lei 1.433; o Decreto Nº 154/2006, que trata do Regimento Interno do conselho; e o Decreto Nº 720/2022, cujo conteúdo regulamenta a Lei 3.450/2009.

Cada legislação subsequente carrega detalhes do instrumento anterior, com algumas diferenças em termos de conteúdo, temporalidade e gestão. No entanto, com exceção da Lei Nº 1.433/1989, o elo em comum entre as demais reside no que

consiste o COMDEMA. Enquanto para a lei de criação, o conselho de meio ambiente é um órgão de assessoramento do Poder Executivo, objetivando a preservação e conservação ambiental, as demais políticas estendem esse significado, definindo-o não apenas como um órgão de assessoramento, mas de caráter consultivo e deliberativo, podendo opinar previamente sobre políticas, programas e projetos ambientais.

Considerando tais premissas, através da identificação de elementos que associam o COMDEMA a políticas indiretas, busca-se analisar essas políticas a partir das categorias definidas na pesquisa. Deste modo, são utilizadas categorias analíticas que respondam aos critérios de institucionalização, democratização e representação, sendo apresentadas as regras que definem o funcionamento do COMDEMA e as formas de participação dos conselheiros. A categoria de institucionalização contempla cinco subcategorias, conforme consta no Quadro 7.

**Quadro 7 - Análise da Institucionalização – Leis e RI (Juazeiro do Norte)**

Lei Nº / Ano	Estrutura Organizacional				Frequência das Reuniões
	Mesa Diretora	Secretaria Executiva	Câmaras / Comissões	Conferências	
Lei Nº 1.433/1989 – Criação do COMDEMA	Não	Não	Não	Sim	Não
Lei Nº 3.450/2009 – Altera a Lei 1.433/2009	Não	Não	Sim	Não	Mensal
Decreto Nº 720/2022 – Regulamenta a Lei 3.450/2009	Sim	Sim	Sim	Não	Mensal
Decreto Nº 154/2006 – Regimento Interno	Sim	Sim	Sim	Não	Mensal

Fonte: Elaboração própria, a partir das leis de regulamentação do COMDEMA Juazeiro do Norte (2023).

As categorias escolhidas buscam identificar a organização do COMDEMA e as principais regras de funcionamento. Segundo Faria e Riberio (2011), a existência ou não de condições que conduzam o funcionamento do conselho pode revelar não somente como os poderes estão organizados, mas as formas que ele aprimora seu funcionamento, qualificando o debate interno e externo, por exemplo, através das conferências e audiências públicas.

Considerando tais aspectos, observa-se no Quadro 8, que a lei de criação de COMDEMA (Lei Nº 1.433/1989) é a que menos preenche as subcategorias, prevendo apenas a realização de conferências. Por outro lado, a Lei Nº 3.450/2009 que altera a lei de criação, retira a previsão de conferências e sinaliza a possibilidade de instituir câmeras ou comissões técnicas. Esses espaços complementares são vistos como potencializadores do debate qualificado e democrático, viabilizando a formação e a discussão de temas específicos.

**Quadro 8 - Análise da Democratização – Leis e RI (Juazeiro do Norte)**

Lei Nº / Ano	Número de Membros	Composição / Paridade	Prerrogativa da presidência	Quem pode presidir	Processo de votação	Quem define a pauta	Mudança de pauta	Regras de alteração do Regimento Interno
Lei Nº 1.433/1989	9	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Lei Nº 3.450/2009	09	50% SC e Governo	Sim	Secretário da Secretaria de Meio Ambiente	Não	Não	Não	Não
Decreto Nº 720/2022	18	50% SC e Governo	Sim	Secretário da Secretaria de Meio Ambiente	Maioria Simples	Presidente e Plenário	Não	Sim
Decreto Nº 154/2006 - Regimento Interno	9	50% SC e Governo	Sim	Secretário da Secretaria de Meio Ambiente	Maioria Simples	Presidente e Plenário	Plenário	Não

**Fonte:** Elaboração própria, a partir das leis de regulamentação do COMDEMA Juazeiro do Norte (2023).

**Legenda:** SC – sociedade civil

Tanto a lei de criação quanto a de alteração não sinalizam a existência de mesa diretora e secretaria executiva. Segundo Cunha (2007), a mesa diretora geralmente é formada pelas figuras do presidente, vice-presidente e plenário, enquanto a secretaria executiva desempenha a função de administrar as demandas e atividades da instância, prestando o suporte e o apoio técnico. É somente com o Decreto Nº 720/2022 que é possível identificar a presença de tais atores. Conforme esse instrumento, a secretaria executiva é ocupada pela Autarquia Municipal de Meio Ambiente de Juazeiro do Norte (AMAJU), sendo seu dirigente membro do conselho e secretário executivo (Juazeiro do Norte, 2022).

O Regimento Interno (Decreto Nº 154/2006) replica a presença da mesa diretora, da secretaria executiva e das câmeras/comissões técnicas, vistas no Decreto 720/2022. Todavia, não menciona a realização de conferências como atividade



externa ao conselho. Por fim, ressalta-se que, exceto a lei de criação, todos os demais instrumentos informam que as reuniões ordinárias do conselho devem ocorrer mensalmente.

A segunda categoria a ser analisada refere-se aos critérios de democratização do conselho. De acordo com Faria e Ribeiro (2011), essa categoria não objetiva discutir a legitimidade da representação em si, mas sim as regras que determinam a presença dos diferentes segmentos. Dentre as análises decorrentes dessa categoria, é possível localizar em quais momentos determinados segmentos tiveram mais permeabilidade no conselho, através das previsões de atores em lei.

Para tanto, são definidos oito eixos analíticos: 1) Número de Membros; 2) Composição/Paridade; 3) Prerrogativa da Presidência; 4) Quem Pode Presidir; 5) Processo de Votação; 6) Quem Define a Pauta; 7) Mudança de Pauta; e 8) as Regras de Alteração do Regimento Interno.

No que se refere ao Número de Membros, o quantitativo que prevalece é 09 integrantes, exceto para a Lei 3.450/2009 e o Decreto Nº 720/2022, cuja composição é definida em 18 membros. Para cada membro titular há um suplente, logo, se for considerar o número total por legislação, teremos o dobro para cada lei. A lei de criação do conselho de 1989 é a única que estabelece a escolha dos 9 integrantes como competência do Chefe do Poder Executivo, por livre nomeação (Juazeiro do Norte, 1989). Tal aspecto vincula-se diretamente ao segundo elemento analisado, referente a Composição e Paridade.

Com exceção da lei de criação (1.433/1989) as demais legislações sinalizam que o COMDEMA deve ser composto de modo paritário, no qual há a distribuição de vagas com direito a fala e voto. Geralmente, essa distribuição obedece a uma ordem quantitativa, sendo 50% para entidades governamentais e 50% para organizações da sociedade civil, sem fins lucrativos (Tatagiba, 2004). Trata-se de uma estratégia que visa equilibrar a diversidade de representações e possibilitar o envolvimento de grupos historicamente distantes das decisões de natureza institucional.

Adicionalmente, consiste numa reivindicação histórica dos movimentos sociais, no que diz respeito a participação social em canais institucionais. Antes dos conselhos gestores possuírem as características hegemônicas de hoje, obedecendo a uma lógica de paridade, a participação de segmentos paralelos ao Estado antes da

Constituição Federal de 1988, era bastante influenciada pelos interesses políticos e eleitorais nas instâncias criadas pelo Estado (Gohn, 2001).

Os conselhos criados antes de 1988 possuíam natureza estritamente técnica, dedicados a assessorar o Estado. Não significa que todos os conselhos criados no pós-Constituição passaram a desempenhar funções deliberativas e fiscalizadoras, tendo em vista que, conforme dados do IBGE entre 2007 e 2020, mais de 70% dos conselhos municipais de meio ambiente ainda exerciam trabalhos consultivos.

Em Juazeiro do Norte, tanto o Regimento Interno quanto a lei n. 3.450/2009 e o Decreto 720/2022, argumentam a composição paritária, diferindo apenas na quantidade. Visto que, conforme o art. 4º do Regimento Interno, o número total de membros é 9, havendo um suplente para cada titular. Enquanto a lei 3.450/2009, através do art. 5º, e o Decreto 720/2022, conforme o art. 4º, dobram o número para 18 integrantes, mantendo um suplente para cada titular.

Acresce ressaltar que, o Regimento Interno (154/2006), apesar de versar que será composto paritariamente, possui 5 assentos para o Poder Público e 4 para a sociedade civil. O quinto assento das entidades governamentais é ocupado pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Serviços Públicos (SEMASP), sendo o secretário considerado membro nato do conselho. Elemento que se vincula diretamente aos próximos itens do Quadro 8: Quem Pode Presidir o COMDEMA e quais as Prerrogativas da Presidência.

De acordo com Cunha (2007), a figura do presidente em conselhos gestores possui acessos e poderes diferenciados, influenciando o rumo das decisões tomadas internamente. Desta forma, identificar como tal espaço é ocupado pode indicar a forma adotada, institucionalmente, para facilitar ou impedir o acesso de determinados segmentos a cadeira de presidente. Em Juazeiro do Norte, com exceção da lei de criação do COMDEMA (1.433/1989), todas as demais legislações asseguram que o presidente é o secretário(a) da SEMASP, órgão ao qual o COMDEMA está vinculado e possui apoio técnico. As competências/prerrogativas da presidência constam nos arts. 8º, do Regimento Interno, e no 7º do Decreto 720/2022, com as mesmas informações:

I - dirigir os trabalhos do COMDEMA, convocar e presidir as sessões do Plenário; II - propor a criação de comissões técnicas e designar seus membros; III - dirimir dúvidas relativas à interpretação de normas deste Regimento; IV - encaminhar para votação matéria submetida a decisão do Plenário; V - assinar as deliberações do Conselho e encaminhá-las ao Prefeito, sugerindo os atos administrativos necessários; VI - designar

relatores para temas examinados pelo COMDEMA; VII - dirigir as sessões ou suspendê-las, conceder, negar ou cassar a palavra do membro do COMDEMA; VIII - estabelecer, através de Resolução, normas e procedimentos para o funcionamento do COMDEMA; IX - convidar pessoas ou entidades para participar das reuniões do Plenário, sem direito a voto; X - delegar atribuições de sua competência. (Juazeiro do Norte, p. 5, 2022).

Além dos poderes acima mencionados, o Decreto 720/2022 estabelece que o presidente poderá ainda definir reuniões extraordinárias, prerrogativa que também se estende a maioria simples do plenário e as câmaras setoriais de natureza técnico-científica. Além disso, de acordo com o art. 20 do instrumento, o presidente possui o voto de qualidade, elemento não esclarecido no corpo da legislação, mas que em linhas gerais significa um voto decisivo diante da maioria dos votos dos membros presentes, por exemplo, em caso de empate (Juazeiro do Norte, 2022).

O mesmo art. 20 do Decreto 720/2022 responde ao próximo item do Quadro 8, referente ao Processo de Votação, havendo a mesma explanação no art. 23 do Regimento Interno, sendo considerada a maioria simples do plenário, ou seja, mais de 50% dos conselheiros devem se manifestar favorável a determinada pauta. Por outro lado, tanto a lei de criação (1.433/1989), quanto a de modificação (3.450/2009), não mencionam como o processo ocorreria.

A Definição da Pauta a ser deliberada e votada cabe tanto ao presidente quanto a plenário, formado pelos demais conselheiros. Tal aspecto aparece somente no Regimento Interno e no Decreto 720/2022, nos trechos dedicados as funções do presidente e do plenário. Por outro lado, a categoria Mudança de Pauta é uma prerrogativa possível somente pelos membros do conselho, cuja definição aparece no Regimento Interno.

E por fim, o item referente as Regras de Alteração do Regimento Interno, constam apenas no Decreto 720/2022, através das intervenções do plenário. Tal elemento é de suma importância para a revisão dos instrumentos institucionais do conselho ao longo do tempo, visto que possibilita não somente a atualização dos dispositivos legais, mas o incremento de regras conforme as condições sociopolíticas, ambientais, culturais e econômicas do município.

Considerando o quadro de regulamentações do COMDEMA, percebe-se que houve um movimento dinâmico de atualização dos processos internos através da Lei 3.450/2009 e o Decreto 720/2022, incorporando novos instrumentos não previstos na própria lei de criação do conselho em 1989. O que significa um avanço do ponto de

vista institucional, posto que as legislações representam momentos específicos no tempo e espaço, com projeções desenhadas para o futuro, mas que estão limitadas diante dos pressupostos do presente. Portanto, ao manterem o fluxo de revisões de modo contínuo, o COMDEMA apresenta uma disposição em estabelecer novos critérios de funcionamento e participação institucional.

Como última categoria analítica referente as legislações, há de considerar ainda os elementos referente a Representação, cujos itens desdobram-se nas regras sobre a previsão das categorias governamentais e da sociedade civil, conforme consta no Quadro 9.

**Quadro 9 - Análise da Representação – Leis e RI (Juazeiro do Norte)**

Lei Nº / Ano	Previsão de categorias de entidades representantes da sociedade civil	Como são definidos os representantes da sociedade civil?	Previsão das pastas representantes do Estado?	Como são definidos os representantes do Estado?
Lei Nº 1.433/1989	Não	Não	Sim	Sim
Lei Nº 3450/2009	Não	Sim	Sim	Não
Decreto Nº 720/2022	Sim	Apenas na falta de representação – decisão do conselho	Sim	Apenas na falta de representação – decisão do conselho
Decreto Nº 154/2006 – regimento interno	Sim	Apenas na falta de representação – decisão do conselho	Sim	Apenas na falta de representação – decisão do conselho

Fonte: Elaboração própria, a partir das leis de regulamentação do COMDEMA Juazeiro do Norte (2023).

Iniciando pela Lei de Criação do Conselho (1.433/1989), nota-se que ela apresenta apenas as regras que possibilitam a participação governamental, ao definir no art. 6º que o conselho será composto por nove membros nomeados pelo chefe do poder executivo, sendo complementado no art. 7º que esses representantes seriam aqueles vinculados apenas as administrações estadual e federal, associados diretamente a preservação, conservação e melhoria do meio ambiente (Juazeiro do Norte, 1989).

Além de centralizar a decisão de quem participa no conselho no Poder Executivo, a lei de criação também estabelece critérios limitantes até mesmo para os órgãos da administração pública. Dado que estariam excluídos do conselho outras

pastas paralelas ao meio ambiente, como a educação, saúde, cultura, segurança etc. No debate sobre políticas públicas, essa segregação pode resultar em ações que, embora sejam direcionadas ao atendimento de problemas específicos, estão desconectadas de outras agendas, pois, foram pensadas por apenas um órgão (PAULA, 2005).

Entre as demais legislações, a previsão das regras para participação no conselho repete-se, sendo de responsabilidade do órgão ou entidade que compõe o COMDEMA. Portanto, a forma como cada organização irá escolher seus representantes pode variar: indicação, votação, disponibilidade dos participantes. Todavia, de acordo com o(a) Entrevistado(a) da Sociedade Civil, a escolha dos representantes, tanto das organizações governamentais e não-governamentais, ocorre por indicação do conselho, através de ofício enviado as instituições. Para o(a) Entrevistado(a) do Governo, a escolha fica a cargo da própria organização e órgão governamental, respeitando o critério de paridade.

Quando vence o mandato dos órgãos governamentais, a gente manda um ofício para as instituições para que elas enviam o representante, eu não posso intervir na indicação, do mesmo jeito ocorre para as associações, quem vai mandar o nome dos titulares e suplente são eles (Entrevistado(a) do Governo, 2023).

A fala descrita acima refere-se à posição do (a) Entrevistado (a) do Governo sobre o processo de escolha dos conselheiros, diferindo da posição apresentada pelo (a) Entrevistado(a) da Sociedade Civil. Do lado da legislação, somente o Regimento Interno e o Decreto 720/2022, sinalizam, em casos de ausência de representações, como será a forma de preenchimento das vagas, sem detalhar quais os critérios a serem adotados.

Na prática, entre 2013 e 2019, o modelo adotado tem sido o de aguardar a manifestação de interesse por parte da organização, sendo enviado, posteriormente, o convite elaborado pelo COMDEMA. De acordo com a ata da reunião ordinária datada em 30/03/2016, foi dessa forma a inclusão de duas instituições, as quais substituíram outras duas organizações devido a quantidade de falta. No que se refere a previsão das entidades previstas a participarem do COMDEMA, tanto o Regimento Interno quanto o Dec. 720/2022, estabelecem um conjunto de organizações (Quadro 10). Para além do critério de distribuição de assentos para organizações

governamentais e não-governamentais, em ambos os instrumentos não há mais detalhes sobre como se chegou a estas representações.

**Quadro 10 - Categorias previstas do COMDEMA**

<b>Instrumento</b>	<b>Governo</b>	<b>Sociedade Civil</b>
<b>Regimento Interno</b>	1) Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Agricultura e Serviços Públicos – SEMASP; 2) Ministério Público Estadual; 3) Secretaria Municipal de Educação; 4) Polícia Militar Ambiental; 5) Poder Legislativo Municipal.	1) Associação de Moradores de Juazeiro do Norte, comprometido com a questão ambiental; 2) Sindicato da Indústria de Juazeiro do Norte; 3) Comércio de Juazeiro do Norte – SINDILOJAS; 4) Clubes de Serviços de Juazeiro do Norte.
<b>Dec. 720/2022</b>	1) Secretaria de Meio Ambiente e Serviços Públicos – SEMASP; 2) Autarquia Municipal de Meio Ambiente (AMAJU); 3) Secretaria Municipal de Saúde – SESAU; 4) Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Trabalho – SEDEST; 5) Secretaria Municipal de Infraestrutura – SEINFRA; 6) Secretaria Municipal de Esporte e Juventude – SEJUV; 7) Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento – SEAGRI; 8) Secretaria Municipal de Cultura – SECULT; 9) Secretaria Municipal de Educação – SEDUC.	1) Associação Kariri Ambiental Metropolitano dos Recicladores de Resíduos Sólidos JN; 2) Associação de Catadores e Catadoras de Juazeiro do Norte; 3) Associação de Catadores para um Brasil Sustentável – ACPBRAS; 4) CooperMaravilha – Associação de Mulheres Recicladoras; 5) FIUSA EDUCACIONAL S/SIMPLES LTDA – EPP - Faculdade Paraíso – FAP; 7) União Protetora dos Animais e Meio Ambiente – UPAMA; 8) Associação Comunitária Nova Nazaré – ACNN; 9) Associação Cearense de Engenheiros Ambientais e Sanitaristas – ACEAS; 10) Associação das Gestões Ambientais Locais do Estado do Ceará – AGACE integram o Conselho.

Fonte: Elaboração própria, a partir das leis de regulamentação do COMDEMA Juazeiro do Norte (2023).

Em que pese a afirmação do caráter paritário do conselho no Regimento Interno, nota-se que o número de órgão do Poder Público soma 5 representações, frente 4 segmentos da sociedade civil. No que concerne aos atores classificados como sociedade civil, importa ressaltar que a natureza da organização não está, necessariamente, associada ao que comumente é entendido como sociedade civil na literatura sobre participação social. Segundo Gohn (2001), as demandas da sociedade civil são marcadas por reivindicações das mais diferentes ordens, sobretudo pela luta ao acesso a direitos básicos, como educação, saúde, segurança, moradia, transporte etc.

Em espaços deliberativos onde a pauta ambiental é o objeto, a sociedade civil encontra a possibilidade de denunciar, debater e decidir sobre temas que envolvem

não somente a sobrevivência da natureza, mas as próprias condições de sobrevivência humana diante das vulnerabilidades socioambientais (Jacobi, 2003). Logo, suas reivindicações são atravessadas por diferentes problemas públicos, em especial quanto tais representações são oriundas de movimentos politizados e engajados em coletivos.

Ao especificar a natureza das organizações classificadas como sociedade civil, nota-se que tanto no Regimento Interno quanto no Decreto 720/2022 estão previstas instituições atuantes do setor privado, tais como os sindicatos da indústria, comércio e o setor de serviços (Regimento Interno), além de instituições de ensino superior privada, como a Faculdade Paraíso do Ceará (FAP), hoje intitulada de Centro Universitário Paraíso (UNIFAP), e a sua mantenedora, FIUSA Educacional S/Simples LTDA (EPP), no caso do Decreto 720/2022.

Com isso, observa-se que, embora não haja uma definição de sociedade civil nas legislações analisadas, a compreensão do segmento é diferente daquela comumente vista em estudos sobre participação da sociedade civil em instâncias deliberativas, nos quais geralmente são destrinchadas em associações de bairro, sindicatos, ou movimentos sociais. Não significa que tais grupos não estão mencionados nas leis, dado que é possível localizar representações vindas desses espaços no conteúdo institucional. Entretanto, a ausência de critérios que sinalizem como é feita, previamente, a escolha das instituições em lei, assim como o significado de sociedade civil adotado, viabiliza que grupos vindos da iniciativa privada ocupem espaços de natureza social.

De acordo com os(as) Entrevistados(as) da Sociedade Civil e do Governo, não há representações de entidades privadas no COMDEMA. Quando questionados sobre os motivos que levam empreendedores a participarem das reuniões, tendo em vista que nas atas há registros, não responderam que as empresas procuram o conselho quando precisam apresentar algum projeto ou demanda de instalação em zonas residenciais ou ambientais. Necessitando do aval do conselho, por meio da concessão de anuências.

Esses dados apenas evidenciam o panorama institucional do COMDEMA em Juazeiro do Norte em termos de institucionalização, democratização e representação. O retrato na prática pode sofrer alterações conforme as políticas mencionadas perpassam no conselho ao longo do tempo, o que significa que pode mudar, ou não,

por iniciativa dos poderes Executivo e Legislativo, ou pelos próprios conselheiros. Tais situações podem ser identificadas nas reuniões ordinárias e extraordinárias. No intuito de identificar tais mudanças, além de elementos relacionados a participação de cada segmento no COMDEMA, o próximo subcapítulo dedica-se a delinear as ideias em torno das capacidades de vocalização e formação da agenda, através de indicadores que mensuram a quantidade de temas abordados pelos segmentos categorizados.

## **5.2 Capacidade de Vocalização: Quem Fala no Conselho**

A análise que se segue busca quantificar as falas dos integrantes do conselho de defesa do meio ambiente de Juazeiro do Norte. A estratégia está associada a capacidade de vocalização, cujo significado consiste na possibilidade de expressão dos diferentes segmentos, os quais podem manifestar posicionamentos das mais diferentes ordens durante as atividades da instância.

Para Cunha (2007), a tarefa de demarcar a emissão das mensagens proferidas em instâncias deliberativas, significa localizar não somente quem está falando, mas sobretudo o que está sendo dito, de onde parte o discurso, seus interesses implícitos e explícitos, assim como os resultados imediatos causados por ele, como os debates, contestações e soluções. No decurso da pesquisa qualitativa, essa investigação deve ultrapassar a alçada da quantificação, de modo que seja possível compreender os cenários registrados em documentos oficiais, cuja conteúdo é validado institucionalmente. Essa atividade refere-se à capacidade de entendimento da política pública a partir da sua trajetória pelas vias institucionais (Rodrigues, 2016), isto é, entender como na prática o COMDEMA planejou e executou as regras que o regulamentam.

Para tanto, o principal recurso utilizado na análise que segue são as atas do conselho entre os anos de 2013 e 2019. Ressalta-se que, embora o recorte temporal da pesquisa inicia-se em 1989, ano da institucionalização do COMDEMA pela lei nº 1.433, não foram disponibilizadas as atas desse ano até 2012. De acordo com a secretaria executiva do conselho, parte significativa da produção da instância não existe mais, devido à falta de registro no passado e a perda dos materiais que haviam sido documentados.

As atas foram solicitadas através de ofício encaminhado ao conselho, sendo digitalizadas e enviadas os documentos que partem do ano de 2013. Ademais, cumpre



mencionar que o encerramento da temporalidade analítica em 2019 decorre de uma escolha metodológica, tendo em vista que a presente pesquisa lida com indicadores que não estão de acordo com os desafios desencadeados pela pandemia de covid-19, decretada em 2020. Situação que modificou o modo de funcionamento da vida em sociedade como um todo, necessitando, dentre outras coisas, de recursos metodológicos específicos.

Em entrevista com o(a) representante do governo, as mudanças nas dinâmicas internas do conselho a partir de 2020 foram confirmadas. Antes desse período, as reuniões ordinárias e extraordinárias ocorriam de modo itinerante, acontecendo na sede das organizações participantes. Após as recomendações das autoridades de saúde diante da gravidade da pandemia, as reuniões passaram a ocorrer de modo virtual, sendo criadas formas alternativas de relacionamento, comunicação e produção no conselho. Tais mudanças necessitariam de instrumentos analíticos específicos para entender não somente o novo *modus operandi*, mas também a sua repercussão na produção de políticas públicas e na capacidade de participação social.

Ao longo do período analisado, foram produzidas e disponibilizadas 89 atas, sendo 65 referentes a sessões ordinárias e 24 a reuniões extraordinárias, conforme a quadro 11. Os encontros classificados como reuniões ordinárias são aqueles determinados pelo próprio conselho em regimento interno, no caso do COMDEMA de Juazeiro do Norte, as reuniões são mensais. Enquanto as reuniões extraordinárias referem-se àquelas convocadas pelos conselheiros em caráter excepcional, ou pelo presidente, podendo ocorrer no mesmo mês de uma reunião ordinária. Ademais, acresce ressaltar que do total de 89 atas obtidas, 8 reuniões não ocorreram por falta de quórum, sendo 6 reuniões ordinárias e 2 extraordinárias.

**Quadro 11** - Frequência das reuniões ordinárias e extraordinária (2013-2019)

REUNIÃO	ANO							TOTAL / POR TIPO DE REUNIÃO
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
<b>Ordinária</b>	2	9	9	10	11	12	12	65
<b>Extraordinária</b>	-	1	4	9	3	3	4	24
<b>Total / Ano</b>	2	10	13	19	14	15	16	89

**Fonte:** Elaboração própria, a partir das atas do COMDEMA de Juazeiro do Norte, 2023.

Segundo as normas que regulamentam o conselho, o mandato dos conselheiros é de dois anos, sendo permitida a recondução. Considerando os anos analisados, foi possível verificar a atuação do conselho a partir de 3 mandatos, quais sejam: 2013-2015; 2016-2018; e 2019-2021. Com exceção da primeira ata de 2013, datada em 24/05, as demais não sinalizam momentos exatos relacionados ao início e o fim de mandatos, de modo a referenciar a entrada, saída e/ou exclusão de instituições. Essas mudanças são percebidas durante as discussões nas atas dos demais anos de modo disperso, nos quais houve a inclusão de determinada instituição por interesse dela, ou a exclusão de alguma organização devido a quantidade de faltas.

Além disso, acresce ressaltar que as atas foram enviadas e organizadas como se não houvesse fim de mandato, isto é, seguindo uma frequência que tem início em 2013 com a ata da 1ª reunião ordinária, seguindo até 65ª reunião ordinária em 2019. As reuniões de natureza extraordinária também estão organizadas dessa forma. Logo, a descrição posta no quadro 11 foi elaborada com base numa demarcação feita para fins de análise da pesquisa.

A partir de tais definições foi quantificado o total de vocalizações no conselho por segmento. As categorias de segmentos adotadas foram elaboradas conforme a presença e a frequência dos mesmos nas atas. Essa estratégia de análise surgiu devido a necessidade de localizar com mais exatidão os grupos presentes no COMDEMA, tendo em vista que, caso fosse feita a divisão entre representantes governamentais e não-governamentais, conforme consta nas legislações analisadas, instituições privadas seriam classificadas como representantes da sociedade civil.

Embora não estejam mencionadas nas normas de regulamentação do conselho, as universidades e faculdades públicas estão identificadas como organizações governamentais, de acordo com a ata do dia 24/05/2013. Desta forma, para fins de segmentação mais detalhada, as vocalizações do COMDEMA foram distribuídas através dos seguintes grupos: governo, sociedade civil, academia, técnico; setor privado; convidados; e não identificados.

Observa-se que a distribuição das cadeiras do conselho ocorre de modo paritário entre as organizações governamentais e não-governamentais. Entretanto, ao identificar a natureza de organizações privadas previstas como sociedade civil no art. 4º do regimento interno, entende-se que a percepção de sociedade civil pela lei



<b>Governo</b>	28	101	153	130	70	77	89	648
<b>Sociedade civil</b>	4	18	25	7	15	16	4	89
<b>Academia</b>	4	22	25	10	10	25	37	133
<b>Setor privado</b>	0	3	53	21	9	13	56	155
<b>Técnico</b>	0	6	16	15	0	4	6	47
<b>Não identificado</b>	0	9	37	14	6	6	3	75
<b>Convidado</b>	0	0	2	1	0	0	0	3
<b>Total / ano</b>	36	159	311	198	110	141	195	1.150

**Fonte:** Elaboração própria, a partir das atas do COMDEMA de Juazeiro do Norte, 2023.

Considerando o total de manifestações nas reuniões ordinárias e extraordinárias, depreende-se que o segmento que mais vocaliza é o *governo*, contabilizando 648 expressões em 7 anos (56,38%). Em seguida aparece o *setor privado* com 13,46%, acompanhado da *academia* (11,55%) e a *sociedade civil* (7,73%). Em termos de comparação, a quantidade de vocalizações do segmento *governo* é superior a soma de todos os demais, cujo total chega a 502 manifestações (quadro 12).

Apesar de 2015 ser o ano que contabiliza a segunda menor quantidade de atas documentadas (13), atrás somente de 2013 que possui 2, trata-se de um período com o maior número de vocalizações, totalizando 311; seguido do ano de 2016, com 199. Com base nas discussões tratadas em atas, o motivo desses anos assumirem o pódio pode decorrer do fato de 2015 ser ano de encerramento do mandato dos conselheiros empossados em 2013, quando são tratados os assuntos pendentes; ao passo em que 2016 se inicia um novo ciclo, com novos conselheiros e novas pautas. Além disso, 2016 é o ano com o maior quantitativo de atas, chegando a 19, sendo nove vezes maior que a quantidade registrada em 2013.

Outro fator que influenciou sobremaneira o quantitativo de manifestações em 2015, refere-se ao destaque das reuniões extraordinárias naquele ano. Segundo o quadro 13, somente em 2015 foram 131 vocalizações, número ligeiramente superior ao verificado nos demais anos. Para além das razões já mencionadas, acredita-se que um fator de elevação das vocalizações em 2015 tenha sido influenciado pelos constantes debates sobre a instalação do consórcio de resíduos sólidos. Três reuniões extraordinárias foram dedicadas somente a esse tema, sendo duas delas a apresentação de duas empresas interessadas em assumir a gestão do projeto.

**Quadro 13 - Total de Vocalizações por Segmento e Ano (2013-2019) – Reuniões Extraordinárias**

SEGMENTO	ANO							TOTAL / SEGMENTO
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
<b>Governo</b>	0	15	61	41	9	14	31	171
<b>Sociedade civil</b>	0	5	6	5	2	3	4	25
<b>Academia</b>	0	6	6	2	3	3	23	43
<b>Setor privado</b>	0	0	47	14	6	6	8	81
<b>Técnico</b>	0	2	8	12	0	0	0	22
<b>Não identificado</b>	0	0	3	5	0	0	0	8
<b>Convidado</b>	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Total / ano</b>	0	28	131	79	20	26	66	350

**Fonte:** Elaboração própria, a partir das atas do COMDEMA de Juazeiro do Norte, 2023.

Desta forma, das quatro reuniões extraordinárias realizadas em 2015, três delas havia a presença do *setor privado*, situação que elevou o número de vocalizações desse segmento para o segundo lugar em 2015, com 81 manifestações (23,14%). O segmento *governo* mantém-se em primeiro lugar com 181 vocalizações (51,71%), seguido da *academia* (12,28%), enquanto a *sociedade civil* expressou 25 falas, o equivalente a (7,14%).

Em 2016 foi realizada a primeira e única reunião documentada em ata da comissão temática responsável pela gestão do Parque Ecológico das Timbaúbas, unidade de conservação (UC) de nível local. Segundo a ata, datada em 04/05, o encontro não se classificava como reunião ordinária ou extraordinária, assim como não especifica se seria apenas com os integrantes da comissão ou com todo o COMDEMA. Logo, os dados referentes a esse encontro estão categorizados separadamente, por não se encaixar na distribuição por tipo de reunião definido, conforme consta no Quadro 14.

**Quadro 14 - Total de Vocalizações por Segmento e Ano – Reunião da Comissão de Gestão do Parque das Timbaúbas**

Segmento	Governo	Sociedade Civil	Academia	Setor Privado	Técnico	Convidado	Não Identificado
<b>Vocalização</b>	12	0	4	1	0	2	0
<b>Total</b>	19						

**Fonte:** Elaboração própria, a partir das atas do COMDEMA de Juazeiro do Norte, 2023.

Seguindo a mesma tendência das reuniões extraordinárias, a frequência de vocalizações mensuradas durante a reunião temática aponta uma alta capacidade de expressão do segmento *governo*, representando mais da metade das falas registradas (68,42%). O segmento *academia* ocupa a segunda posição com 4 manifestações (21,05%), enquanto os segmentos *convidado* (10,52%) e *setor privado* (5,26%) aparecem em seguida. Por outro lado, embora tenha registrada a presença da *sociedade civil* na reunião, identificada através das assinaturas em ata, não houve vocalizações do segmento na data. Situação que revela o baixo envolvimento do segmento em reuniões paralelas aos encontros ordinários.

O quadro não se altera de modo satisfatório para a *sociedade civil* ao considerar somente as reuniões ordinárias (Quadro 15). Ao distribuir o total das vocalizações nos encontros previamente agendados, observa-se um aumento de 156% da participação da *sociedade civil* em relação as reuniões extraordinárias. Fato que pode ser explicado por duas razões: a primeira, pelo quantitativo de atas das reuniões ordinárias (65) ser superior aos encontros extraordinários (24); e uma segunda situação ocorrida em 2017, quando foi eleito enquanto vice-presidente do conselho um representante da *sociedade civil*.

**Quadro 15** - Total de Vocalizações por Segmento e Ano (2013-2019) – Reuniões Ordinárias

SEGMENTO	ANO							TOTAL / SEGMENTO
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Governo	28	86	92	77	61	63	58	465
Sociedade civil	4	13	19	2	13	13	0	64
Academia	4	16	19	4	7	22	14	86
Setor privado	0	3	6	6	3	7	48	73
Técnico	0	4	8	3	0	4	6	25
Não identificado	0	9	34	7	6	6	3	65
Convidado	0	0	2	1	0	0	0	3
Total / ano	36	131	180	100	90	115	129	781

**Fonte:** Elaboração própria, a partir das atas do COMDEMA de Juazeiro do Norte, 2023.

Com efeito, o aumento quantitativo de vocalizações da *sociedade civil* entre 2016 e 2017 é bastante significativo, devido a chegada de um representante do mesmo a uma posição de poder diferenciada. Assim como existem prerrogativas especiais para o cargo de presidente, a vice-presidência também possui atribuições específicas, dentre elas, a possibilidade de exercer as mesmas funções do presidente, quando esse não comparecer à reunião. Esse é um dos elementos que ajuda a

compreender, em parte, o crescimento das vocalizações da *sociedade civil* de um ano para o outro. Entretanto, em que pese a evolução, o segmento ainda permanece distante dos demais, em especial do segmento *governo*, cujo total de vocalizações em reuniões ordinárias equivale a 59,53% das manifestações.

Considerando a capacidade de vocalização do COMDEMA entre os anos 2013 e 2019, conclui-se que o segmento *governo* é aquele que mais fala. A efetividade deliberativa tende a ser baixa quando a capacidade de vocalização das organizações governamentais assume a dianteira das discussões no conselho (Avritzer, 2007). O grau é considerado alto quando os segmentos vinculados a instituições da sociedade civil lideram, dado que se trata do grupo com histórico de exclusão em canais institucionais, bem como o segmento com maior dificuldade de presença e permanência nesses espaços.

Os números possibilitam visualizar o segmento que mais vocaliza no conselho, porém, não são suficientes para explicar a complexidade que envolve conselhos gestores. Muito embora contribuam para indicar os primeiros caminhos de reflexão crítica sobre a situação em que as instâncias se encontram. No intuito de localizar quais temas são mais deliberados pelo COMDEMA, o próximo subcapítulo busca qualificar ainda mais as ideias tratadas até aqui, de modo a classificar as vocalizações conforme os temas prevaletentes. Objetivando compreender quais os assuntos são mais abordados pelo conselho, e quais são os segmentos que mais adotam no discurso.

### **5.3 Capacidade de Agenda: O Que é Discutido no Conselho**

A quantidade de vocalizações apresentadas no tópico anterior representa um modo de localizar quantitativamente quais os segmentos que mais falam durante as reuniões. Esses dados permitem lançar luz sobre as disparidades existentes em instâncias deliberativas dotadas de interesses distintos, nos quais o volume de manifestações pode pesar em alguns segmentos em detrimentos de outros.

Cabe lembrar que o funcionamento dos conselhos gestores no Brasil tende a refletir as desigualdades existentes em sociedade (Gohn, 2011). Com efeito, aqueles grupos que historicamente dominam os espaços de decisão política, também possuem as condições necessárias para desenvolver os mecanismos de dominação e cooptação em canais onde a coalização de interesses tende a ser diversa.

Geralmente esses atores atuam nos espaços institucionais do estado, locais onde as transferências de recursos e informações transitam com mais facilidade entre aqueles que conhecem as regras do jogo (Cunha, 2007).

Apesar de acessos diferenciados, os grupos oriundos das esferas governamentais reconhecem que sozinhos não podem legitimar decisões em conselhos gestores, sobretudo naqueles em que a paridade esteja assegurada. Para tanto, recorrem aos mais variados meios para obter apoio em suas agendas, seja pressionando pela definição de regras no regimento interno, estabelecendo, por exemplo, a cadeira de presidente somente para figuras ligadas ao executivo municipal, seja atuando com mais frequência no delineamento das estratégias discutidas nos conselhos (Tatagiba, 2004).

Conforme visto anteriormente, os atores representantes da esfera governamental possuem o maior número de falas proferidas, tanto nas reuniões ordinárias quanto nas extraordinárias. Por força das normas que regulamentam o COMDEMA, a cadeira da presidência é ocupada pela SEMASP, enquanto a secretaria executiva é coordenada pela AMAJU, órgãos governamentais que possuem assentos vitalícios no conselho. Em certa medida, esse detalhe ajuda a entender o quantitativo de vocalizações manifestadas, dado que são as organizações que conduzem as reuniões. Elas são as responsáveis por iniciar as atividades, apresentar as agendas do dia e encerrar os encontros.

Entretanto, para além das vocalizações relacionadas à direção das reuniões, outros assuntos também interessam a gestão municipal, assim como aos demais segmentos. Para localizar tais temas, a pesquisa faz uso da análise de formação de agenda pelos conselheiros. A metodologia é inspirada no trabalho conduzido por Avritzer (2007), onde são definidos temas prevaletentes em conselhos gestores. Para o autor, algumas discussões são recorrentes em espaços de decisão, como por exemplo, a organização interna, a gestão de recursos financeiros, a apresentação de problemas públicos, assim como as políticas públicas que visam solucionar os desafios existentes. Quando agrupados, o conjunto desses temas permiti filtrar as vocalizações produzidas, facilitando a identificação do objeto de discussão no conselho, bem como a frequência que tal tema prevalece.

Desta modo, inspirando-se também nas categorias desenvolvidas por Vale Neto (2015), foram definidos 6 temas prevaletentes nesta pesquisa: 1) organização



interna, onde é abordado assuntos relacionados à organização e funcionamento do conselho e de suas subdivisões; 2) políticas ambientais, cujos assuntos discorrem sobre o planejamento, a implementação e a avaliação de políticas de caráter ambiental; 3) gestão de serviços, espaço responsável por condensar pautas sobre o funcionamento de programas e projetos sobre o meio ambiente; 4) problemas públicos, categoria onde estão contabilizados as vocalizações relacionadas aos desafios ambientais pelos conselheiros; 5) informes, avisos e convites, conjunto de assuntos que não possuem, necessariamente, vínculo com as atividades do conselho, mas que são abordadas na instância; 6) outros, discussões não classificadas nos itens anteriores.

As categorias não apresentam a mesma nomenclatura e descrição dos trabalhos desenvolvidos por Avritzer (2007) e Vale Neto (2015), visto que, enquanto o primeiro sugere instrumentos para compreender as dinâmicas dos conselhos de saúde e da criança e do adolescente da região nordeste, o segundo dedica-se a avaliar o conselho de saúde de Mossoró/RN. Nesta pesquisa, as categorias foram pensadas para contemplar a especificidade de um conselho de meio ambiente. Com isso, embora os três estudos tratem sobre conselhos gestores, a política pública objeto de cada um exige que o tema seja tratado em sua particularidade.

No campo da avaliação de políticas públicas, no qual a abordagem qualitativa é escolhida como modeladora do método de estudo, essa adaptação faz parte do processo de entendimento dos cenários, territórios e das políticas públicas. Para Minayo (2009), a validade de estudos qualitativos não consiste em produções dotadas de certezas, mas como conteúdos reflexivos, em que o pesquisador é parte e parcela do contexto e da cultura avaliada. Ele deve ponderar sobre as necessidades da pesquisa conforme as dinâmicas estão postas. Desta forma, a avaliação de espaços institucionais como os conselhos gestores exige a construção de recursos flexíveis as dinâmicas do objeto avaliado.

Com tais argumentos em tela, é feita a distribuição das vocalizações conforme os temas prevaletentes e os segmentos (Quadro 16).

**Quadro 16 - Temas Prevalentes por Segmento - Total (2013-2019)**

Tema	Segmentos							Total / Tema
	Governo	Sociedade Civil	Academia	Setor Privado	Técnico	Convidado	Não Identificado	
Organização Interna	65	3	18	0	0	0	4	90
Política Ambiental	113	18	38	59	22	0	21	271
Gestão de Serviços	78	23	20	25	14	0	16	176
Informe, Aviso e Convite	290	28	19	66	8	3	21	435
Problema Público	40	17	33	4	2	0	9	105
Outros	62	4	2	0	1	0	4	73
<b>Total / Segmento</b>	<b>648</b>	<b>93</b>	<b>130</b>	<b>154</b>	<b>39</b>	<b>11</b>	<b>75</b>	<b>1.150</b>

**Fonte:** Elaboração própria, a partir das atas do COMDEMA de Juazeiro do Norte, 2023.

Ao todo, foram registradas 1.150 vocalizações entre os anos de 2013 e 2019, sendo a maior quantidade concentrada no tema informes, aviso e convites, com 435 manifestações. Em seguida, aparece as discussões sobre as políticas ambientais (271), acompanhada do tema sobre gestão de serviços (176), problemas públicos (105), organização interna (90) e outros (73).

Ao desconsiderar as vocalizações quantificadas nos informes, avisos e convites, cujas falas são diversas e não estão necessariamente relacionadas as atividades do COMDEMA, observa-se que, ao somar o número de temas debatidos em políticas ambientais e gestão de serviços (447), a maior parte das vocalizações estão orientadas pelo viés do controle e da fiscalização dos serviços ambientais prestados. Embora o conselho se reconheça, institucionalmente, somente como deliberativo e consultivo, a função fiscalizadora também sobressai no recorte temporal avaliado.

De acordo com o(a) entrevistado(a) da sociedade civil, a função que o conselho mais desempenha é a de deliberar, enquanto para o(a) entrevistado(a) do governo, o COMDEMA é deliberativo, consultivo, fiscalizador e normativo:

Eu acho que ele possui todas essas características. Trata-se de um órgão fiscalizador e normativo, até mesmo porque ele produz normas. Todas as pautas demandadas da secretaria executiva passam diretamente pelo órgão ambiental, e quando chega ao conselho, a gente as vezes solicita pareceres

para que o conselho ele possa se debruçar já com alguma opinião ambiental, na medida que ele faz as pautas e depois dessas pautas eles fazem as discussões. Esse é o caráter no meu entender fiscalizatório, mas acima de tudo deve ter um caráter normativo, porque se alguma questão demanda a criação de alguma norma, iremos debater. O conselho também pode criar e propor resoluções, então ele, nessa fonte aí, tem um caráter sobretudo consultivo. Mas ele também tem um caráter deliberativo, isso é defendido por lei. (Entrevistado(a) do Governo, 2023).

Segundo Avritzer (2007), a realidade prática do conselho pode ultrapassar a sua institucionalidade, não somente em termos de funções, mas em composição e organização interna. São nessas condições que o COMDEMA de Juazeiro do Norte atua, de acordo com a fala do(a) entrevistado(a) do governo. Ao demarcar as funções fiscalizadoras e normativas como inerentes ao conselho, é compreensível a quantidade de vocalizações classificadas em política ambiental e gestão de serviços. O caráter deliberativo está associado a lei, e devido essa função, é possível identificar as vocalizações que extrapolam a alçada da legalidade, no qual os integrantes do conselho possam discutir temas paralelos.

Esse detalhe é vislumbrado pela quantidade de vezes em que os conselheiros estiveram expressando problemas públicos. Para Faria e Ribeiro (2007), as instâncias deliberativas são canais, quando não os únicos, a possibilitar que os atores de fora do estado, manifestem suas inquietações diante dos desafios existentes. Devido ao caráter institucional do conselho e a sua proximidade da esfera governamental, os conselheiros tornam público não somente seus interesses e preocupações, mas o da organização ao qual fazem parte e o da comunidade como um todo, quando há um compromisso social.

Com efeito, as manifestações são orientadas pela ordem dos problemas, como estratégia de discuti-los e solucioná-los. Concomitantemente, são delineados caminhos possíveis, através de sugestões de melhorias na implementação de políticas públicas e na prestação de serviços locais mais eficientes. Segundo Cunha (2007), é na categoria dos problemas públicos onde a *sociedade civil* mais encontra a possibilidade de argumentar no âmbito do conselho. Dado que a sua participação no conselho, quando comprometida ao associativismo local e conectada as dinâmicas do território, desvincula as vocalizações do segmento as limitações legais, constantemente utilizadas pelos representantes governamentais.

No COMDEMA o percentual de vocalização da *sociedade civil* (17) nos problemas públicos é inferior ao *governo* (40). De modo geral, trata-se de uma

categoria pouco explorada, quando comparada a temas como a política ambiental. Por conseguinte, pode-se inferir que o conselho dedica mais tempo de discussão a manutenção das regras institucionais, do que na deliberação dos problemas que motivam tais regras. Além disso, a *sociedade civil* (3) é um segmento com baixíssima intervenção no quesito organização interna, portanto, sua capacidade de influência sobre as regras que moldam o COMDEMA encontra-se mais distante, quando comparada, por exemplo, com a quantidade de expressões manifestadas pelo segmento *governo* (65), grupo responsável por 72% das vocalizações nessa agenda.

Ao destrinchar os dados por tipo de reunião e ano, é possível identificar quais os anos e temas são mais explorados nessas duas categorias, conforme a distribuição constante no Anexo A. O conselho discutiu mais sobre as regras de funcionamento e organização interna em 2014 (24), ao passo em que deliberou apenas 9 vezes em 2019. Em relação à política ambiental, o ano com mais vocalizações foi 2015, totalizando 86 manifestações, enquanto 2013 contabilizou 5 quantidades. Somando as manifestações das reuniões extraordinárias, foi em 2015 que a *sociedade civil* mais de deliberou em um ano, totalizando 5 quantidades.

A título de comparação, o *setor privado*, cuja representação não possui assento institucional com direito a voto no COMDEMA, alcançou 35 manifestações no total das reuniões extraordinárias em 2015, isto é, 7 vezes a quantidade da *sociedade civil*. Quando comparado com o *governo*, segmento que mais vocalizou no conselho, a soma das reuniões ordinárias totalizou 42 manifestações somente em 2016, no tema sobre informes, avisos e convites.

No que concerne ao tipo de reunião, devido a maior quantidade de vocalizações ser decorrente das reuniões ordinárias (781), a distribuição por temas prevaletentes também soma a maior parte desse tipo de reunião por ano. Somente em dois anos as reuniões extraordinárias superaram a quantidade das ordinárias em alguns temas, quais sejam: a política ambiental, em 2015, com 65 vocalizações, ante 28 em reuniões ordinárias, e em gestão dos serviços públicos, em 2019, com 12 manifestações, ante 6 classificadas em reuniões ordinárias.

Importa ressaltar o caso de 2015, pois, nesse ano, o total de vocalizações na reunião extraordinária foi consideravelmente influenciado pelo *setor privado*, com 35 vocalizações. Trata-se do ano em que as deliberações sobre o consórcio de resíduos

sólidos estava sendo objeto de discussão durante as reuniões extraordinárias, atraindo empresas interessadas na gestão.

Nesses termos, constata-se que o tema sobre informes, avisos e convites é o que mais possui vocalizações no COMDEMA (435), e que, não necessariamente, possui vínculo com os reais problemas socioambientais de Juazeiro do Norte. Além disso, quando somados os temas referentes a política ambiental e gestão de serviços, constata-se que a função fiscalizadora é bastante explorada pelos conselheiros. Ao passo em que a função deliberativa, considerando os dois temas anteriormente citados, está concentrada no segmento *governo*, com 191 vocalizações, ante 41 da sociedade civil. Portanto, o controle social desempenhado pelas organizações não-governamentais está bastante aquém do próprio controle exercido pelo *governo*. Que em tese, estaria supervisionando a implementação das políticas públicas pelo executivo municipal.

Por fim, importa ressaltar um tema que constantemente aparece nos estudos sobre conselhos gestores: recursos públicos. As pesquisas sobre efetividade deliberativa que avaliam o funcionamento dos conselhos de saúde, educação, assistência social e criança e adolescente, por exemplo, utilizam como indicadores analíticos as vocalizações sobre a arrecadação e a execução de fundos orçamentários que são geridos pelo conselho (Avritzer, 2007; Cunha, 2007; Faria e Ribeiro, 2011; Vale Neto, 2015).

Os fundos criados e administrados por instâncias deliberativas e participativas são essenciais não somente para a elaboração e implementação de políticas públicas, mas sobretudo para garantir a continuidade das políticas no curto, médio e longo prazo (Gohn, 2011). Em Juazeiro do Norte, conforme mencionado no capítulo voltado a análise das legislações, há dentre os instrumentos indiretos ao COMDEMA, a lei nº 3.085/2006, que institui o fundo municipal de meio ambiente no município.

A lei estabelece que a gestão do fundo será de responsabilidade de um conselho gestor criado para essa função, no qual haveria uma vaga destinada ao COMDEMA. No entanto, não foram localizadas outras legislações de regulamentação da instância, assim como registros que comprovem a atuação do conselho. Por outro lado, tanto o regimento interno quanto o dec. N. 720/2022, mencionam que o conselho de meio ambiente, dentre as suas atribuições, está a deliberação sobre a aplicação do fundo de meio ambiente. Essa menção é bastante interessante, pois, é um

indicativo de que o conselho poderia estar deliberando sobre algo tão relevante para as políticas públicas e ao mesmo tempo tão disputado entre os *stakeholders*.

Posto isso, inicialmente havia uma categoria específica sobre o controle do fundo orçamentário vinculado ao COMDEMA, enquanto um dos temas prevaletentes. Tendo em vista as previsões legais em torno do instrumento. Todavia, devido à ausência de vocalizações nas atas entre os anos de 2013 e 2019, o tema foi retirado. Ao serem questionados sobre a existência e funcionamento do fundo, tanto o(a) entrevistado(a) da sociedade civil quanto do governo, afirmam que ele é discutido pelo COMDEMA: “o fundo do meio ambiente ele existe, ele tem conta bancária, sendo gerido pela autarquia municipal do meio ambiente” (Entrevistado(a) do Governo, 2023).

Sobre os tipos de ações que são financiadas pelo fundo, o(a) entrevistado(a) da sociedade civil afirma: “os recursos se dividem conforme a necessidade, geralmente os recursos vão para ações sociais. Como coleta seletiva”. Desta forma, há uma incongruência entre as três fontes de informações sobre o fundo de meio ambiente, posto que a lei define a sua existência, os(as) entrevistados(as) também asseguram a sua aplicabilidade, mas as atas não apresentam quaisquer resquícios de vocalizações sobre o tema, entre 2013 e 2019.

Em que pese tal situação, a lacuna está sendo mencionada neste capítulo devido a sua importância. Podendo ser explorada em futuros estudos que avaliem a capacidade de atuação do conselho utilizando o fundo de meio ambiente como recurso analítico.

Com os dados em tela, foi possível localizar os principais temas prevaletentes do COMDEMA, assim como os segmentos que mais se utilizam deles. No próximo subcapítulo estão organizados os dados que tipificam tais agendas, ou seja, qual a finalidade das vocalizações expostas de modo mais específico. A ideia é qualificar as vocalizações do COMDEMA através dos indicadores de debate, contestação, demanda e denúncia, identificando em quais categorias os segmentos mais produzem.

#### **5.4 Tipos de Manifestações no Conselho**

A partir das 1.150 vocalizações decorrentes das reuniões ordinárias, extraordinárias e de um encontro da comissão responsável pelo planejamento do Parque das Timbaúbas, categorizadas nos temas prevaletentes, foram estabelecidas quatro categorias que agrupam os tipos de manifestações do COMDEMA, são elas: debate, contestação, demanda e denúncia. As categorias são inspiradas nas contribuições metodológicas de Avritzer (2007), Faria e Ribeiro (2011) e Vale Neto (2015).

O objetivo é atender ao quarto objetivo específico do trabalho: traçar os tipos de manifestações dos segmentos participantes do conselho, distribuindo as vocalizações presentes nas atas. O debate é entendido como o momento de exposição das ideias e a troca entre os membros do conselho. A quantificação dessa categoria decorre da fala realizada logo após a apresentação de algum assunto durante as deliberações. Logo, a apresentação inicial de determinado tema não é contabilizada, e sim as vocalizações que decorrem dessa apresentação, cujo resultado seja o debate entre os conselheiros. Devido esse fator, os números situados neste tópico analítico estão abaixo das 1.150 vocalizações mensuradas, tendo em vista que nem todas as manifestações poderiam ser enquadradas nos indicadores.

A contestação ocorre quando há, explicitamente, oposições de ideias entre o ator que iniciou o debate e aquele que o contrariou (Faria e Ribeiro, 2011). Trata-se de um elemento que decorre do debate, mas possui um caráter diferenciado por contrapor as ideias postas em discussões. O debate é a continuidade de pensamentos que não fogem a linearidade das concordâncias, enquanto a contestação é a ruptura dessas ideias, podendo haver uma mudança radical de opiniões a depender do tipo de contestação.

A denúncia é percebida quando há menções sobre o mau funcionamento das políticas ou do conselho. É nessa categoria onde, geralmente, são apresentados os problemas públicos no conselho, tais como: a falta de abastecimento de água; corte irregular de árvores; poluição do ar e solo, falta de coleta de lixo, dentre outros. Mas não somente isso, pois, pode haver denúncias que decorrem de problemáticas internas da instância, devido a centralidade das decisões ou a falta de infraestrutura administrativa, por exemplo.

Por fim, a demanda é traduzida através de pedidos de esclarecimentos em torno de determinada pauta (Vale Neto, 2015). Ainda conforme o autor, essa pauta

pode ser uma simples dúvida sobre o funcionamento de um programa objeto de discussão, a mudança de horários e dias das reuniões do conselho, ou algo mais complexo, como a exigência de investimentos em determinado bairro devido ao aumento dos problemas ambientais.

Dentre as demais categorias, a demanda é aquela que permite visualizar com mais clareza quem questiona no conselho, assim como o motivo da indagação. Ademais, sua importância reside na possibilidade de localizar quais os segmentos que mais possuem domínios e acessos as informações qualificadas sobre o conselho e as políticas ambientais, elementos que influenciam a participação em instâncias deliberativas, seja para participar dos debates e contestar o que foi dito, ou questionar as deliberações.

Das 1.150 vocalizações, foram contabilizadas 430 manifestações que se enquadram nas categorias ora citadas, conforme os dados sintetizados na Quadro 17. Com 41,39% das manifestações, o segmento *Governo* foi o que mais atuou dentro das categorias, seguido da *Academia* (21,39%), *Setor Privado* (15,34%), *Sociedade Civil* (10,69%), *Ator Não Identificado* (7,67%), *Técnico* (3,25%) e *Convidado* (0,23%).

**Quadro 17 - Tipos de Manifestações por Segmento e Total (2013-2019)**

Tipo de Manifestação	Segmento							Total/ Tipo
	Governo	Sociedade Civil	Academia	Técnico	Setor Privado	Convidado	Não Identificado	
<b>Demanda</b>	22	7	27	0	2	0	7	65
<b>Contestação</b>	22	4	4	1	16	0	3	50
<b>Debate</b>	120	24	42	13	48	0	22	269
<b>Denúncia</b>	14	11	19	0	0	1	1	46
<b>Total / Segmento</b>	178	46	92	14	66	1	33	430

**Fonte:** Elaboração própria, a partir das atas do COMDEMA de Juazeiro do Norte, 2023.

O principal motivo do segmento *Governo* possuir o valor mais alto no total se deve às manifestações em debates, cujo valor representa cerca de 44,60% da categoria. As únicas categorias nas quais o *Governo* não lidera são as demandas e as denúncias, nas quais a *Academia* possui 27 e 19 manifestações, respectivamente. Ao observar o total por tipo de manifestação, nota-se que mais da metade das mesmas estão classificadas como debate (62,55%), enquanto o menor percentual situa-se nas denúncias (10,69%). Essa informação revela que o conselho, embora tenha debatido bastante no recorte temporal avaliado, pouco tenha contestado, demandado ou denunciado durante os sete anos avaliados.



Além disso, conforme foi constatado, a *Sociedade Civil* participa como percentual abaixo da sua representação (50%). Ao considerar os tipos de manifestações expressas pelo segmento, nota-se que ela possui apenas três contestações, logo, trata-se de um indicativo de que o grupo seguia a maior parte dos debates em conformidade. Ademais, o segmento também apresenta um baixo número de questionamentos nas sessões, com apenas sete demandas. Em contrapartida, cerca de 52,17% das manifestações são classificadas como debates. Dado que evidencia uma participação relativamente baixa, visto que está à frente somente dos segmentos *Técnico* e *Ator Não Identificado*.

Diferente das capacidades de vocalização e dos temas prevaletentes, a *Academia*, a partir das categorias analíticas deste capítulo, foi o único segmento que ultrapassou o *Governo* em dois itens: demandas e denúncias. Quando somados (46), constata-se que é o segmento mais fiscalizador das políticas e eventos que acontecem em Juazeiro do Norte. Geralmente, os questionamentos da *Academia* são embasados em posições técnicas e científicas, diante de temas pouco explorados durante as sessões. A título exemplificativo, o Quadro 18, apresenta os tipos de manifestações somente das reuniões extraordinárias, as quais, do total de 24, 5 foram para discutir projetos de empresas privadas interessadas na gestão dos resíduos sólidos.

**Quadro 18** - Tipos de Manifestações por Segmento e Total (2013-2019) – Reuniões Extraordinárias

Tipo de Manifestação	Segmento							Total / Tipo
	Governo	Sociedade Civil	Academia	Técnico	Setor Privado	Convidado	Não Identificado	
<b>Demanda</b>	13	5	10	0	1	0	4	33
<b>Contestação</b>	7	2	1	0	7	0	0	17
<b>Debate</b>	28	8	16	9	32	0	0	93
<b>Denúncia</b>	2	2	7	0	0	0	0	11
<b>Total / Segmento</b>	50	17	34	9	40	0	4	154

**Fonte:** Elaboração própria, a partir das atas do COMDEMA de Juazeiro do Norte, 2023.

O COMDEMA é um dos órgãos responsáveis por deliberar sobre as propostas e anuências a entidades privadas interessadas na implementação de empreendimentos que possam causar riscos ambientais em Juazeiro do Norte. Esse é um dos motivos pelos quais o *Setor Privado* possui mais vocalizações em reuniões extraordinárias (81) do que em ordinárias (73). As empresas eram convidadas a participar, ou possuíam interesse em participar, somente quando a pauta interessava

ao segmento, tendo em vista que nas legislações de regulamentação do conselho não há previsão para entidades privadas. Com isso, quando as empresas não conseguiam convencer o conselho a liberar a anuência na primeira tentativa, elas compareciam em uma reunião ordinária ou extraordinária para prosseguir com a apresentação.

As demandas e denúncias da *Academia* constantes no Quadro 18 são devolutivas ao alto quantitativo de debates vocalizados pelo *Setor Privado* (32). Devolutivas traduzidas em questionamentos sobre as formas de implementação e gestão do aterro, acompanhados de denúncias sobre o mau funcionamento das políticas ambientais existentes na época dos debates e as dificuldades de se pensar estratégias sustentáveis para o município.

No recorte das reuniões ordinárias, é a *Academia* o segmento que também mais demanda durante as deliberações, conforme a Quadro 19. A quantidade de denúncias é a mesma do *Governo*, no entanto, a natureza é diferente. Enquanto o segmento *Governo* tende a discorrer sobre os problemas do passado que repercutem no presente, devido ao modo das gestões anteriores tratarem os problemas públicos, a *Academia* faz análises com base nos problemas no passado, mas com ponderações relacionadas aos efeitos da política do ponto de vista técnico, social e ambiental.

**Quadro 19** - Tipos de Manifestações por Segmento e Total (2013-2019) – Reuniões Ordinárias

Tipo de Manifestação	Segmento							Total / Tipo
	Governo	Sociedade Civil	Academia	Técnico	Setor Privado	Convidado	Não Identificado	
Demanda	9	2	17	0	1	0	3	32
Contestação	15	2	3	1	9	0	3	33
Debate	81	16	24	4	16	0	19	160
Denúncia	12	9	12	0	0	1	1	35
Total / Segmento	117	29	56	5	26	1	26	260

**Fonte:** Elaboração própria, a partir das atas do COMDEMA de Juazeiro do Norte, 2023.

Por outro lado, a *Sociedade Civil*, cuja quantidade de denúncias representam 25,75% da categoria nas reuniões ordinárias, ampara-se nas vivências cotidianas para fundamentar os problemas ambientais. Em estudos com conselhos gestores responsáveis pela política de saúde, Avritzer (2007) e Vale Neto (2015), também identificaram situação semelhante. Nas pesquisas, a sociedade civil no conselho é classificada como usuária dos serviços de saúde, desse modo, os debates e

proposições são oriundas das dificuldades em acessar os equipamentos de saúde e usufruir dos serviços com qualidade.

Ao mudar a política pública para a seara ambiental, nesta pesquisa foi observado que a *Sociedade Civil* tende a denunciar a falta de serviços ambientais, como saneamento básico e a ausência de apoio governamental em políticas de conscientização, como a educação ambiental. Segundo a fala do(a) Entrevistado(a) da Sociedade Civil, foi dito que essa é a principal preocupação da organização: “se houvesse mais conscientização da população para ser implantada a coleta seletiva domiciliar. Seria algo que ajudaria muito. Se todo mundo contribuísse, não gerava o impacto ambiental”.

Segundo Cunha (2007), a capacidade de percepção e argumentação dos problemas públicos pelos conselheiros durante as deliberações é algo importante de ser enfatizada, pois, revelam dois caminhos: o primeiro, que os conselheiros estão conscientes dos desafios que os circundam; e o segundo refere-se à capacidade dos mesmos de fazerem uso dos espaços de decisão e poder para pensar soluções viáveis. Os caminhos não são inerentes, tendo em vista que algum conselheiro possa estar ciente dos problemas existentes, e mesmo assim optar por não deliberar.

Apesar de alcançar um número menor de debates em comparação as reuniões extraordinárias, o *Setor Privado* ainda manteve cerca de 10% das manifestações no total de debates, o mesmo número da *Sociedade Civil*. Paralelamente, foi o segmento que mais contestou nas reuniões ordinárias, atrás somente do *Governo*. O motivo de tal resultado decorre do fato dos representantes da iniciativa privada participarem do conselho para obter a carta de anuência do COMDEMA para prosseguir com a instalação de empreendimentos, geralmente em zonas ambientais ou residenciais. Quando negados, eles apresentavam argumentos contrários aos debates dos outros segmentos.

Dentro do recorte temporal analisado, e considerando a descrição das atas, foram identificadas 27 anuências a empresas. Desse total, 17 foram em reuniões ordinárias e 10 em extraordinárias. É por essa razão que o *Setor Privado* possui números consideráveis de debates e contestações, tendo em vista que também houve 3 anuências negadas pelo conselho, as quais geraram discussões, sobretudo entre o *Setor Privado* e a *Academia*.

Com exceção das 27 decisões do conselho em legitimar a anuência, houve apenas duas decisões que se tornaram políticas públicas de fato. A primeira refere-se à institucionalização da Área de Proteção Ambiental (APA) do Parque das Timbaúbas, e a segunda, a criação do conselho responsável pela deliberação e fiscalização da referida APA, conforme o Quadro 20.

**Quadro 20 - Tipos de Decisões do COMDEMA (2013-2019)**

<b>DECISÃO</b>	<b>QUANTIDADE</b>
Mudança no regimento interno	6
Substituição de representação	4
Convocação de convidados	9
Anuências a empresas	27
Políticas públicas	2
Conferência ou audiência pública	2
Relatórios	8
Criação de comissão	4
Total	62

**Fonte:** Elaboração própria, a partir das atas do COMDEMA de Juazeiro do Norte, 2023.

Para Avritzer (2007) e Cunha (2007), as decisões no conselho podem variar bastante, desde questões que estão circunscritas a atividades internas do conselho, até políticas públicas que afetem a comunidade. É neste último critério que os autores consideram como mais relevantes em instâncias deliberativas, isto é, aquelas decisões que de fato tornam-se capazes de mobilizar os poderes executivo e legislativo a implementarem política deliberadas em conselhos.

Ao produzirem mais decisões que beneficiam empreendimentos privados, o COMDEMA em Juazeiro do Norte obedece a uma lógica de atuação mais normativa, do que propositiva. Desse modo, é importante refletir que, apesar da autonomia do conselho em decidir sobre temas que afetam a coletividade, o conteúdo dessas decisões é questionável, em especial quando estão limitadas a trâmites internos e decisões que beneficiam grupos específicos da sociedade.

Com isso, observa-se que de fato o COMDEMA segue uma lógica de atuação deliberativa e consultiva, conforme consta nos instrumentos que o regulamentam. Muito embora essa capacidade de deliberação esteja sustentada em decisões que envolvem mais aspectos normativos e fiscalizadores quando comparadas as decisões

que tornaram-se políticas públicas. São contradições comuns em instâncias deliberativas, quando há o reconhecimento da produção de políticas, mas que estão distantes das reais mudanças dos problemas estruturais que afetam o objeto do conselho (Cunha, 2007).

Adicionalmente, soma-se a isso a sobreposição das decisões de natureza econômica em detrimento de assuntos mais amplos e que tocam nos problemas públicos. Com efeito, o COMDEMA em Juazeiro do Norte segue uma tendência observada a nível nacional, no qual há o reconhecimento das funções deliberativas e a importância dos segmentos não-governamentais na composição da instância, no entanto, as decisões estão distantes de responderem aos problemas que tocam nas estruturas sociais (Leme, 2010; Fernandes, 2021).

### **5.5 O Grau de Efetividade Deliberativa**

Considerando os resultados dos indicadores até aqui apresentados, o objetivo deste subcapítulo é sintetizar os dados, estabelecendo relações com os pressupostos da efetividade deliberativa e apresentar o grau em que se encontra o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Juazeiro Do Norte. A efetividade deliberativa consiste na capacidade dos conselhos gestores de controlarem e decidirem sobre a política pública, através da institucionalização das agendas propostas (Cunha, 2007). Neste caso, deve ser ressaltada a relevância da sociedade civil nas análises que envolvem a efetividade deliberativa (Faria e Ribeiro, 2011). Isso significa dizer que, para alcançar um alto grau na avaliação, a sociedade civil deve ser o segmento mais atuante na instância, não somente em termos de debates, contestações, demandas ou denúncias, mas como grupo capaz de influenciar as decisões que mais tarde venham a se transformar em políticas públicas.

Para tanto, é necessário de contemplar a análise de dois recursos principais: as leis de regulamentação do conselho e as atas que descrevem as atividades da instância. Enquanto no campo da avaliação institucional-legal é possível compreender as regras que fundamentam o funcionamento do conselho, a análise das atas revela como ocorreram as vocalizações dos atores responsáveis pelas atividades rotineiras no espaço. A partir desse exercício, o pesquisador deverá construir as categorias que capturem a funcionalidade do conselho. Esses pressupostos direcionam os quadros analíticos apresentados anteriormente. As capacidades de vocalização, distribuídas

em temas prevaletentes, tipos de manifestações e decisões, representam as partes que integram a efetividade deliberativa.

Além do grau de efetividade deliberativa em si, os dados obtidos também vislumbram outro resultado interessante em instâncias participativas, referente as funções desempenhadas. O dado decorre dos tipos de decisões tomadas pelo conselho. Para Avritzer (2007), embora os conselhos indiquem o assessoramento, a fiscalização e a produção de políticas públicas nas legislações, na prática, os canais podem desempenhar mais de uma função, ou menos do que é previsto institucionalmente.

Nesse sentido, aqueles conselhos que tendem a decidir sobre o funcionamento das atividades internas, a continuidade das políticas e serviços, com pouca influência na elaboração e destinação do orçamento, desempenham funções associadas a fiscalização ou controle de decisões já tomadas. Paralelamente, a instância assume uma posição mais propositiva quando decide os aspectos mais centrais da política, isto é, a sua concepção a partir das deliberações internas e externas, assim como a elaboração das regras que garantam a sua continuidade, especialmente aquelas que se relacionam com o orçamento (Cunha, 2007; Vale Neto, 2015).

Desta forma, considerando as categorias constantes no quadro 20, é feita a seguinte divisão: função propositiva – decisões que envolvam a criação de políticas públicas, realização de conferências e audiências públicas, e criação de comissões; função de fiscalização/controle – mudança no regimento interno; substituição de representação; convocação de convidados; anuências a empresas; e solicitação de relatórios (Quadro 21).

**Quadro 21 - Funções do COMDEMA (2013-2019)**

<b>FUNÇÃO</b>	<b>QUANTIDADE</b>	<b>%</b>
<b>PROPOSITIVA</b>	8	12,90
<b>FISCALIZAÇÃO/CONTROLE</b>	54	87,09
<b>TOTAL</b>	62	100

**Fonte:** Elaboração própria, a partir das atas do COMDEMA de Juazeiro do Norte, 2023.

Enquanto o grupo que agrega os itens vinculados à função propositiva divide-se em elementos que potencializam o debate qualificado no COMDEMA (realização de conferências ou audiências públicas e criação de comissões), e produzem efeitos que extrapolam o conselho (políticas públicas), as categorias incluídas na função

fiscalização/controlare referem-se as decisões do conselho que visam manter o funcionamento da instância ou das políticas e serviços ambientais no município. Ao possuir mais decisões que envolvam o controle da política, o COMDEMA indica um caminho que se direciona um baixo grau de efetividade deliberativa. Quando somado aos dados sobre as capacidades de vocalização e tipos de manifestações, esse resultado é reforçado, conforme o Quadro 22.

**Quadro 22 - Grau de Efetividade Deliberativa do COMDEMA (2013-2019)**

Vocalização	Debate	Contestação	Demanda	Denúncia	Decisão	ED
G	G	G	A	A	C	B

**Fonte:** Elaboração própria, a partir das atas do COMDEMA de Juazeiro do Norte, 2023.

**Legenda:** G – Governo; A – Academia; C – Controle; B – Baixo; ED – Efetividade Deliberativa

A média do cálculo da efetividade deliberativa considera aquele segmento que mais liderou nos indicadores definidos. A exceção é somente no tipo de decisão, cujo resultado pode ser propositivo ou de controle. Conforme assinalado anteriormente, quando a tendência do conselho é decidir mais pela manutenção das políticas e serviços, o resultado é considerado baixo (Avritzer, 2007).

Com o baixo grau de efetividade deliberativa constatado a partir da predominância do segmento governo em 3 das 5 categorias que envolvem vocalização, nota-se que, embora o regimento interno e o decreto 720/2022 sinalizem que 50% das vagas são destinadas a organizações não-governamentais, do ponto de vista das deliberações, essa distribuição é desigual no COMDEMA. Visto que, considerando somente o total de vocalizações da *sociedade civil*, a qual obteve 7,73% das 1.150, o resultado está ligeiramente inferior ao percentual de sua representação no conselho.

A afirmação acima decorre do entendimento de sociedade civil adotado no estudo, cuja distribuição permitiu diferenciar dos outros segmentos não-governamentais. Por outro lado, caso seja considerado o número total de vocalizações conforme os grupos que as legislações definem como não-governamental, ainda assim, teríamos um valor abaixo dos 50%. Somando as falas dos segmentos não-governamentais, é contabilizada 502 vocalizações, o equivalente a 43,65%, ante as 648 falas proferidas pelo governo, ou 56,34%.

Somente nas categorias de demanda e denúncia o *governo* é superado pela *academia*, enquanto a *sociedade civil* não ocupa nenhum dos itens. Com efeito, o

controle social que é exercido por aqueles segmentos alheios ao estado acaba sendo sobreposto pelo *governo*, cuja predominância caracteriza uma ação de fiscalização das políticas e serviços implementados pela gestão.

Sendo assim, os resultados revelam que o COMDEMA de Juazeiro do Norte vinha exercendo uma baixa efetividade deliberativa, contrapondo as legislações que o regulamentam, as quais sinalizam o caráter deliberativo como requisito para a produção de políticas e normas ambientais, conforme consta no inciso II do art. 3º do regimento interno: “propor normas legais, procedimentos e ações, visando a defesa, conservação, recuperação e melhoria da qualidade ambiental do município”. Ou ainda de forma mais enfática e direta na definição dos rumos do orçamento pertencente ao fundo de meio ambiente: “decidir, juntamente com o órgão executivo de meio ambiente, sobre a aplicação dos recursos provenientes do fundo municipal de meio ambiente”, aspecto não identificado nas vocalizações presentes em atas (Juazeiro do Norte, 2006).

Entretanto, do ponto de vista da coerência interna, isto é, de atuar conforme as regras existentes, o COMDEMA orienta-se pelas competências que estão previstas no regimento interno. Decidindo sobre concessões ambientais, recebendo denúncias feitas pela população e os próprios conselheiros, acompanhando as atividades degradadoras e compatibilizando com as normas ambientais. Por conseguinte, alinhando-se ao tipo as decisões de controle e fiscalização classificados pelo estudo. Essa situação também se alinha à literatura existente sobre os processos deliberativos em conselhos gestores, os quais sinalizam que haverá momentos em que a deliberações das instâncias poderá apresentar instabilidade (Avritzer, 2007). Traduzidas em deliberações que versam mais sobre a manutenção das competências internas, do que a produção de políticas públicas.

Consolidados os dados coletados, categorizados e analisados, tem-se que a hipótese da pesquisa foi respondida parcialmente. Pois de fato, a participação da sociedade civil está distante, numericamente, da atuação estatal, ao se considerar as vocalizações de modo geral. No que se refere a representação, o descompasso encontra-se na composição constante no regimento interno, no qual o governo possui 5 assentos e a sociedade civil 4. A paridade é definida somente com o decreto 720/2022, instrumento que segundo a AMAJU, órgão responsável pela secretaria executiva do COMDEMA, caracteriza-se como o documento mais atual e que rege as



atividades da instância. No entanto, o recorte temporal do estudo não contempla o ano de 2022, logo, considerando o período de análise (1989-2019), considera-se que a hipótese foi atingida. Por conseguinte, o grau de efetividade deliberativa tende a ser baixo, apesar do município ser dotado de uma institucionalidade ambiental significativa.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo dedicou-se a avaliar o grau de efetividade deliberativa do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Juazeiro do Norte (COMDEMA), entre os anos de 1989 e 2019. A partir das discussões teóricas ao longo do Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, e da imersão nos temas intrínsecos ao objeto da pesquisa, foi desenhado um percurso metodológico e avaliativo que desse conta da complexidade de lidar com temas complexos, tais como: democracia, participação, avaliação de políticas públicas, efetividade deliberativa e conselho gestor de meio ambiente.

A pesquisa dedicou um olhar pormenorizado em Juazeiro do Norte, município que polariza a região do Cariri, e concentrando a maior população no sul do Ceará. O inchaço demográfico local resultou em um rápido processo de urbanização e crescimento econômico, constituindo um território eminentemente urbano, com mais de 96% da população vivendo na cidade. Por conseguinte, a pressão sobre o meio ambiente aumentou na medida em que o município cresceu. Conforme os dados apresentados, percebe-se que é uma cidade tem um papel ambiental importante por se localizar próximo à APA da Chapada do Araripe e da Floresta Nacional Araripe. Não menos importante é sua atuação em relação a água, tendo em vista que a cidade integra a Bacia do Salgado, cuja dimensão atravessa a Chapada.

Entretanto, o município apresenta sérios desafios de socioambientais, especialmente voltados ao saneamento básico, infraestruturas urbanas de drenagens danificadas ou inexistentes, presença de empreendimentos poluidores próximos a áreas verdes etc. Com o objetivo de enfrentar esses problemas, foi criado o COMDEMA, instância institucionalizada em 1989, que segue em funcionamento até o momento em que este trabalho se encerra.

A institucionalização e funcionamento do COMDEMA foram avaliados a partir dos pilares da efetividade deliberativa, cujo significado refere-se à capacidade de decisão das instâncias participativas em produzir ações a partir do objeto do conselho. Em síntese, a análise da trajetória institucional seguiu três caminhos: 1) institucionalização; 2) democratização; e 3) representação. Os resultados apresentam um município dotado de importantes legislações ambientais, direta e indiretas ao

conselho. Cujos conteúdos apresentam a composição e responsabilidades do COMDEMA diante da agenda ambiental.

Por outro lado, no que se refere as capacidades de vocalização, formação de agenda, tipos de decisões e caráter do conselho, constata-se um movimento contrário. Na prática, considerando o recorte temporal avaliado, observa-se que o segmento que mais vocalizou foi o *Governo*. A constatação decorre tanto pelo total de vocalizações do segmento, o qual acumulou 648 das 1.150 manifestações quantificadas, quanto pela sobreposição do grupo em relação aos demais nas categorias referentes aos temas prevaletentes no conselho. Isso significa que o *Governo* vinha exercendo o papel de principal agente deliberativo nas agendas discutidas pela instância.

Além disso, ao considerar os tipos de decisões, 27 das 62 tomadas de decisão referem-se a anuências aprovadas pelo conselho para o exercício de atividades privadas. Somente duas decisões, considerando as atas analisadas, foram convertidas em políticas públicas, quais sejam: a primeira refere-se à institucionalização da Área de Proteção Ambiental (APA) do Parque das Timbaúbas; e a segunda, a criação do conselho responsável pela deliberação e fiscalização da referida APA.

Os resultados seguem uma tendência em estudos que utilizam os recursos metodológicos aqui empregados, nos quais os conselhos até se reconhecem enquanto espaços deliberativos, mas na prática funcionam como canais de legitimação e acompanhamento da política governamental em termos de controle e fiscalização. Aspectos não necessariamente negativos, uma vez que esse *modus operandi* manteve-se constante e alinhado aos objetivos das legislações, manifestando uma coerência interna. Entretanto, a crítica decorrente da efetividade deliberativa recaí sobre a ideia de quais segmentos produzem essa coerência, bem como o modo pelo qual eles ocupam o espaço e fazem dele o meio para garantir o avanço, ou não, dos diferentes interesses existentes.

No que diz respeito às agendas discutidas pelo conselho, inicialmente, havia a categoria voltada aos recursos orçamentários vinculados a instância. Trata-se de um tema comum nos estudos sobre efetividade deliberativa em conselhos gestores. Conforme identificado no conjunto das legislações que regulamentam o COMDEMA, identifica-se a competência pela discussão sobre o uso do Fundo Municipal de Defesa do Meio Ambiente (FUNDEMA) como requisito obrigatório. No entanto, considerando

somente as vocalizações presentes em atas no período avaliado, não foi identificada quaisquer menções relacionadas ao fundo, muito embora os entrevistados tenham sinalizado que o fundo existe e vinha sendo utilizado para subsidiar iniciativas locais, tais como ações sobre a coleta seletiva.

A esta lacuna soma-se o fato de não estar explicitamente definido o significado de sociedade civil adotado pela legislação. De acordo com a análise documental, a composição do conselho divide-se em dois grupos: representantes governamentais e não-governamentais. No primeiro, situam-se os órgãos vinculados a administração pública, enquanto no segundo, as organizações da sociedade civil, órgãos representantes de classes e a iniciativa privada, por exemplo. Tanto o regimento interno quanto o Dec. 720/2022, estabelecem instituições integrantes do conselho. Todavia, a ausência de critérios que definam os tipos de segmentos por categorias distribuídas entre governamentais e não-governamentais abrem margem para instituições diversas e de naturezas distintas situarem-se no mesmo grupo.

Dentre os segmentos mais atuantes no COMDEMA, importa ressaltar a atuação das instituições de ensino superior públicas (IFCE, UFCA e URCA). Embora o grau de efetividade deliberativa tenha sido crítico, devido ao baixo dinamismo da sociedade civil, as instituições acadêmicas constituíram o grupo que se posicionou contra à maior parte das proposições que contrariavam a legislação ambiental, especialmente as iniciativas que visavam a instalação de empreendimentos privados em áreas de proteção.

Esse dado representa um achado da pesquisa e serve aos estudos sobre a produção de políticas públicas em conselhos gestores. Todavia, algumas lacunas ficaram evidentes neste estudo, sendo o caso da ausência das atas ao longo dos anos 1989 a 2012, as quais integram a borda temporal avaliada. Os documentos foram solicitados através de ofício direcionado a secretaria executiva do COMDEMA, sendo informado que eles não foram registrados devidamente, perdendo-se com o passar do tempo.

Em que pese a lacuna, a pesquisa lança luz sobre possibilidades de novos estudos que possam ser encaminhados a partir das críticas aqui apresentadas. Dentre elas, a compreensão de como o orçamento público ambiental estava sendo abordado pelo conselho. No que se refere à temporalidade, estudos que venham a analisar a ação do COMDEMA a partir de 2020, podem utilizar os dados aqui apresentados como

referenciais, incluindo aspectos que revelem os efeitos da pandemia de COVID-19 nas atividades da instância.

No tocante a ação do conselho, trabalhos que empreguem a noção de governança, poderia alimentar as discussões aqui empreendidas. Analisando como o COMDEMA, diante do conjunto de instituições públicas e privadas em Juazeiro do Norte, atuou no delineamento de políticas públicas compartilhadas. E mais do que isso, como ocorreu a continuidade de tais políticas.

Por fim, acresce ressaltar a possibilidade de utilização, e/ou, adaptação do percurso metodológico adotado no estudo, tanto em conselhos de natureza diferente, quanto em outras municipalidades. Dentre as inúmeras vantagens da pesquisa qualitativa, reside aquela de proporcionar um leque de técnicas adaptáveis aos objetos de pesquisa. Algo enfaticamente mencionado neste estudo, e cuja utilização possa servir para outros(as) pesquisadores(as) interessados(as) no tema.

\*

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Epitácio da Silva; PARENTE, Francisco José Camelo. Política da Gestão Participativa do Meio Ambiente no Ceará. In **Conhecer: debate entre o público e o privado**, v. 5, n. 15, p. 131-163, 2015.

ALMEIDA, Debora C. Rezende de; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, Roberto Rocha C. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. 7. ed. Brasília: Ipea, 2011. p. 109-124. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro\\_dialogosdesenvol07.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf). Acesso em: 10 mar. 2022.

ALVES, Cícera Cecília E.; BEZERRA, Lireida Maria A.; DA COSTA MATIAS, Ana Carolina. A importância da conservação/preservação ambiental da Floresta Nacional do Araripe para a Região do Cariri - Ceará/Brasil. In **Revista Geográfica de América Central**, v 2, p. 1-10, 2011.

ANA, Agência Nacional de Águas. **Uso Consuntivo da Água no Brasil (2021)**. 2021. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiNmFhMjA4NmQtY2Y4Yy00OWE4LTkyNzEtOTk2MTY4MTQzMjIiIiwidCI6ImUwYmI0MDEyLTgxMGltNDY5YS04YjRkLTY2N2ZjZDFiYWY4OCJ9>. Acesso em: 08 jul. 2022.

ARCOVERDE, A. C. B.; ALBUQUERQUE, C. M. P. **Avaliação de impactos: da teoria à práxis**. Recife: Editora UFPE, 2016.

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. In **Lua Nova: Revista de cultura e política**, p. 25-46, 2000.

AVRITZER, Leonardo. A Participação Social no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo. **Participação e Distribuição nas Políticas Públicas do Nordeste**. Belo Horizonte: Projeto Democracia Participativa, 2007. p. 09-44. Disponível em: <https://silo.tips/download/participacao-e-distribuicao-politicas-publicas-do-nordeste-nas-relatorio-da-pesqui>. Acesso em: 10 mar. 2022.

BARBIERI, José Carlos. **Políticas públicas ambientais**. Gestão ambiental empresarial. São Paulo: Saraiva, 2006.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRAGA, Antônio Mendes da Costa. **Padre Cícero: sociologia de um padre: antropologia de um santo**. Tese de Doutorado, Programa de Pós-graduação em Antropologia Social, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2007.

BRAGA, Roberto; CARVALHO, Pompeu Figueiredo de. Cidade: espaço da cidadania. **Pedagogia cidadã: cadernos de formação**: ensino de Geografia. São Paulo: UNESP-PROPP, p. 105-120, 2004.

BRASIL. **Constituição de (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 30 de Mar. de 2022.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Política Nacional do Meio Ambiente**. Brasília, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acesso em: 28 jun. 2022.

BRASIL, Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. **Estatuto da Metr pole**. Brasília, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm). Acesso em: 21 jul. 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado patrimonial ao gerencial. In **Letras**, v. 222, p. 259, 2001.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Teorias do Estado e a Teoria Novo-Desenvolvimentista. In **Dados**, v. 65, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/y4BRKvVxz88PkXDzd6WxWqD/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 jun. 2022.

BRITO, Maria Gorethe de S.L.; LIMA NETO, Otacilio C.; RODRIGUES, Lara G.A.; CORREIA, Felipe F. Diagnóstico integrado de águas subterrâneas de bacias hidrográficas de Juazeiro do Norte/CE: subsídios para o enquadramento. In **Observatório de La Economía Latinoamericana**, [S.L.], v. 21, n. 10, p. 17614-17638, 23 out. 2023.

BOBBIO, Norberto. **Direita e Esquerda**. 3. ed. São Paulo: Unesp, 2011.

BOBBIO, Norberto; NOGUEIRA, Marco Aurélio. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1986.

BOULLOSA, Rosana de F.; OLIVEIRA, Breyner R.; ARAÚJO, Edgilson T.; GUSSI, Alcides F. Por um antimanual de avalia o de políticas públicas. In **Revista Brasileira de Avalia o**, 10(1), 2021.

BURSZTYN, Marcel. Armadilhas do progresso: contradi es entre economia e ecologia. In **Sociedade e Estado**, Brasília, v. x, n. 1, p. 97-124. 1995. Disponível em: [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9588/1/ARTIGO\\_Arma-dilhaProgresso.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9588/1/ARTIGO_Arma-dilhaProgresso.pdf). Acesso em: 25 jun. 2022.

BURSZTYN, Maria Augusta; BURSZTYN, Marcel. **Fundamentos de política e gestão ambiental**: caminhos para a sustentabilidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

CALDEIRA, Teresa; HOLSTON, James. Estado e espaço urbano no Brasil: do planejamento modernista às interven es democráticas. In: AVRITZER, Leonardo. **A participa o em São Paulo**. São Paulo: Unesp, 2004. p. 215-256.

CASTRO, Francisca Fernanda da. **Região Metropolitana do Cariri frente aos planos estratégicos do governo estadual**: um olhar a partir do projeto cidades do Ceará I – Cariri 61 Central. 2017. Disserta o (Mestrado) – Centro de Ciência e Tecnologia da Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2017.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria política**. 2<sup>a</sup> ed. Campinas: Papyrus, 1988.

CEARÁ. **Constituição do Estado do Ceará**. Promulgada em 05 de outubro de 1989. Atualizada até a Emenda Constitucional Nº 94 de 17 de dezembro de 2018. 1989.

CEARÁ. **Lei Complementar Nº 78**. Diário Oficial do Estado do Ceará. Promulgada em 26 de junho de 2009. Série 3. Ano I. Nº 121.

CEARÁ. **Lei Nº 11.411 de 28 de dezembro de 1987**. Dispõe sobre a Política Estadual do Meio Ambiente, a Superintendência Estadual do Meio Ambiente, e o Conselho Estadual do Meio Ambiente. 1987.

CEARÁ, Secretaria das Cidades do. **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI)**: plano de trabalho para a região metropolitana do cariri. Fortaleza: Instituto Agropólos do Ceará, 2018. Disponível em: [https://www.cidades.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/12/2018/08/plano\\_trabalho.pdf](https://www.cidades.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/12/2018/08/plano_trabalho.pdf). Acesso em: 05 abr. 2022.

CEARÁ. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Fortaleza detém maior fatia do PIB estadual**. 2022. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/2022/12/16/fortaleza-detem-maior-fatia-do-pib-estadual/>. Acesso em: 11 out. 2023.

CHACON, Suely Salgueiro. **O Sertanejo e o Caminho das Águas: políticas públicas, modernidade e sustentabilidade no semi-árido**. 8ª. ed. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2007.

CHACON, Suely Salgueiro; NASCIMENTO, Verônica Salgueiro do. Para além do (pré)conceito e do discurso: proposta de avaliação de políticas públicas com base na sustentabilidade. In **Revista Aval** - Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, v. 4, n. 8, p. 62-87, jun-dez. 2020.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Rio de Janeiro: Vozes, 1993.

CONAMA, Conselho Nacional de Meio Ambiente. **O que é o CONAMA?** 2018. Disponível em: <http://conama.mma.gov.br/o-que-e-o-conama>. Acesso em: 30 mar. 2022.

COSTA, Helena A.; BURSZTYN, Maria Augusta A.; NASCIMENTO, P. do. Participação social em processos de avaliação ambiental estratégica. **Sociedade e Estado**, v. 24, p. 89-113, 2009.

CNN, Brasil. **Amazônia Legal tem recorde de alertas de desmatamento no 1º trimestre de 2022**. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/amazonia-legal-tem-recorde-de-alertas-de-desmatamento-no-1o-trimestre-de-2022/>. Acesso em: 02 jul. 2022.

CRUZ, Danielle Maia. Enfoques contra-hegmonicos e pesquisa qualitativa: desafios da avaliação em profundidade em políticas públicas. In **Revista Aval**, Fortaleza, v. 1, n. 15, p. 161-173, jun. 2019. Disponível em: [https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/49615/1/2019\\_art\\_dmcruz.pdf](https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/49615/1/2019_art_dmcruz.pdf). Acesso em: 01 out. 2022.

CUNHA, Eleonora Schettini M. A Efetividade Deliberativa dos Conselhos Municipais de Saúde e de Criança e Adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo. **Participação e Distribuição nas Políticas Públicas do Nordeste**. Belo Horizonte: Projeto Democracia Participativa, 2007. p. 149-179.



DE SOUSA, Sostenes Gomes. Análise temporal do comportamento da precipitação pluviométrica na Região Metropolitana do Cariri (Ce), Brasil. **Revista Geográfica de América Central**, vol. 2, núm. 63, pp. 319-340, 2019.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas locais. In **Cadernos gestão pública e cidadania**, v. 5, n. 18, 2000.

FARIA, C.A.P. A política da avaliação de políticas públicas. In **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 20 (59), pp. 97-109. 2005.

FARIA, Cláudia F. Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos conselhos. In: AVRITZER, Leonardo. **Participação e Distribuição nas Políticas Públicas do Nordeste**. Belo Horizonte: Projeto Democracia Participativa, 2007. p. 121-148. Disponível em: <https://silo.tips/download/participacao-e-distribuicao-politicas-publicas-do-nordeste-nas-relatorio-da-pesqui>. Acesso em: 10 mar. 2022.

FARIA, Claudia F.; RIBEIRO, Uriella C. Desenho Institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre os processos participativos. In: PIRES, Roberto Rocha C. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. 7. ed. Brasília: Ipea, 2011. p. 125-136. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro\\_dialogosdesenvol07.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf). Acesso em: 10 mar. 2022.

FERNANDES, Antônio A.T. LEAL, Victor N. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. In **Conexão Política**, v. 5, n. 1, 2016.

FERNANDES, Sabrina. **Se Quiser Mudar o Mundo: um guia político para quem se importa**. 5. ed. São Paulo: Planeta, 2020.

FERREIRA, Cristina Maria Soares; FONSECA, Alberto. Análise da participação popular nos conselhos municipais de meio ambiente do médio Piracicaba (MG). In **Ambiente & Sociedade**, v. 17, p. 239-258, 2014.

FERREIRA, Leila da Costa. **A Questão Ambiental: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 1998.

FIRKOWSKI, Olga Lucia Castreghini de Freitas. Por que as Regiões Metropolitanas no Brasil são Regiões, mas não são Metropolitanas? In **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n. 122, p. 19-38, 2012.

FNEM, Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas. **Regiões Metropolitanas por Estado da Federação**. 2016. Disponível em: <https://fnembrasil.org/>. Acesso em: 20 jul. 2022.

FONSECA, Igor Ferraz da; BURSZTYN, Marcel; MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Conhecimentos técnicos, políticas públicas e participação: o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). In **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 42, p. 183-198, 2012.

FREITAS, Ruskin. Regiões Metropolitanas: uma abordagem conceitual. **REVISTA HUM@NAE**, v. 4, n. 1, 2012. Disponível em:

<http://humanae.esuda.com.br/index.php/humanae/article/view/54>. Acesso em: 07 de Ago. de 2022.

FURTADO, Celso. **O longo amanhecer** — ensaios sobre a formação do Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

G1, Ce. **Área de Proteção Ambiental da Chapada do Araripe completa 25 anos; conheça mais sobre o local**. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2022/08/06/area-de-protecao-ambiental-da-chapada-do-araripe-completa-25-anos-conheca-mais-sobre-o-local.ghtml>. Acesso em: 01 out. 2022.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GODOY, Arlida Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. In **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

GOHN, Maria da Glória. Participação de representantes da sociedade civil na esfera pública na América Latina. In **Política & Sociedade**, v. 10, n. 18, p. 233-244, 2011.

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

GUBA, Egon G. e LINCOLN, Yvonna. **Avaliação de quarta geração**. Campinas: Editora da UNICAMP, 2011.

Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 do Desenvolvimento Sustentável. **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**. 2016. Disponível em: <https://gtagenda2030.org.br/ods/>. Acesso em: 02 jun. 2022.

HAMMARSTRÖN, Fátima F.B. **Estado democrático de direito ambiental e desenvolvimento sustentável**: saber ambiental como possibilidade de efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. 2012. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Desenvolvimento, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, 2012.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

IBGE. **Censo Demográfico**. 1991, 2000 e 2010. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2010/inicial>. Acesso em: 10 set. 2022.

IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. 2002 a 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 18 set. 2022.

ICMBIO, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Floresta Nacional do Araripe-Apodí celebra 70 anos**. 2016. Disponível em:

<https://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/7878-floresta-nacional-doararipe-celebra-70-anos>. Acesso em: 31 mar. 2022.

JACOBI, Pedro Roberto. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. In **Sociedade e Estado**, v. 18, n. 1-2, p. 315-338, 2003.

JATOBÁ, Sérgio Ulisses Silva; CIDADE, Lúcia Cony Faria; VARGAS, Glória Maria. Ecologismo, ambientalismo e ecologia política: diferentes visões da sustentabilidade e do território. In **Sociedade e estado**, v. 24, p. 47-87, 2009.

JUAZEIRO DO NORTE (Município). **Lei nº 1.431, de 1989**. Institui o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente. 2001. Câmara Municipal de Juazeiro do Norte.

JUAZEIRO DO NORTE (Município). **Lei Orgânica Municipal de Juazeiro do Norte**. 1989. Câmara Municipal de Juazeiro do Norte.

JUAZEIRO DO NORTE (Município). **Lei nº 2.572, de 2000**. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. 2000. Câmara Municipal de Juazeiro do Norte.

JUAZEIRO DO NORTE (Município). **Decreto nº 154, de 2006**. Institui o Regimento Interno do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Juazeiro do Norte. 2006. Câmara Municipal de Juazeiro do Norte.

JUAZEIRO DO NORTE (Município). **Lei nº 1.433, de 1989**. Institui o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente. 2001. Câmara Municipal de Juazeiro do Norte.

JUAZEIRO DO NORTE (Município). **Lei nº 3.450, de 2009**. Altera a Lei nº 1433 de 13 de abril de 1989 que dispõe sobre o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente. 2009. Câmara Municipal de Juazeiro do Norte.

JUAZEIRO DO NORTE (Município). **Lei nº 3.851, de 2011**. Institui a Política Municipal de Meio Ambiente. 2011. Câmara Municipal de Juazeiro do Norte.

JUAZEIRO DO NORTE (Município). **Decreto nº 720, de 2022**. Regulamenta a Lei Municipal nº 3450, de 25 de maio de 2009. 2022. Câmara Municipal de Juazeiro do Norte.

JUAZEIRO DO NORTE (Município). **Diagnóstico - Leituras Técnicas e Comunitárias da Cidade**: leituras técnicas da cidade. Juazeiro do Norte: UFCA, 2022. Disponível em: <https://www.juazeirodonorte.ce.gov.br/pdm/1/7/leiturastecnicasecomunitariasdacidade.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2024.

KUHN, T.S. A propriedade dos paradigmas. In: **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 1991. P. 115-126.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEITE, Maria Jorge dos Santos. A bicentenária Jardim e a participação da Igreja Católica na construção histórica. In: **Anais XI Encontro Regional Nordeste de História Oral**, 10., 2017, Fortaleza, UFC, 2017. p. 1-17. Disponível em: [http://www.nordeste2017.historiaoral.org.br/resources/anais/7/1491435319\\_ARQUIVO\\_JARDIM.pdf](http://www.nordeste2017.historiaoral.org.br/resources/anais/7/1491435319_ARQUIVO_JARDIM.pdf). Acesso em: 20 set. 2022.

LEJANO, Raul P. **Parâmetros para análise de políticas públicas**: a fusão de texto e contexto. Campinas: Editora Arte Escrita, 2011, pp. 31-46.

LEME, Taciana Neto. Os municípios e a política nacional do meio ambiente. In **Planejamento e políticas públicas**, v. 2, n. 35, 2010.

LIMA, Venício A de. As “brechas” legais do coronelismo eletrônico. In **Aurora.**, n. 1, p. 113-126, 2007.

LIRA, Rodrigo A. MACIEL, Fabrício B. Representação, participação e cooptação no conselho municipal de meio ambiente em Campos dos Goytacazes/RJ. In **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, v. 2, n. 1, p. 72-85, 2013.

LIVRE, Catraca. **9 retrocessos ambientais do governo Michel Temer**. 2017. Disponível em: <https://catracalivre.com.br/cidadania/9-retrocessos-ambientais-do-governo-michel-temer/>. Acesso em: 02 jun. 2022.

MALHEIROS, Tadeu F.; PHILIPPI JR, Arlindo; COUTINHO, Sonia M.V. Agenda 21 nacional e indicadores de desenvolvimento sustentável: contexto brasileiro. In **Saúde e Sociedade**, v. 17, p. 7-20, 2008.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. In **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 10, n. 29, p. 5-34, 1995.

MARCONDES, Nilsen Aparecida Vieira; BRISOLA, Elisa Maria Andrade. Análise por triangulação de métodos: um referencial para pesquisas qualitativas. In: **Revista Univap**. São José dos Campos-SP-Brasil, v. 20, n. 35, jul.2014.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O; VAINER, C; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. 3. Ed. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-188.

MARICATO, Erminia. **Para Entender a Crise Urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARTINS, G. de A; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MATTEO, Miguel *et al.* **Desafios contemporâneos na gestão das Regiões Metropolitanas**. 2011.

MEDEIROS, Alexsandro M. **Conselhos de Políticas Públicas, Política Deliberativa e Educação Popular**. Rio de Janeiro: E-Publicar, 2021. Disponível em: <https://storage.googleapis.com/production-hostgator-brasil-v1-0-2/102/248102/ZJ2LQxgL/6fb9ae38460e4cea860308598749b285?fileName=Conselhos%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas,%20pol%C3%ADtica%20deliberativa.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2022.

MDR, Ministério do Desenvolvimento Regional. **Diagnóstico da Governança Interfederativa dos Municípios da Região Metropolitana do Cariri**. Juazeiro do Norte: UFCA, 2022.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MISSIATTO, Leandro A.F. *et al.* A colonialidade nas políticas ambientais do governo Bolsonaro e a inversão dos órgãos de defesa do meio ambiente. In **Margens**, v. 15, n. 24, p. 85-102, 2021.

MONTE, Maykon Oliveira. **Identidade Metropolitana e Municipalidade**: o caso da Região Metropolitana do Cariri. 2020. 67 f. TCC (Graduação) - Curso de Administração Pública e Gestão Social, Universidade Federal do Cariri, Juazeiro do Norte, 2020.

MONTE, Maykon O.; SILVA, Maria M.C.; SILVA, Francisco R.M. Planejamento Metropolitano e Recursos Hídricos: uma análise na Região Metropolitana do Cariri. In.: **Anais do XI Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social**. Maceió (AL). Vol. 3. Editora IABS, 2021. Disponível em : file:///C:/Users/TRABALHO/Downloads/ENAPEGS-vol-3.pdf. Acesso em: 18 de nov. 2022.

MOURA, Adriana M.M. Trajetória da política ambiental federal no Brasil. In: **Governança ambiental no Brasil**: instituições, atores e políticas públicas, p. 13-44, 2016.

MOURA-FÉ, Marcelo M. *et al.* Região Metropolitana do Cariri (RMC), Ceará: meio ambiente e sustentabilidade. In **Revista da Casa da Geografia de Sobral (RCGS)**, v. 21, n. 2, p. 1198-1216, 2019.

NASCIMENTO, Daniel T.; BURSZTYN, Maria Augusta A. Descentralização da gestão ambiental: análise do processo de criação de organizações municipais de meio ambiente no sul catarinense. In **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 2, n. 62, p. 185-208, abr. 2011.

NASCIMENTO, D. C. do. **Ser-Tão “metropolitano”: especialidade e institucionalidade na Região Metropolitana do Cariri**. [s.l.] Universidade Federal de Pernambuco, 2018.

NASCIMENTO, Diego C.; CHACON, Suely S. Sustentabilidade na Região Metropolitana do Cariri–RMC: análise a partir dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio–ODMs. In **Sociedade & Natureza**, v. 28, p. 443-456, 2016.

NOBRE, Marcos. Participação e Deliberação na Teoria Democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos. **Participação e Deliberação**: teoria democrática e experiência institucionais no brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 21-40.

NUCCI, João Carlos; CAVALHEIRO, Felisberto. Cobertura vegetal em áreas urbanas: conceito e método. In **Geosp**, São Paulo, v. 6, n. 6, p. 29-36, 1999.

OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis-RJ: Vozes, 2007.

OLIVEIRA NETO, J. M. **Governança Metropolitana: desafios e perspectivas dos atores da sociedade civil e do Estado nos projetos de governança metropolitana do Brasil e Portugal**. [s.l.] Universidade de Lisboa, 2022.

OLIVEIRA, Paulo W.A. **Ser-Tão Romeiro**: a memória hierofânica do catolicismo popular sertanejo e sua espacialização em Juazeiro do Norte/CE. 2019. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2019. Disponível em: <file:///C:/Users/lenov/Downloads/Tese%20-%20Paulo%20Wendell%20Alves%20de%20Oliveira%20-%202019.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2023.

PAIXÃO, D. L. SOUSA, E. P. A produção de rapadura no município de Barbalha: dificuldades e perspectivas. In: **Anais do Colóquio Sociedade, Políticas Públicas, Cultura e Desenvolvimento-Ceurca**. Crato/CE: Universidade Regional do Cariri, 2013.

PAULA, Ana Paula P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. In **Revista de administração de empresas**, v. 45, p. 36-49, 2005.

PATERMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PINHEIRO, Samuel T. **O postulado da participação popular em planos urbanísticos**: uma análise comparada entre o Plano Diretor Participativo de Fortaleza (2009) e o Plano Fortaleza 2040 (2016). Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e Design, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019. Disponível em: [http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/50-390/1/2019\\_dis\\_stpinheiro.pdf](http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/50-390/1/2019_dis_stpinheiro.pdf). Acesso em: 28 out. 2021.

POLITIZE. **AI-5: Qual o seu impacto na democracia brasileira?** 2020. Disponível em: [https://www.politize.com.br/ato-institucional-5/?https://www.politize.com.br/&gclid=CjwKCAjwo8-SBhAlEiwAopc9WzTloSksajzORJycxQrAz829ulr64EKNOucZc0m6OadI8iTLmJ0ZQBoC PFIQAvD\\_BwE](https://www.politize.com.br/ato-institucional-5/?https://www.politize.com.br/&gclid=CjwKCAjwo8-SBhAlEiwAopc9WzTloSksajzORJycxQrAz829ulr64EKNOucZc0m6OadI8iTLmJ0ZQBoC PFIQAvD_BwE) Acesso em: 08 abr. 2022.

QUEIROZ, Ivan S. A região metropolitana do cariri e os planos de integração do governo do estado do Ceará para o cariri cearense. In **Geosaberes**, Fortaleza, v. 6, n. 3, p. 439 - 453, jul. 2015. ISSN 2178-0463.

REAL, Amazônia. **O rastro de destruição de Belo Monte**. 2019. Disponível em: <https://amazoniareal.com.br/o-rastro-de-destruicao-de-belo-monte/>. Acesso em: 26 out. 2022.

RESENDE, Antônio José Calhau. Autonomia municipal e lei orgânica. In **Cadernos da Escola do Legislativo**, v. 10, n. 15, p. 7-42, 2019.

RIVELLI, Elvino Antônio L. Evolução da Legislação Ambiental no Brasil: políticas de meio ambiente, educação ambiental e desenvolvimento urbano. In: PHILIPPI JUNIOR, Arlindo; PELICIONI, Maria Cecília F. **Educação Ambiental e Sustentabilidade**. Barueri/SP: Manole, 2005. p. 865.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Método experiencial e avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas. In **Revista Desenvolvimento em Debate**, v. 4, n. 1, p. 103-155, 2016.

ROSENFELD, Denil Lerrer. **O que é Democracia**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 2003.

SANCHES, Arthur Caldeira *et al.* Descentralização da gestão ambiental no Brasil: análise histórica dos principais momentos do processo. In **Revista Gestão e Desenvolvimento**, v. 14, n. 2, p. 51-68, 2017.

SANTOS, Suzy dos. E-Sucupira: o Coronelismo Eletrônico como herança do Coronelismo nas comunicações brasileiras. In: **E-Compós**. 2006.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; SILVA, Renata Helena da; SANT'ANA, Marcel Cláudio. Introdução. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. In: **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. p. 13-26.

SCHNEIDER, Sergio; SCHIMITT, Cláudia Job. O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. In **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, v. 9, p. 49-87, 1998.

SILVA, Francisco R.M.; LIMA, Jéssica B.P.; NUNES, Tatiana C.D.G. A Construção da Governança Interfederativa nas Regiões Metropolitanas do Ceará–Brasil. In **Anais do X Congresso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas** (GIGAPP). 2019.

SILVA, Francisco R.M.; NASCIMENTO, Diego C. Funções Públicas de Interesse Comum e Governança na Região Metropolitana do Cariri. In **Redes**, v. 25, n. 3, p. 1096-1122, 2020.

SILVA, Maria Ozanira S. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico metodológico da pesquisa avaliativa. SILVA, Maria Ozanira (Org). **Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. São Paulo: Veras Editora: São Luís: GAEPP, 2008, pp. 89 a 177.

SILVA, Priscila A. **Estratégias de Governança Metropolitana dos Municípios da Região Metropolitana de Fortaleza**. 2021. 147 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2021. Acesso em: 19 nov. 2022.

SILVA E SILVA, M. O. da. **Pesquisa Avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. São Paulo: Veras Editora; São Luís, MA, 2013.

SILVA, Solange T. Direito Fundamental ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado Avanços e Desafios. In **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito–PPGDir./UFRGS**, n. 6, 2006.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. In **Sociologias**, Porto Alegre, v. 16, n. 8, p. 20-44, jun. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/soc/n-16/a03n16>. Acesso em: 25 out. 2021.

TATAGIBA, Luciana. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo. **A participação social em São Paulo**. São Paulo: Editora Unesp, 2004. p. 323-370.

TINOCO, Dinah S. *et. al.* Avaliação de políticas públicas: modelos tradicional e pluralista. In **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v.15, n.2, p. 305-313, jul./dez. 2011.

TORRES JÚNIOR, Paulo. **Avaliação da Efetividade da Política de Geração de Energia Eólica do Ceará no Fomento ao Desenvolvimento Sustentável e seus Reflexos nas Comunidades Pesqueiras**. 2021. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O; VAINER, C; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 3. Ed. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 75-104.

VALE NETO, Raimundo Nonato do. **Deliberação e Participação: dinâmica e efetividade do conselho de saúde de Mossoró/RN - 2009/2012**. 2015. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015.

WAMPLER, Brian. Instituições, associações e interesses no orçamento participativo de São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo. **Participação em São Paulo**. São Paulo: Unesp, 2004. p. 371-408.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e métodos**. Bookman editora, 2015.

ZEIFERT, Anna Paula Bagetti; CENCI, Daniel Rubens; MANCHINI, Alex. A justiça social e a agenda 2030: políticas de desenvolvimento para a construção de sociedades justas e inclusivas. In **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, v. 8, n. 2, p. 30-52, 2020.



## APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA

### Questões de identificação pessoal:

1) Gênero

Feminino  Masculino  Outro  Prefere Não Responder

2) Cor

Branca  Parda  Preta  Amarela  Indígena  Prefere Não Responder

3) Idade

\_\_\_\_\_

4) Profissão

\_\_\_\_\_

5) Formação

Ensino Fundamental - 1º grau incompleto

Ensino Fundamental - 2º grau incompleto

Ensino Médio - 2º grau completo

Ensino Médio - 2º grau incompleto

Superior Completo

Superior Incompleto

Pós-Graduação Completa (Especialização)

Pós-Graduação Completa (Mestrado)

Pós-Graduação Completa (Doutorado)

Sem Escolaridade

Prefere Não Responder

### Questões sobre o Conselho Municipal de Meio Ambiente:

1. A qual segmento organizacional o (a) Senhor (a) representa?

Governamental

Federal

Estadual

Municipal

Sociedade Civil

Associação

Sindicato

- ( ) Universidade
- ( ) Mercado (comércio, indústria)

2. O que é o Conselho Municipal de Meio Ambiente para o (a) Senhor (a)?
3. Como o (a) Senhor (a) avalia a composição do Conselho Municipal de Meio Ambiente?
4. Como o (a) Senhor (a) avalia o funcionamento do Conselho?
5. Como o (a) Senhor (a) avalia a paridade do Conselho?
6. Para o (a) Senhor (a) o Conselho possui o caráter mais deliberativo, consultivo, normativo ou fiscalizador?
7. Como o (a) Senhor (a) avalia a infraestrutura do Conselho?
8. Há comissões/câmaras técnicas atuantes no conselho? Se sim, quais?
9. Em sua concepção, qual a importância de haver formações para os conselheiros? Há iniciativas nesse sentido realizadas pelo conselho?
10. Como o (a) Senhor (a) avalia as regras que definem os representantes da sociedade civil?
11. Como o (a) Senhor (a) avalia as regras que definem os representantes do Poder Público?
12. Como o (a) Senhor (a) avalia a relação entre o Conselho e a população local? Essa relação reflete na produção de políticas ambientais?
13. Qual a relação existente entre o Conselho e a Prefeitura? Essa relação reflete na produção de políticas ambientais?
14. Qual a relação existente entre o Conselho e a Câmara Municipal? Essa relação reflete na produção de políticas ambientais?

## **APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO E LIVRE ESCLARECIDO**

O Sr.(a) está sendo convidado por Maykon Oliveira Monte, pesquisador principal, pelo Prof. Dr. José Almir Farias Filho, Orientador, e a Profa. Dra. Roselane Gomes Bezerra, Co-Orientadora, a contribuir como participante da pesquisa intitulada: “CONSELHO DE MEIO AMBIENTE E EFETIVIDADE DELIBERATIVA: O CASO DO MUNICÍPIO DE JUAZEIRO DO NORTE/CE”. Você não deve participar contra a sua vontade. Leia atentamente as informações abaixo e faça qualquer pergunta que desejar, para que todos os procedimentos desta pesquisa sejam esclarecidos.

A pesquisa possui o seguinte objetivo geral: Avaliar o grau de efetividade deliberativa do Conselho de Meio Ambiente do município de Juazeiro do Norte, entre os anos de 1989 e 2019. Para tanto, divide-se através dos seguintes objetivos específicos: 1. Analisar o desenho institucional, considerando os critérios de representação, institucionalização e democratização; 2. Identificar o nível de participação dos segmentos integrantes do conselho através das capacidades de vocalização e formação da agenda; 3. Identificar os tipos de decisões tomadas pelo conselho; 4. Comparar as percepções dos (as) conselheiros (as) da sociedade civil e do governo em relação as dinâmicas participativas e deliberativas.

Em síntese, o percurso metodológico do trabalho faz uso da metodologia qualitativa, com base em estudo exploratório-descritivo, utilizando documentos oficiais (leis, decretos, resoluções) e material bibliográfico sobre a política e o conselho municipal de meio ambiental, fundamentando um estudo de caso.

O investigador principal e demais colaboradores envolvidos no projeto, acima citado, se comprometem individual e coletivamente a utilizar os dados provenientes dessa pesquisa apenas para os fins descritos e a cumprir todas as diretrizes e normas regulamentadoras descritas na Resolução Nº 466/12 do Conselho Nacional de Saúde e suas complementares, no que diz respeito ao sigilo e confidencialidade dos dados coletados. Ainda conforme a Resolução Nº 466/12, destacamos que o (a) participante tem a garantia de plena liberdade, de recusar-se a participar ou retirar seu consentimento, em qualquer fase da pesquisa, sem penalização alguma. Desta forma, garantimos que a participação é voluntária. Ademais, não haverá de todas as partes envolvidas na pesquisa, quaisquer negociações em termos financeiros.

Para fins de conhecimento prévio, há de se mencionar, os possíveis riscos que possam surgir durante o curso da pesquisa. Com isso, ressalta-se os seguintes riscos, bem como as estratégias de eliminação e/ou minimização:

<b>Riscos</b>	<b>Solução</b>
Resposta a questões sensíveis sobre a legislação ambiental do município.	O roteiro da entrevista/formulário está embasado em bibliografia pertinente as temáticas em torno do Conselho Municipal de Meio Ambiente, além das legislações a nível federal, estadual e municipal sobre a política ambiental. A ideia foi construir questões mais objetivas possíveis, a fim de evitar quaisquer constrangimentos por parte do entrevistado.
Consumo de tempo ao responder o questionário/entrevista e, conseqüentemente, mudança na rotina do (a) entrevistado (a).	Para este caso, é recomendado que o (a) participante/entrevistado (a) aponte o dia e horário mais adequado para responder/participar. De forma a manter a agenda do (a) envolvido (a) na pesquisa, evitando constrangimentos para ambas as partes.
Exposição da falta de conhecimento e/ou da insuficiência de informações sobre as legislações do município em que legisla.	Para evitar lacunas de informações legais, o pesquisador estará com a legislação analisada no momento da coleta. Podendo ser consultada pelo participante somente no momento da entrevista.

Destacamos ainda, os benefícios provenientes dos resultados da pesquisa para a academia, o Poder Público dos nove municípios, e para os (as) entrevistados (as):

- Para a comunidade acadêmica: Compartilhamento de informações científicas, atualizadas e precisas, sobre a dinâmica das cidades que compõem a RMCariri a partir do objeto de estudo avaliado;
- Para as instituições públicas: Material que possa ser utilizado para fins de melhorias dos processos de gestão, a partir dos problemas observados e das alternativas apontadas;
- Para os (as) participantes: Troca de conhecimentos sobre as políticas e os conselhos gestores de meio ambiente, podendo incentivar o delineamento de políticas públicas e/ou a regularização de importantes legislações municipais.

Em caso de dúvidas, você poderá entrar em contato com os responsáveis pela pesquisa:

**Nome:** Maykon Oliveira Monte

**Instituição:** Universidade Federal do Ceará

**Endereço:** Rua Projetada 3, Jardim dos Ipês, Barbalha-CE

**Telefone:** (88) 9 9847-3116

**Nome:** José Almir Farias Filho

**Instituição:** Universidade Federal do Ceará

**Endereço:** Av. da Universidade, 2853 - Benfica, Fortaleza - CE

**Telefone:** (85) 9 9 9922-6996

**Nome:** Roselane Gomes Bezerra

**Instituição:** Universidade Federal do Ceará

**Endereço:** Av. da Universidade, 2853 - Benfica, Fortaleza - CE

**Telefone:** (85) 9 9680-2847

**ATENÇÃO:** Se você tiver alguma consideração ou dúvida, sobre a sua participação na pesquisa, entre em contato com o Comitê de Ética da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade Federal do Ceará UFC/PRPPG – Campus do Pici, Fortaleza, fone: (85) 33366-9943.

O CEP/UFC/PRPPG é a instância da Universidade Federal do Ceará responsável pela avaliação e acompanhamento dos aspectos éticos de todas as pesquisas envolvendo seres humanos.

O abaixo assinado \_\_\_\_\_, \_\_\_\_ anos,  
 RG: \_\_\_\_\_, declara que é de livre e espontânea vontade que está como participante de uma pesquisa. Eu declaro que li cuidadosamente este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e que, após sua leitura, tive a oportunidade de fazer perguntas sobre o seu conteúdo, como também sobre a pesquisa, e recebi explicações que responderam por completo minhas dúvidas. E declaro, ainda, estar recebendo uma via assinada deste termo.

Fortaleza, \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Nome do participante da pesquisa

Data

Assinatura

Nome do pesquisador

Data

Assinatura

Nome do profissional

Data que aplicou o TCLE

Assinatura

.

**ANEXO A – VOCALIZAÇÕES POR TEMA, SEGMENTO E TIPO DE REUNIÃO (2013-2019)**

Temas	Ano	Govern o		Sociedad e Civil		Academi a		Setor Privad o		Técnic o		Convidad o		Não Identificad o		Total / Tipo de Reuniã o		Total / Gera l	Total / Tem a
		O	E	O	E	O	E	O	E	O	E	O	E	O	E				
Organizaçã o Interna	2013	7	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9	0	9	90
	2014	13	2	1	0	7	0	0	0	0	0	0	0	1	0	22	2	24	
	2015	4	7	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	6	8	14	
	2016	5	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	6	1	7	
	2017	8	0	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11	0	11	
	2018	12	1	1	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	18	1	19	
	2019	4	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	5	1	6	
	Total		65		3		18		0		0		0		4		90		
Controle da Política Ambiental	2013	1	0	2	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0	5	269
	2014	16	4	1	0	3	3	0	0	2	1	0	0	2	0	24	8	32	
	2015	13	20	0	5	1	3	0	35	1	0	0	0	6	2	21	65	86	
	2016	8	3	1	3	0	0	0	2	3	6	0	0	2	0	14	14	28	
	2017	10	0	2	1	3	0	2	1	0	0	0	0	6	0	23	2	25	
	2018	10	2	0	0	4	1	0	0	3	0	0	0	1	0	18	3	21	
	2019	16	10	0	3	7	9	14	5	6	0	0	0	2	0	45	27	72	
Total		113		18		36		59		22		0		21					
Gestão de Serviços	2013	5	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	0	6	176
	2014	14	3	5	1	1	0	0	0	1	0	0	0	5	0	26	4	30	
	2015	6	1	6	0	4	0	1	3	2	8	0	0	3	1	22	13	35	

	2016	15	1	0	1	0	2	4	9	0	3	0	0	2	4	21	20	41							
	2017	12	2	4	1	0	2	0	5	0	0	0	0	0	0	16	10	26							
	2018	7	2	3	0	5	2	0	0	0	0	0	0	1	0	16	4	20							
	2019	2	8	0	1	1	3	3	0	0	0	0	0	0	0	6	12	18							
	Total	78		23		20		25		14		0		16											
<b>Informes, Avisos e Convites</b>	2013	13	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	14	0	14	419						
	2014	31	1	2	0	0	0	3	0	1	1	0	0	0	0	37	2	39		419					
	2015	41	18	8	1	6	1	5	8	3	0	2	0	17	0	82	28	110			419				
	2016	42	29	1	1	4	0	2	3	0	3	1	0	1	1	51	37	88				419			
	2017	29	5	4	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	34	5	39					419		
	2018	28	9	7	3	1	0	7	6	0	0	0	0	0	0	43	18	61						419	
	2019	22	11	0	0	0	4	29	2	0	0	0	0	0	0	51	17	68							419
	Total	279		28		17		65		8		3		19											
<b>Problemas Públicos</b>	2013	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	2	104						
	2014	5	0	4	4	5	3	0	0	0	0	0	0	1	0	15	7	22		104					
	2015	9	4	5	1	4	1	0	0	1	0	0	0	3	0	22	6	28			104				
	2016	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2	0	2				104			
	2017	2	2	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	5	3	8					104		
	2018	4	0	2	0	6	0	0	0	1	0	0	0	4	0	17	0	17						104	
	2019	10	0	0	0	5	7	2	1	0	0	0	0	0	0	17	8	25							104
Total	39		17		33		4		2		0		9					104							
<b>Outros</b>	2013	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	73					
	2014	7	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	5		12		73				
	2015	19	11	3	0	0	0	0	0	1	0	0	0	4	0	27	11		38			73			



	2016	6	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	7	13	
	2017	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	
	2018	2	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	3	
	2019	4	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	1	6	
	Total	62		4		2		0		1		0		4					
<b>Total Segmento / Por Tipo de Reunião</b>		465	171	67	26	83	43	73	80	25	14	3	8	65	8	781	350	1.131	
<b>Total Segmento / Geral</b>		636		93		126		153		39		11		73		1.131			