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

FILIPE CAVALCANTE PORTO

AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE E ECOLOGIA POLÍTICA: O CASO DO PROGRAMA FORTALEZA CIDADE SUSTENTÁVEL (FCS)

FORTALEZA
2024

FILIPE CAVALCANTE PORTO

AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE E ECOLOGIA POLÍTICA: O CASO DO PROGRAMA FORTALEZA CIDADE SUSTENTÁVEL (FCS)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Avaliação de Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira.

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)

P881a Porto, Filipe Cavalcante.
Avaliação em profundidade e Ecologia Política : o caso do programa Fortaleza Cidade Sustentável (FCS) / Filipe Cavalcante Porto. – 2024.
149 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. Carlos Américo Leite Moreira.

1. Políticas públicas. 2. Gerencialismo. 3. Avaliação em profundidade. 4. Ecologia Política. 5. Políticas ambientais. I. Título.

CDD 320.6

FILIPE CAVALCANTE PORTO

AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE E ECOLOGIA POLÍTICA: O CASO DO PROGRAMA FORTALEZA CIDADE SUSTENTÁVEL (FCS)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Avaliação de Políticas Públicas.

Aprovada em: 28/05/2024.

BANCA EXAMINADORA

_____
Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira(Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

_____
Prof. Dr. Júlio Ramon Teles da Ponte
Universidade Federal do Ceará (UFC)

_____
Prof. Dr. Fábio Maia Sobral
Universidade Federal do Ceará (UFC)

_____
Prof. Dr. David Moreno Montenegro
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE)

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal do Ceará (UFC) e, principalmente, ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas (PPGAPP). Um agradecimento especial aos professores que compõem o quadro do programa pela imensa contribuição que cada um deu em nossas formações.

Ao Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira, mais uma vez, o meu sincero agradecimento pelas orientações e pela parceria, fazendo votos de que possam vir muitas outras pela frente. Obrigado, Professor!

Aos professores participantes da banca examinadora Professor Júlio Ramon Teles da Ponte, Professor Fábio Maia Sobral e Professor David Moreno Montenegro, pelas sugestões e contribuições de grande importância para este trabalho.

Aos colegas de turma do PPGAPP, pelos debates construídos e pelas reflexões sempre presentes nas aulas. Em especial, agradeço aos amigos Bruna Veras, Arthur Virgilius (PPGAPP) e Ana Luiza Guerreiro (PPGAUD – UFC); Miriam Barros, Vanessa Pedrosa e Lúcio Alves (PRODEMA – UFC), pela contribuição direta em forma de ideias, sugestões e críticas. Desejo muito sucesso e contem comigo!

A Ivna Machado, não somente pelas correções e sugestões de extrema importância. Mas, sobretudo, pelo carinho, atenção, paciência e apoio de sempre. Todo o meu carinho e amor a você.

Aos amigos da vida pela torcida para que esse sonho se realizasse. Ao amigo Tiago Rodrigues pela força e por agilizar algumas entrevistas importantes para este trabalho.

A família, por todo o suporte dado e pela torcida por mais uma conquista.

A todos e todas, "*Gracias totales"*!

RESUMO

O presente trabalho se propôs a analisar as particularidades e implicações de uma política pública ambiental, mediante a realização de uma avaliação em profundidade do programa Fortaleza Cidade Sustentável (FCS), entre os anos 2014 a 2024, observando a política enquanto parte da efetivação do gerencialismo na administração pública local, portanto, como uma forma de realização da racionalidade neoliberal (Dardot e Laval, 2016). Como objetivos específicos analisou-se o contexto socioeconômico e político local no qual a política foi criada e implementada, observando o papel da gestão municipal enquanto provedora de políticas ambientais, captando suas concepções próprias acerca do meio ambiente e de desenvolvimento sustentável; investigou-se as condições e implicações político-econômicas dos parâmetros gerencialistas da administração pública no contexto das políticas locais e suas proximidades com a política ambiental estudada; e buscou-se também identificar as concepções existentes entre os atores sociais que fazem parte da política pública analisada. Trata-se de uma política multidimensional e, por isso, escolheu-se a perspectiva teórico-metodológica da avaliação em profundidade fundamentada por Rodrigues (2016), por esta possibilitar o entendimento das questões que envolvem o programa, considerando o seu contexto sociopolítico e econômico, os atores envolvidos e suas circunstâncias próprias. Do ponto de vista metodológico, trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, na qual buscou-se atingir os objetivos propostos através das pesquisas bibliográficas e documentais, bem como da utilização de entrevistas com os atores sociais diretamente relacionados com a política estudada. Utilizou-se também da perspectiva da análise de conteúdo (Bardin,1977), realizada com o auxílio do software de processamento de dados qualitativos IRaMuTeQ, no sentido de enriquecer as discussões acerca das intencionalidades presentes nos discursos que permeiam a política estudada. Como perspectiva crítica norteadora do debate ambiental, escolheu-se trabalhar com a Ecologia Política (Souza, 2019), evidenciando assim as implicações político-econômicas e sociais das ações da gestão na condução do programa. Com base nas análises realizadas com o desenvolvimento dos eixos avaliativos, constatou-se a forte presença de objetivos identificados como práticas gerencialistas da administração pública voltados à eficiência e eficácia no provimento dos serviços públicos, bem como na criação de oportunidades de negócios urbanos e no fortalecimento de instrumentos de gestão que possibilitam o aumento da arrecadação municipal, colocando o meio ambiente urbano a serviço do desenvolvimento econômico no espaço urbano de Fortaleza.

Palavras-chave: políticas públicas; gerencialismo; avaliação em profundidade; Ecologia Política.

ABSTRACT

The present work aimed to analyze the particularities and implications of an environmental public policy, by undertaking an in-depth evaluation of the Fortaleza Cidade Sustentável (FCS) programme, between 2014 and 2024, looking at the politics as part of the implementation of managerialism in local public administration, and therefore as a way of realizing neoliberal rationality (Dardot and Laval, 2016). As specific objectives, the local socio-economic and political context in which the policy was created and implemented was analyzed, analyzing the role of municipal management as a provider of environmental policies, reflecting their own conceptions concerning the environment and sustainable development; the political-economic pressures and the implications of the public administration's management parameters in the context of local policies and their connection to the environmental policy studied were investigated. It was also sought to identify the existing conceptions among the social actors that are part of the public policy analyzed. It concerns a multidimensional policy, and, for this reason, it was decided to use the theoretical-methodological perspective of in-depth evaluation based on Rodrigues (2016), since it allows us to understand the issues surrounding the programme, considering its socio-political and economic context, the involved agents, and their circumstances. From the methodological point of view, it is qualitative research, in which it seeks to achieve the proposed objectives through bibliographic and documentary research, as well as interviews with social actors directly related to the policy studied. It also used the perspective of content analysis (Bardin, 1977), carried out with the help of the qualitative data processing software IRaMuTeQ, to enrich the discussions about the intentionalities present in the discourses that permeate the policy studied. As a critical perspective guiding the environmental debate, we chose to work with Political Ecology (Souza, 2019), thus evidencing the political, economic, and social implications of management actions in conducting the program. Based on the analysis carried out with the development of the evaluation axes, it was found that there was a strong presence of objectives identified as public administration management practices aimed at efficiency and effectiveness in the public service provision, equally in the creation of urban business opportunities and in the strengthening of management instruments that enable the increase of municipal revenue, placing the urban environment at the service of economic development in the urban space of Fortaleza.

Keywords: public policy; managerialism; in-depth assessment; Political Ecology.

LISTA DE SIGLAS

AGEFIS	Agência de Fiscalização de Fortaleza / PMF
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CAGECE	Companhia de Água e Esgoto do Ceará
CGM	Controladoria Geral do Município
CLFOR	Comissão Central de Licitações de Fortaleza
CMMAD	Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CONAMA	Conselho Nacional Do Meio Ambiente
FCS	Fortaleza Cidade Sustentável
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNDEMA	Fundo de Defesa do Meio Ambiente
FUNDURB	Fundo de Desenvolvimento Urbano
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
LUOS	Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do Município
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MOP	Manual Operativo do Programa
OUC	Operação Urbana Consorciada
PDPFOR	Plano Diretor Participativo de Fortaleza
PMF	Prefeitura Municipal de Fortaleza
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PPGAPP	Programa De Pós-Graduação Em Avaliação De Políticas Públicas
PPPs	Parcerias Público Privadas
PRDQ	Parque Rachel De Queiroz
RADF	Regime de Acumulação de Dominância Financeira
SEFIN	Secretaria Municipal de Finanças / PMF
SEINF	Secretaria Municipal de Infraestrutura / PMF
SEMA	Secretaria Especial do Meio Ambiente
SEMAM	Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano
SEUMA	Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente / PMF
SEPLA	Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente

SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
TCM	Tribunal de Contas do Município
UFC	Universidade Federal Do Ceará
UGP	Unidade de Gestão do Projeto
UICN	União Internacional para a Conservação da Natureza
VM	Bacia Vertente Marítima
WWF	World Wildlife Fund / Fundo Mundial para a Natureza
ZPA	Zona de Proteção Ambiental

SUMÁRIO

1	**INTRODUÇÃO**	11
2	**REFERENCIAL TEÓRICO**	18
2.1	**Racionalidade neoliberal**	18
2.2	**Estado neoliberal gerencialista**	23
2.3	**Estado neoliberal brasileiro**	28
2.4	**O paradigma ambiental**	30
3	**DISCUSSÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA DA ABORDAGEM AVALIATIVA: A AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE**	36
3.1	**Caracterização e justificativa da avaliação em profundidade**	36
3.2	**Percurso Metodológico**	41
3.3	**Ecologia Política e avaliação em profundidade**	45
4	**AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE DO PROGRAMA FORTALEZA CIDADE SUSTENTÁVEL (FCS)**	48
4.1	**Análise do conteúdo da política**	48
4.1.1	***Contexto histórico das políticas ambientais***	49
4.1.2	***Análise da Formulação da Política: objetivos, critérios e dinâmica de implantação***	53
4.1.2.1	*Componente 1: Recuperação Urbana e Ambiental*	57
4.1.2.2	*Componente 2: Fortalecimento da Capacidade de Planejamento Urbano e Financiamento*	60
4.1.2.3	*Reformulação do FCS*	66
4.1.3	***Análise das bases conceituais da Política: Paradigmas orientadores e noções centrais***	69
4.2	**Análise de Contexto da Política**	73

4.2.1 ***Contexto político de elaboração do programa*** ……. 73

4.3 **Trajetória institucional da política** ……. 84

4.4 **Espectro temporal e territorial da política** …… 93

4.4.1 ***Caracterização histórico-geográfica*** …… 94

4.4.2 ***Significados da política*** ……. 101

5 **ANÁLISE DE CONTEÚDO DO PROGRAMA FORTALEZA CIDADE SUSTENTÁVEL (FCS)** ……... 117

5.1 **Resultados: Documentos da Política** …….. 118

5.2 **Resultados: entrevistas com representantes da gestão** ……. 122

6 **CONSIDERAÇÕES FINAIS: REFLEXÕES À LUZ DA ECOLOGIA POLÍTICA** .....……. 127

REFERÊNCIAS 138

APÊNDICE A – ROTEIRO PARA AS ENTREVISTAS COM GESTORES E EXGESTORES DO FCS …….....….. 144

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADO COM ARQUITETOS (ESCRITÓRIO) .....……..... 145

APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADO COM ASSOCIAÇÃO DE MORADORES / MOVIMENTO AMBIENTALISTA 146

APÊNDICE D – ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADO COM MORADORES / USUÁRIOS DA POLÍTICA …….. 147

ANEXO A – MAPA DOS TRECHOS DO PRDQ ……..... 148

ANEXO B – MAPA DO ESTADO DO CEARÁ ……... 149

1 INTRODUÇÃO

Enveredar pelos caminhos da área ambiental nos mostra que o percurso é feito de inúmeros desafios. E com certeza um dos mais inquietantes (e satisfatórios) estímulos de se atuar na pesquisa ambiental é a compreensão de que essa dimensão não está isolada das demais, o que provoca uma necessidade de se flutuar por entre diferentes saberes que se ocupam de analisar a sociedade da qual fazemos parte.

A Economia Ecológica enquanto norteadora de um pensamento ecológico crítico, se coloca como uma ciência transdisciplinar que proporciona uma visão sistêmica das relações entre sociedade, economia e meio ambiente, fortalecendo essa perspectiva analítica crítica, que mostra a inter-relação dessas dimensões da realidade. Afinal de contas, como afirma o geógrafo Carlos Walter Porto-Gonçalves, "a questão ambiental é demasiadamente séria para ser um assunto tratado somente por ambientalistas".

Por ser egresso do Bacharelado em Economia Ecológica, minha perspectiva analítica sempre foi impregnada dessa visão sistêmica, e isso se mostra bastante presente na linha de pesquisa que decidi seguir no mestrado, ao escolher realizar uma pesquisa sobre uma política pública ambiental urbana, demonstrando a inter-relação com as dimensões econômica e social, conforme proposto pelo caminho científico da minha formação acadêmica.

No entanto, o contato inicial com os estudos relacionados ao meio ambiente se deu no final da primeira graduação, de Licenciatura em Geografia, na Universidade Federal do Ceará, no ano de 2010, ao escolher pesquisar sobre Educação Ambiental como tema principal no trabalho de conclusão de curso. A partir daí, o contato com a temática se deu de forma prática, mais didática, no dia a dia da sala de aula, trabalhando como professor de Geografia nas escolas da rede municipal de Fortaleza, trabalho que já desenvolvo há quase uma década e meia.

A vontade de aprofundar os estudos sobre a temática ambiental se intensificou com o ingresso na segunda graduação, o Bacharelado em Economia Ecológica, em 2016, também na UFC, curso que possibilitou trabalhar com a perspectiva crítica de que as dimensões ambiental, social e econômicas coexistem e se inter-relacionam de maneira dialética, condicionando e influenciando-se entre si de maneira recíproca. Durante o curso pude ter contato com a corrente ideológica da Ecologia Política e, assim, com autores que adicionam nesse debate a dimensão política, atribuindo a esta um relevante protagonismo, o que direcionou bastante o rumo da linha de pesquisa que busco seguir.

Me aproximei dos estudos de Política Públicas ainda na graduação em Economia Ecológica, ao ter contato com disciplinas optativas do curso de Gestão de Políticas Públicas, também da UFC. Esse "intercâmbio" permitiu perceber a necessidade de debater as políticas ambientais, pensando as inter-relações existentes entre economia, sociedade, meio ambiente e política. E daí resultou no tema da pesquisa do trabalho de conclusão de curso, que se propôs a analisar as Operações Urbanas Consorciadas, enquanto alternativas de financeirização de políticas públicas, como forma de se produzir o espaço urbano na cidade de Fortaleza, tendo como eixo norteador deste debate a Ecologia Política, mostrando as possíveis contradições dessa forma de se intervir nas cidades, discutindo suas consequências ambientais. As questões que apareceram durante a pesquisa que resultou no trabalho final motivaram a continuidade e aprofundamento no tema.

Ao ingressar no Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da UFC (PPGAPP – UFC), e ter contato com variados aspectos teórico-metodológicos de avaliações, tive a certeza de ser a avaliação em profundidade a perspectiva ideal para estudar o programa que me propus avaliar no início do mestrado. A partir daí, foi possível aprofundar as pesquisas sobre esse tipo de avaliação, e suas potencialidades, podendo assim planejar e executar as etapas que resultaram nesta dissertação.

A importância dada à dimensão política no trato das questões ambientais, concepção adquirida ao longo do tempo de pesquisas na área da Ecologia Política, somada à análise econômica e social propostas pela Economia Ecológica, foram essenciais para a definição da proposta central do presente estudo, que é o de realizar uma avaliação em profundidade do programa Fortaleza Cidade Sustentável (FCS), política pública ambiental de âmbito municipal, apresentando suas particularidades, observando o seu posicionamento institucional enquanto uma afirmação da lógica gerencialista das gestões locais, privilegiando assim a financeirização das políticas públicas locais.

No âmbito das ações governamentais ambientais locais, merece destaque o programa Fortaleza Cidade Sustentável (FCS), política idealizada pela Prefeitura Municipal de Fortaleza em meados de 2014, na primeira gestão do Prefeito Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra. O programa, viabilizado através de financiamento internacional e de recursos do tesouro municipal, compreende a realização de ações no espaço urbano, englobando subprojetos de infraestrutura urbana e gestão ambiental, como a execução do parque urbano Rachel de Queiroz (criado pelo Decreto n° 13.292, de 14/01/2014), o programa "Se liga na rede", entre outros. Nesse caso, merece atenção os mandatos do prefeito Roberto Cláudio (2013-2016 / 2017-2020), tanto pelo fato de ter sido a gestão que idealizou e executou o

programa, quanto também por ter sido uma administração na qual tanto financiamentos externos foram captados, quanto a busca por Parcerias Público Privadas (PPPs) foram incentivadas.

Coordenado pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), visando promover ações de melhorias ambientais, o programa tem como meta executar suas finalidades principalmente em duas áreas específicas de Fortaleza: nos bairros inseridos na região da Bacia da Vertente Marítima (Barra do Ceará, Carlito Pamplona, Cristo Redentor, Jacarecanga e Pirambu) e nos bairros que compreendem o Parque Rachel de Queiroz (Alagadiço/São Gerardo, Antônio Bezerra, Dom Lustosa, Monte Castelo, Padre Andrade, Pici, Presidente Kennedy e Parquelândia), localizados a oeste da cidade, beneficiando, de acordo com o Manual Operativo do Projeto, "159.579 residentes dos 8 bairros do entorno imediato do Parque Rachel de Queiroz onde as intervenções de qualificação urbana e ambiental ocorrerão; e 160.195 residentes dos 5 bairros litorâneos do setor oeste da Bacia da Vertente Marítima" (Fortaleza, 2017).

A política em destaque, além de ações voltadas à melhoria de parâmetros ambientais das áreas citadas, apresenta também de maneira evidente em seus documentos, a busca por ganhos de natureza econômica. A escolha do local do parque Rachel de Queiroz, por exemplo, se deu, de acordo com os documentos oficiais, além da questão da baixa quantidade de áreas verdes e parques na porção oeste de Fortaleza, também por ser apontada como uma área privilegiada, próxima a grandes avenidas e a equipamentos comerciais, sendo considerado por Fortaleza (2017) como "importante ativo que, se qualificado, será capaz de alavancar oportunidades de desenvolvimento para a cidade". Assim, observou-se inicialmente que, entre os objetivos do projeto, além das motivações estruturais e das razões de melhoria ambiental da cidade, o retorno financeiro aos investimentos feitos, evidenciando assim uma intenção presente na política de se ter também ganhos econômicos, fator que levou ao início das investigações que resultaram nesta pesquisa.

Fortaleza ainda apresenta problemas socioambientais decorrentes de sua urbanização acelerada, estando grande parte de sua população à mercê das questões que demandam forte atuação do poder público. Grande é o desafio de prover a cidade de políticas públicas necessárias às soluções das suas adversidades, em razão de dispor de recursos financeiros que muitas vezes se mostram insuficientes, ralidade comum às cidades dos países subdesenvolvidos.

A partir da metade do século XX os debates acerca dos problemas ambientais ganharam maiores proporções, fazendo com que as demandas ambientais, que antes

ocupavam lugares secundários no planejamento de políticas públicas, passassem a ser vistas como questões de relevante evidência no debate político. No Brasil, tem-se na Constituição de 1988 um marco decisivo para essa relevância, quando o meio ambiente se consolida institucionalmente enquanto um bem de uso comum de todos, e sua preservação passa a ser de responsabilidade não somente do Estado, mas também da sociedade civil e do setor privado. Dessa forma, aumentou-se os investimentos públicos em políticas ambientais, mesmo em um momento no qual ganhava força no país a ideologia neoliberal de ajustes estruturais, de práticas gerencialistas de diminuição de gastos públicos com políticas sociais.

As políticas de caráter ambiental também inserem-se nessa temática, principalmente quando apresentam objetivos financeiros, como o aumento de arrecadação municipal, da prospecção de negócios e do fortalecimento dos instrumentos de gestão, objetivos identificados no âmbito do FCS, e que são situações que geram particularidades socioeconômicas, e que merecem ter suas consequências analisadas.

O debate ambiental, conforme proposto pela Economia Ecológica e pela Ecologia Política, é tratado de maneira concomitante como econômico, social e político, no qual esses aspectos se inter-relacionam e se influenciam. Diante da complexidade que envolve uma política pública ambiental, exige-se cada vez mais uma abordagem plural, uma articulação com as demais dimensões que compõem as discussões sobre meio ambiente. Nesse sentido, faz-se importante uma abordagem que considere essa inter-relação de dimensões. Portanto, tem-se como eixo norteador do debate ambiental na presente pesquisa o olhar da Ecologia Política, que propõe analisar as questões ambientais e seus desdobramentos multidimensionais a partir das decisões políticas e de suas consequências sociais, que vão ter implicações na produção espacial, e consequentemente, na disposição de bens e serviços no espaço urbano. Através da análise dos atores e elementos políticos, evidencia-se as relações desiguais existentes na cidade, bem como seus processos decisórios que beneficiam uma parte da urbe.

O FCS é, conforme já mencionado anteriormente, uma política pública multidimensional, com implicações socioeconômicas, políticas e ambientais, assim como são seus resultados e desdobramentos. E nesse sentido é que se faz extremamente importante uma avaliação em profundidade do programa, com a intenção de analisar o entendimento das questões que envolvem o programa, considerando o seu contexto sociopolítico e econômico nos quais se insere, os atores envolvidos e suas circunstâncias próprias.

No intuito de compreender a problemática existente em torno do tema, surgem alguns questionamentos: quais os objetivos (explícitos e implícitos) do programa avaliado, e

sua importância para o meio ambiente da cidade? Qual a relação da política analisada com o contexto socioeconômico e político do momento de sua criação e no momento de sua avaliação? Existe alguma relação do programa com outras ações praticadas pela gestão municipal? Que alterações foram feitas no programa estudado ao longo de seus percursos institucionais? Quais as visões dos atores envolvidos na política? Quais as concepções da gestão municipal sobre meio ambiente se fazem presentes na política? As respostas para esses questionamentos, que serão elucidadas com o cumprimento dos objetivos deste projeto, servirão para atingir os objetivos propostos por esta pesquisa, que serão a seguir discutidos.

Adentrar no universo acadêmico da avaliação de políticas públicas proporcionou o contato com autores e autoras fundamentais, referências em suas áreas de pesquisa, o que possibilitou a concepção necessária para pensar e desenvolver a discussão que envolve a política estudada e sua íntima relação com a percepção político-econômica de políticas públicas promovida pelo Estado, evidenciando seu papel determinante na implantação da racionalidade neoliberal na esfera pública, através dos preceitos gerencialistas da administração pública, ilustrando suas consequências e desdobramentos. Assim, pretende-se com este trabalho, evidenciar as relações existentes nesse encadeamento político-econômico, elucidando pontos importantes para o entendimento do programa analisado, como a análise dos seus documentos; os contextos políticos, históricos e geográficos nos quais a política se insere; os percursos institucionais percorridos pela política; e dos atores sociais envolvidos, suas participações e percepções.

A pesquisa propõe compreender como o Estado neoliberal, em seus moldes gerencialistas de implantação de tal racionalidade na esfera pública, portanto, em sintonia com os propósitos da acumulação financeira, se utiliza de políticas ambientais para pôr em prática os preceitos gerencialistas voltados a promoção de oportunidades de negócios, ao aumento da arrecadação municipal e ao fortalecimento dos instrumentos de gestão urbana, como uma faceta da racionalidade neoliberal na condução de políticas públicas por parte das gestões municipais.

Nesse sentido, como objetivo geral da pesquisa, propõe-se analisar as particularidades e implicações de uma política pública ambiental, através da avaliação em profundidade do programa Fortaleza Cidade Sustentável (FCS), entre os anos 2014 a 2024, observando o programa enquanto parte da efetivação da racionalidade neoliberal local, através de práticas gerencialistas da administração pública presentes no universo que envolve a referida política. Como objetivos específicos pretende-se analisar o contexto socioeconômico e político local no qual a política foi criada e implementada; compreender o papel da gestão

municipal enquanto provedora de políticas ambientais; investigar as condições e implicações político-econômicas dos parâmetros gerencialistas da administração pública no contexto das políticas públicas ambientais e suas consequências locais; e identificar as concepções existentes entre os atores sociais que fazem parte do programa analisado.

O trabalho foi segmentado e estruturado seguindo a proposta da perspectiva da avaliação em profundidade. Portanto, trará primeiramente a discussão sobre o referencial teórico norteador das discussões e análises do presente estudo, principalmente sobre a Racionalidade neoliberal e o gerencialismo na administração pública; o Estado neoliberal brasileiro e suas características locais; a evolução das discussões ambientais em níveis mundial e nacional. Postas as discussões, o trabalho segue para o desenvolvimento dos quatro eixos analíticos da avaliação em profundidade: análise de conteúdo, análise de contexto político, trajetória institucional da política e espectro temporal e territorial.

No terceiro capítulo, referente ao percurso teórico-metodológico da pesquisa, discutiu-se primeiramente a caracterização e a justificativa para a utilização da perspectiva da avaliação em profundidade, com base nos pressupostos dos autores que discutem principalmente as questões pertinentes da perspectiva avaliativa (Lejano, 2012; Gussi e Oliveira, 2016; Rodrigues, 2016; Rodrigues, 2019), para depois mencionar percurso metodológico percorrido na pesquisa e suas etapas. Por último, discute-se a importância da Ecologia Política enquanto pressuposto crítico norteador do debate político ambiental proposto nesta pesquisa.

No capítulo seguinte são desenvolvidos os eixos correspondentes à avaliação em profundidade do programa Fortaleza Cidade Sustentável. O primeiro eixo, correspondente à análise do conteúdo, apresenta uma apreciação dos textos institucionais do FCS, bem como a caracterização de seus objetivos e as impressões acerca do material institucional em suas diferentes fases. Escolheu-se integrar a esta etapa, citações de entrevistas realizadas com os agentes da política como forma de enriquecer o debate.

O segundo eixo corresponde à análise do contexto político do programa. Nesta fase a atenção principal recai sobre a as condições econômicas e sociopolíticas no momento da criação do FCS, na qual averigua-se os modelos políticos, econômicos e sociais que embasam o programa, observando se existe alguma ligação entre a este e outras ações praticadas pela mesma gestão.

O terceiro eixo, correspondente à análise da trajetória institucional da política mostra o percurso político que o programa avaliado percorre nos espaços institucionais, evidenciando como o programa estudado vai sendo ressignificado através da participação dos

mais variados atores que o compõem (agentes institucionais, público-alvo e etc.). Busca-se verificar as alterações que a política pode sofrer ao longo da sua trajetória.

A análise do espectro temporal e territorial, o quarto e último eixo da avaliação em profundidade, busca analisar a trajetória da política com o contexto local, considerando as dimensões históricas e culturais de determinado lugar no qual a mesma se direciona, apontando se os aspectos da política tem relação com a situação local. A análise proposta neste eixo privilegia o contato com os atores sociais, no intuito de buscar os significados pessoais de cada grupo sobre o programa analisado.

O quinto capítulo trata da análise dos conteúdos da política, realizados através da perspectiva da análise de conteúdo, realizada com o auxílio do *software* de processamento de dados qualitativos IraMuTeq, no sentido de enriquecer as discussões acerca das intencionalidades presentes nos discursos que permeiam a política estudada.

Por fim, a última seção do trabalho se encarrega de construir um debate final, com base nos resultados conseguidos com a pesquisa, em um diálogo direto com os preceitos da Ecologia Política, evidenciando as concepções e os interesses da gestão municipal presentes na política do programa Fortaleza Cidade Sustentável, apontando suas características e implicações.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta parte, no intuito de promover um debate teórico que resulte nas bases para a compreensão do cenário que envolve a política estudada e suas características, propomos a discussão das categorias analíticas fundamentais que conduzem à compreensão do papel do Estado na afirmação da lógica gerencialista, etapa esta fundamental para a incorporação da racionalidade neoliberal na esfera pública.

Através da exposição e do debate das principais categorias de análise do objeto de estudo, se pode fazer uma mais completa contextualização da política estudada, de modo a elucidar como uma ação de caráter ambiental como o programa Fortaleza Cidade Sustentável (FCS), é utilizado pela administração local como modo de afirmação da razão neoliberal em um contexto de um Estado gerencialista, evidenciando como as características desse modo de gestão se fazem presentes numa política ambiental.

Assim, serão discutidas as bases teóricas da racionalidade neoliberal, bem como o papel do Estado dentro dessa racionalidade, as características do gerencialismo enquanto forma de gestão pública, e o contexto sócio-histórico e econômico da adoção do neoliberalismo na escala federal, mostrando como se deu a adoção dos princípios neoliberais no Brasil.

2.1 Racionalidade neoliberal

Após os períodos críticos do início da primeira metade do século XX, havia a necessidade de se pensar formas convincentes de reestruturação do capitalismo, e a solução, de acordo com Harvey (2013, p. 20), consistiu em uma "correta combinação de Estado, mercado e instituições democráticas, para garantir a paz, a inclusão, o bem-estar e estabilidade". Assim, como um "compromisso de classe entre o capital e o trabalho" (HARVEY, 2013, p.20), o Estado acabava por se concentrar em setores como o pleno emprego, o crescimento econômico e o bem-estar da população, ao mesmo tempo em que regulava e até mesmo intervia diretamente nas atividades econômicas. Com a crise econômica do início dos anos 1970, iniciada com o esgotamento do Estado de bem-estar social enquanto provedor dos serviços básicos e planejador central, começaram a se destacar as alternativas fornecidas pelas ideias neoliberais, que passaram a ganhar mais notoriedade no universo econômico.

Tornavam-se quase que hegemônicas as ideias que defendiam a necessidade de substituir o planejamento centralizado do *Welfare state*, intervencionista e regulador, apontado como a razão de toda a recessão econômica da Europa Ocidental, aprofundada pelas sucessivas crises do petróleo, na década de 1970. Nesse sentido, ganha notoriedade nos vários campos políticos as ideias neoliberais, fundamentadas a partir do liberalismo clássico, direcionadas ao desmantelamento do bem-estar social garantido pelo Estado, à desregulação da economia, à privatização das empresas públicas, criando um clima propício aos negócios e situações favoráveis aos investimentos. Em contraposição ao intervencionismo regulador estatal das engrenagens econômicas e do assistencialismo estatal fundamentado na providência de direitos básicos à população, entraria em cena um Estado fortemente ativo no sentido de garantir as liberdades de mercado, o que resultaria em melhores condições de reprodução do capital e, consequentemente, seria suficiente para promover o bem-estar social. Logo ganhou notoriedade nas discussões político-econômicas muito por conta das posições de destaque de seus defensores nos espaços acadêmicos, em instituições internacionais e nos meios de comunicação, o que facilitava sua aceitação.

Apesar de ter sido iniciado um processo de adoção de práticas fundamentadas na doutrina neoliberal em outros países em anos anteriores, como no caso do Chile, em 1973, a consolidação das políticas econômicas neoliberais como principal reguladora de políticas públicas ocorreu na Grã-Bretanha, em 1979, com a ascensão ao poder da primeira Ministra Margareth Thatcher, e nos Estados Unidos, na gestão do presidente Ronald Reagan, em 1981.

As flexibilizações econômicas, originárias da ascensão das políticas neoliberais, acabaram por facilitar abertura dos mercados ao capital estrangeiro, e assim, resultaram na criação de um ambiente internacional ideal para o crescimento das negociações financeiras entre nações, principalmente por causa da eliminação de barreiras nacionais e pelas aberturas aos capitais de outros países, resultando assim em uma predominância das atividades fundamentadas na rentabilidade das finanças, o que convergiu para um novo período de acumulação na história do capitalismo que se fundamenta essencialmente na valorização do capital financeiro, um capital portador de juros. Chesnais (2000) fala em uma "mundialização do capital", e ele a caracteriza:

> esta encontra-se ordenada de modo a permitir a apropriação em uma escala "mundial", em condições tão regulares e seguras quanto possível, dos lucros industriais, mas também e, sobretudo, das receitas financeiras, dos juros e dos dividendos. Sua arquitetura tem principalmente por objetivo permitir a valorização em escala internacional de um "capital de investimento financeiro," sobre uma vintena de mercados financeiros desregulados que desenham o espaço da "mundialização financeira" (CHESNAIS, 2000. p.13).

Assim, dentro do cenário da mundialização do capital possibilitada pela ascensão hegemônica do neoliberalismo, tem-se a ascendência de um novo período de acumulação na história do capitalismo: o Regime de Acumulação de Dominância Financeira (RADF). Chesnais (2000) explica que:

> o termo "regime de acumulação predominantemente financeiro" designa um modo de funcionamento do capitalismo marcado por dois fenômenos. O primeiro é a reaparição maciça, junto ao salário e ao lucro e, ao mesmo tempo, fazendo pagar acréscimo de impostos, das receitas resultantes da propriedade de títulos de dívidas e de ações. O segundo é o papel representado pelos mercados financeiros na determinação das principais grandezas macroeconômicas (consumo, investimento e emprego) (CHESNAIS, 2000. p.16).

Desse modo, a significação do termo remete a um período de acumulação específica do capitalismo, na porção final do século XX, fundamentado essencialmente na valorização do capital de aplicação financeira. Logo, no sentido de favorecer essa acumulação rentista, estabeleceu-se um conjunto de regras que deveriam ser seguidas pelos países, no sentido do ajustamento macroeconômico necessário para a acumulação de dominação financeira, que logo se converteu na política econômica oficial das organizações multilaterais (como FMI e Banco Mundial). Bresser-Pereira (1991) aponta as dez principais propostas de intervenção nos sistemas econômicos dos países no sentido de realizar as modificações neoliberais, que logo foram adotadas pelos países subdesenvolvidos, sob supervisão dos organismos multilaterais:

> a) disciplina fiscal visando eliminar o déficit público; b) mudança das prioridades em relação às despesas públicas, eliminando subsídios e aumentando gastos com saúde e educação; c) reforma tributária, aumentando os impostos se isto for inevitável, mas "a base tributária deveria ser ampla e as taxas marginais deveriam ser moderadas"; d) as taxas de juros deveriam ser determinadas pelo mercado e positivas; e) a taxa de câmbio deveria ser também determinada pelo mercado, garantindo-se ao mesmo tempo em que fosse competitiva; f) o comércio deveria ser liberalizado e orientado para o exterior (não se atribui prioridade à liberalização dos fluxos de capitais); g) os investimentos diretos não deveriam sofrer restrições; h) as empresas públicas deveriam ser privatizadas; i) as atividades econômicas deveriam ser desreguladas; j) o direito de propriedade deve ser tornado mais seguro (BRESSER-PEREIRA, 1991. p. 6)

Cada vez mais aumentando a oportunidade de crescimento de atividades financeiras nos mercados mundiais, com cada vez menos empecilhos e regulações, a predominância das finanças acabou sendo uma consequência. Harvey (2013, p. 41) afirma que "a neoliberalização significou a 'financialização' de tudo. Isso aprofundou o domínio das finanças sobre todas as outras áreas da economia, assim como sobre o aparato de Estado", demonstrando assim a preponderância da financeirização e sua presença nos mais variados aspectos socioeconômicos, orientando até mesmo a atuação do Estado.

O termo financeirização é utilizado para definir as circunstâncias econômicas do arranjo característico do capitalismo contemporâneo, "no qual o capital portador de juros está localizado no centro das relações econômicas e sociais" (CHESNAIS, 2021, p. 35). Tem-se uma configuração das atividades econômicas formada em torno do capital portador de juros (finanças), no qual esse capital, de acordo com Chesnais (2021):

> busca "fazer dinheiro" sem sair da esfera financeira, sob a forma de juros de empréstimos, de dividendos e outros pagamentos e outros pagamentos recebidos a título de posse de ações e, enfim, de lucros nascidos de especulação bem-sucedida. Ela tem como terreno de ação os mercados financeiros integrados entre si no plano doméstico e interconectados internacionalmente. (CHESNAIS, 2021; p. 35)

É importante ressaltar que essas condições que colocam as finanças em papel central na acumulação capitalista não se constituíram de maneira espontânea, nem muito menos por mobilização própria de grupos industriais transnacionais e de instituições financeiras. Para que isso acontecesse, foi necessário, de acordo com Chesnais (2021, p. 35), "que os Estados mais poderosos decidissem liberar o movimento dos capitais e desregulamentar e desbloquear seus sistemas financeiros", mostrando assim a centralidade das decisões políticas na construção das condições necessárias para o desenvolvimento da financeirização mundializada.

No plano internacional de atuação do capital financeiro, o que se observa é que a facilidade de mobilidade do capital construída neste período particular de acumulação permite que os investimentos busquem livremente as melhores vantagens. Assim, vê-se que essa facilidade de mobilidade financeira age de duas formas: de um lado, busca atrair liquidez para onde acontecem as operações mais vantajosas e, por outro, procura se inserir nos mercados nacionais de onde se possa mais extrair rendimentos em cima dos títulos de dívida pública e de empréstimos a empresas e fundos de pensão. Pode-se observar, portanto, a evolução do neoliberalismo enquanto corrente de pensamento de modelo econômico e suas aplicações práticas ao longo da história, resultando em uma espécie de pensamento hegemônico.

A perspectiva de neoliberalismo adotada no presente trabalho segue na mesma linha de raciocínio defendida pelos autores que caracterizam o neoliberalismo enquanto uma razão, que tem implicações diretas não somente na atuação dos Estados e das relações econômicas, mas também interfere na dimensão ideológica do ser humano. Mais do que um modelo econômico, é uma racionalidade.

David Harvey define Neoliberalismo como uma doutrina, que a partir dos anos 1970, e se consolidando nos anos 1980, passou a dirigir os rumos políticos e econômicos do *mainstream* intelectual político e econômico no centro do capitalismo:

> o neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser mais bem promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio (Harvey, 2013. p. 12).

Dessa forma, a liberdade individual e dos mercados seria conquistada às custas da retirada do Estado das obrigações assistencialistas, de privatizações e de desregulamentações. Essas medidas proporcionariam a desejada liberdade de atuação dos mercados, o que levaria consequentemente à maximização das atividades comerciais. Harvey (2013), explica que, para a teoria neoliberal, "o bem social é maximizado se maximizam o alcance e a frequência das transações de mercado, procurando enquadrar todas as ações humanas no domínio do mercado", e isso resultaria na garantia do bem-estar, antes proporcionado pelo Estado, situação extremamente onerosa aos cofres públicos.

A ideia de neoliberalismo para Dardot e Laval (2016) ultrapassa o conceito de que trata-se de uma doutrina político-econômica, que impõe um receituário prático que retira direitos e reordena instituições. Mais do que destruir, o neoliberalismo, fundamentando-se na competição, constrói subjetividades, ordena comportamentos, molda as relações sociais, o que vai acabar por ter uma grande implicação nas relações econômicas, nas políticas públicas, nos vínculos interpessoais :

> o neoliberalismo define certa norma de vida nas sociedades ocidentais e, para além dela, em todas as sociedades que as seguem no caminho da "modernidade". Essa norma impõe a cada um de nós que vivamos num universo de competição generalizada, intima os assalariados e as populações a entrar em luta econômica uns contra os outros, ordena as relações sociais segundo o modelo do mercado, obriga a justificar desigualdades cada vez mais profundas, muda até o indivíduo, que é instado a conceber a si mesmo e a comportar-se como uma empresa (Dardot; Laval, 2016. p. 17).

Dessa forma, há uma superação da definição simplista de ser somente o neoliberalismo um pensamento econômico ou uma doutrina. Trata-se de um desenvolvimento de uma nova racionalidade fundamentada na lógica de mercado, da concorrência, que se estende desde o funcionamento e as atribuições do Estado à subjetividade individual do ser humano. Casara (2021), nesse mesmo sentido, afirma que:

> o neoliberalismo, torna-se, então, uma racionalidade, isto é, um modo de compreender e atuar no mundo, capaz de produzir mutações sobre tudo e todos. Muda o funcionamento das instituições. Muda o relacionamento entre as pessoas. Muda a imagem que cada pessoa faz de si. Uma racionalidade que , para facilitar os "cálculos de interesse", gera classificações, tais como "desejáveis" e "indesejáveis", "amigos (do mercado) e "inimigos". Um modo de pensar e atuar no mundo que redefine vocabulários, empobrece a linguagem, demoniza culturas políticas, modifica hábitos cidadãos, relativiza direitos fundamentais e inviabiliza práticas democráticas. Sob a égide da racionalidade neoliberal, todas as esferas da vida passam a ser pensadas e avaliadas a partir de critérios econômicos, em termos de

> cálculos, com o objetivo de obter vantagens e lucros. Assim, é possível , ainda que provisoriamente, definir o neoliberalismo como "uma forma particular de razão que reconfigura todos os aspectos da existência em termos econômicos" (CASARA, 2021. p. 103).

As análises sobre as bases teóricas do neoliberalismo, mesmo que assumindo diferentes posicionamentos, vão convergir quanto à necessidade de um Estado bem estruturado em torno de um objetivo comum: proteger a liberdade de atuação dos mercados das reivindicações democráticas, pautadas pelos preceitos da justiça social, que, segundo os teóricos neoliberais, causaria insegurança econômica, e assim, as liberdades individuais não sobreviveriam.

Avaliar o FCS dentro da perspectiva da avaliação em profundidade pressupõe a discussão das bases do neoliberalismo enquanto razão que determina as ações políticas e econômicas dos governos. A ação do Estado, no caso estudado, através da idealização, implementação e execução do FCS e a sua relação direta com a acumulação, através da utilização de políticas urbanas como forma de privilegiar os negócios e a arrecadação, dentro das bases do modelo do gerencialismo na administração pública, deve ser investigada e discutida.

2.2 Estado neoliberal gerencialista

A evolução do Neoliberalismo fez com que surgissem diferentes arranjos neoliberais, com características distintas, nos mais variados cenários históricos e geográficos. Entretanto, o papel do Estado neoliberal apresenta uma face comum, com características peculiares da racionalidade neoliberal, embora apresente atributos específicos nos mais diferentes contextos. A proteção das liberdades individuais e de mercado, fornecer as condições de existência do livre comércio, através de toda uma estrutura legal, são alguns de seus aspectos mais importantes, e o Estado tem de, na visão de Harvey (2013, p. 76) “usar seu monopólio dos meios de violência para preservar a todo custo essas liberdades”, tendo como princípio fundamental proporcionar a “liberdade de negócios e corporações (vistos legalmente como indivíduos) de operar nesse arcabouço institucional de livres mercados e livre comércio”. Dessa maneira, o ambiente gerencial deve tomar conta das estruturas estatais, orientando-as e determinando sua atuação, situação essa que gera consequências principalmente sociais.

O que se observa sobre o papel do Estado neoliberal, no contexto do Regime de Acumulação de Dominância Financeira, é a centralidade dada à reprodução de capital, e daí é

que se faz importante entender a atuação das engrenagens estatais que funcionam a serviço da reprodução e acumulação capitalista no atual cenário de dominação das atividades financeiras. Harvey (2013) defende esse pressuposto quando afirma que:

> o Estado, uma vez neoliberalizado, passa a ser o principal agente de políticas redistributivas, revertendo o fluxo que vai das classes altas para as baixas, presente na era do liberalismo embutido. Ele o faz antes de tudo promovendo esquemas de privatização e de cortes de gastos públicos que sustentam o salário social. Mesmo quando a privatização parece favorável às classes baixas, seus efeitos a longo prazo podem ser negativos. (HARVEY, 2013 .p. 176)

Ao privilegiar a predominância das atividades financeiras, quando favorece o espaço favorável dos negócios, e assim, possibilita a concentração de riquezas, o Estado neoliberal, não por acaso, acaba por viabilizar e garantir a restauração e a manutenção do poder de classe.

Dardot e Laval (2016) sugerem a abordagem pela via política para desnudar a função significativa do Estado na implantação e manutenção das políticas neoliberais, no sentido de evitar máximas simplórias, que apenas atrapalham o entendimento acerca do neoliberalismo:

> ao contrário de certa percepção imediata, e de certa ideia demasiado simples, de que os mercados conquistaram a partir de fora os Estados e ditam a política que estes devem seguir, foram antes os Estados, e os mais poderosos em primeiro lugar, que introduziram e universalizaram na economia, na sociedade e até neles próprios a lógica da concorrência e o modelo de empresa. Não podemos esquecer jamais que a expansão das finanças de mercado, assim como o financiamento da dívida pública nos mercados de títulos, são fruto de políticas deliberadas (Dardot; Laval, 2016. p . 19)

Para que as premissas neoliberais fossem postas em práticas, havia a necessidade de uma atuação firme e comprometida de um "Estado forte" enquanto garantidor e sustentador de uma base ideal para a ação das políticas neoliberais, blindado das ameaças oferecidas pelas reivindicações democráticas. Sobre essa questão, Dardot et al (2021) explicam que:

> O objetivo geral de um Estado forte é, portanto, antes de tudo, impedir que a política afete o livre funcionamento do mercado. Seguem-se várias tarefas que são, primeiramente, negativas: desmantelar o Estado social, não ceder diante da pressão dos interesses sociais e, se necessário, reprimir pela violência todos os que possam prejudicar o funcionamento do mercado (DARDOT et al, 2021. p. 89).

Portanto, um Estado forte, ativo, sempre foi fundamental para garantir as circunstâncias favoráveis à acumulação, e principalmente no caso dos países subdesenvolvidos, que apresentam um alto grau de dependência econômica frente aos países

centrais, aos quais se põem a serviço de seus interesses de acumulação, em uma evidente relação de subordinação. Nesses casos, por conta dos riscos às inconsistências econômicas serem mais fortes nas já fragilizadas dos países periféricos, o Estado acaba por agir de forma mais ativa, conforme observa Brettas (2020, p. 223), quando afirma que "nos elos mais fracos da cadeia imperialista, muitas dessas crises tendem a vir de fora e assumir grandes proporções internamente, o que demanda uma atuação mais ofensiva para dirimir seus desdobramentos".

As crises fiscais desencadeadas na década de 1970, apontadas como consequências de um modelo de gestão fundamentada em elevados gastos públicos direcionados à garantia dos serviços básicos universalizados, encorpavam as discussões acerca da necessidade de mudanças nas atuações do Estado, principalmente sobre a onerosidade e inviabilidade do modelo do *Welfare state*. Assim, o mainstream econômico acenava com a necessidade de repensar os limites do acordo entre capital e trabalho. No contexto da formação de uma racionalidade neoliberal, a partir da década de 1980, ganha força, no âmbito da administração pública, a consolidação de um ideal gerencialista, importado do serviço privado, como ápice de eficiência na administração, que deve ser implantado no serviço público, mesmo que em alguns casos se fizesse presente de forma parcial.

Para Newman & Clarke (2012, p.354), os Estados gerencialistas apresentam "os pressupostos compartilhados de liberar as forças do mercado do controle do Estado; liberar o consumidor da carga de impostos; e reduzir o tamanho, âmbito e custo do Estado", mas não apenas no sentido de adoção de modelos antes adotados em empresas privadas e agora incorporados à gestão pública, mas também como profundo processo de mudança política, econômica e social, a partir do momento em que passou a orientar ativamente os rumos das formulações e adoções de políticas públicas.

Tornou-se, assim, segundo Newman & Clarke (2012, p.355) "algo como um modelo global para reforma", e, a partir desse modelo, dever-se-ia conceber os estágios de desenvolvimento conforme a adoção ou não dos paradigmas gerencialistas, de modo a favorecer o aumento do alcance do poder corporativo e da autoridade gerencial na administração pública.

Souza (2014, p. 82), em uma tentativa sintética de evidenciar as características mais marcantes das práticas gerencialistas, chega a definir essas práticas, características da Nova Gestão Pública, como um "empreendedorismo público", o qual "seria responsável, eficiente, hábil para produzir bons serviços, voltado para os consumidores". Dessa maneira, alguns preceitos seriam fundamentais para direcionar as ações governamentais, tais como:

> contratação de empresas privadas; utilização de parcerias; importância do cliente; competição a ser introduzida no processo de governo; redução das normas de operação; performance das agências baseadas em resultados das políticas mais do que nos programas; governo deveria também lucrar e não somente gastar; descentralizar as instituições círculos de qualidade; restruturação dos mercados etc. (SOUZA, 2014; p. 82)

Nesse cenário, é importante ressaltar que as mudanças ocorridas com a "virada neoliberal" e a ascendência do regime de acumulação de dominância financeira não ficaram circunscritos somente à escala macroeconômica da liberação dos fluxos financeiros internacionais. Tatiana Brettas (2020, p. 78) afirma que essas alterações também se fizeram presentes nas escalas locais, influenciado as políticas econômicas locais dos países, na forma de "privatizações e de ajustes fiscais que permitissem uma reconfiguração do Estado no sentido de liberar recursos para arcar com a dívida pública – que passa a crescer em espiral, alimentando os ganhos do capital rentista", que assim reorientavam os recursos públicos de modo a garantir os anseios capitalistas do momento. Nesse sentido, têm-se uma grande importância a atuação das organizações multilaterais como impulsionadoras do neoliberalismo, ao atuarem diretamente na construção de um espaço mundial financializado, no qual o capital rentista encontre uma maior liberdade para circular mundialmente, e se consolidar enquanto principal propulsor da acumulação capitalista atual.

Os organismos internacionais criados nos eventos ocorridos pós-Segunda Guerra Mundial, no intuito de promover a paz e reconstrução de novo ordenamento de poder, assim como as demais instituições criadas, tinham o objetivo geral inicial de "influir na ação coletiva global para regular a política internacional e orientar a economia mundial" (PERÉZ, 2009. p. 114, tradução nossa) [1].

Os ajustes estruturais macroeconômicos, aplicados com maior intensidade na década de 1980, foram oficializados como políticas econômicas dos organismos internacionais, e se faziam presentes nos países subdesenvolvidos através de uma "série de estratégias de estabilização, abertura, redefinição e adequação da regulação econômica, privatização que representaram o impulso de amplos processos de ajuste e mudanças estruturais das economias nacionais" (PERÉZ, 2009. p. 125, tradução nossa) [2]. A partir da década de 1980, de maneira mais efetiva, começam-se a se intensificar as aplicações da racionalidade neoliberal nos países latino-americanos, através da atuação do FMI e do Banco

1 No original: "influir en la acción colectiva global para regular la política internacional y orientar la economía mundial".

2 No original: "serie de estrategias de estabilización, apertura, redefinición y adecuación de la regulación económica, privatización que representaron el impulso de amplios procesos de ajuste y cambio estructural de las economías nacionales".

Mundial, no sentido de desfazer algumas medidas adotadas nas décadas anteriores, ainda voltadas a atuação de um Estado desenvolvimentista. As ações do Banco seguiram a linha ditada pela corrente econômica em evidência, abrindo espaço para políticas que privilegiassem a abertura de espaços para a acumulação de capital financeiro, em especial através de "políticas deflacionárias e as medidas para a descompressão financeira, a privatização de empresas públicas, a correção de preços relativos e a abertura comercial em relação ao exterior" (PERÉZ, 2009. p. 126, tradução nossa) [3].

As cidades do dito "mundo subdesenvolvido" assumem um papel determinante na acumulação financeira, figurando como oportunidades para enriquecimento dos financiadores dos projetos criados, geridos e defendidos pelo Banco. Por meio de financiamentos para políticas públicas, o Banco Mundial acaba por impor seu *modus operandi* neoliberal, colocando as economias dos países em uma situação de dominação em relação aos países do topo do capitalismo.

Portanto, para resolver os problemas deixados pelos elevados gastos públicos das políticas desenvolvimentistas e do keynesianismo, que, de acordo com os teóricos neoliberais direcionaram a economia mundial a um colapso, um "ajuste fiscal permanente" (BRETTAS, 2020; p.78), fundamentado em políticas de equilíbrio fiscal, privatizações e abertura econômica deveria ser adotado pelos governos como forma de reabilitação político-econômica. Situação essa que, como afirmam Newman & Clarke (2012, p.358), acabou por introduzir "novas lógicas de tomada de decisão que privilegiavam economia e eficiência acima de outros valores públicos". A burocracia estatal deveria ser substituída pela gestão eficiente, calcada no controle de custos.

Assim, o diálogo proposto com os autores supracitados acaba por estabelecer convergência direta entre as práticas contidas nas concepções da Nova Gestão Pública e a racionalidade neoliberal, uma vez que mostra que a "ideologia gerencialista" está diretamente associada às organizações empresariais na gestão privada, e que as já citadas práticas que conduzem a gestão pública à privatizações, desregulamentações, são as mesmas presentes nas principais diretrizes que compõem a racionalidade neoliberal, e que apresentam uma consequência social, à medida que drena recursos que deveriam ser destinados à políticas públicas no sentido de privilegiar a acumulação rentista.

---

3 No original: "políticas deflacionarias y las medidas para la descompresión financiera, la privatización de empresas públicas, la corrección de precios relativos y la apertura comercial respecto al exterior".

Nesse contexto, aproximando um pouco da realidade local, é importante dissertar sobre as condições históricas da incorporação da racionalidade neoliberal pelo Estado brasileiro, suas particularidades e consequências político-econômicas, para depois se observar as características locais.

2.3 Estado neoliberal brasileiro

O Estado brasileiro a partir da década de 1930 assumiu um papel de organizador da sociedade, formando as bases para um desenvolvimento de base industrial, mas ainda dependente do capital estrangeiro, definido por Sallum Júnior e Goulart (2016, p. 117) como um Estado que era "orientado para a construção de um sistema industrial nacionalmente integrado (por meio da substituição de importações e com a contribuição decisiva de empresas estatais), socialmente excludente e com participação política limitada e controlada".

No entanto, ao longo dos anos 1970 até a década de 1990, o desenvolvimentismo varguista, no qual o Estado tinha esse papel organizacional central na estruturação do capitalismo industrial local, acaba por apresentar sinais de esgotamento. A incapacidade brasileira de cumprir com os compromissos da sua dívida externa e os problemas econômicos causados pela crise da dívida do México reduziram o volume de investimentos estrangeiros, causando situações de recessão econômica no Brasil na década de 1980.

Além disso, a difusão e consolidação das práticas características da racionalidade neoliberal, em substituição às concepções do Estado de bem-estar social no centro do capitalismo, puseram em xeque a validade do Estado desenvolvimentista brasileiro enquanto organizador econômico. Os problemas citados só seriam resolvidos na década de 1990, com a intensificação da adoção de práticas gerencialistas na gestão pública, já iniciadas na década anterior, que reforçam a tendência já em vigência de abertura econômica à financeirização, com a diminuição dos empecilhos legais à entrada de capital estrangeiro no país, através da abertura de mercado de títulos privados e público. O retorno de capital internacional ao Brasil e a estabilização monetária conseguida com o Plano Real possibilitaram a continuidade de abertura comercial ao rentismo internacional, com a abertura do mercado previdenciário ao capital privado, juros reais altos, controle fiscal rígido e privatizações, medidas essas que não somente inseriram de vez o Brasil no circuito financeiro mundial, mas como o colocaram como plataforma financeira mundial.

As reformas ocorridas na década de 1990, em consonância com as mudanças que aconteceram no centro do capitalismo mundial, caminharam, conforme cita Brettas (2020, p. 214) “no sentido de restabelecer as margens de lucratividade do capital por meio da restruturação produtiva, aberturas comercial e financeira, privatizações e todo um conjunto de medidas que, além de beneficiarem o grande capital, fortaleciam nossa inserção dependente no mercado mundial”. As altas taxas de juros tornavam o país atrativo ao capital financeiro internacional, tendo como maiores beneficiados a burguesia rentista.

Os governos brasileiros já no século XXI, acabaram por dar continuidade às medidas gerencialistas das gestões anteriores, com juros altos, superávit primário e extensão da reforma da previdência, situações que colocavam o Brasil como alternativa vantajosa à aplicação externa. Situações essas que implicaram em grande acumulação de moeda internacional e desvalorização da moeda local, o que, como já citado, provoca desindustrialização e reprimarização das exportações. O retorno financeiro dos acionistas internacionais é garantido, enquanto se observa retração dos investimentos produtivos. A situação de desindustrialização e reprimarização já citada faz com que as empresas que atuam no país direcionem suas atividades no sentido dos ganhos financeiros, deixando de investir em capacidade produtiva local.

Nas últimas décadas, observa-se no Brasil uma reconfiguração das políticas de cunho social, principalmente no que diz respeito aos recursos destinados a essas políticas. As mudanças ocorridas na condução das políticas públicas no país acabaram por ser atingidas pela abertura neoliberal já iniciada na década de 1980, e efetivada com o governo FHC, que tem na financeirização da sua economia, na adoção das práticas gerencialistas, e nos ajustes estruturais as bases das reformas do Estado brasileiro, situação essa que, segundo Brettas (2020, p. 208) “contribuiu para um conjunto de alterações na gestão dos recursos públicos de maneira a promover a pilhagem do fundo público como forma de alavancar a rentabilidade do capital portador de juros”.

Sem deixar de satisfazer os anseios da acumulação internacional, a economia brasileira, impulsionada pela ação do Estado, sempre se comportou, até o período atual de predominância da acumulação financeira, como “plataforma internacional da valorização financeira” (PAULANI, 2012, p. 91), realizando as reformas fundamentais à abertura financeira e tomando as medidas necessárias à valorização do capital externo investido no país, submetendo as políticas econômicas brasileiras às exigências dos investidores internacionais, adotando o discurso e as práticas neoliberais.

O projeto neoliberal brasileiro também vai apresentar uma forte atuação do Estado. Essa consolidação se deu, conforme aponta Brettas (2020, p. 230) como forma de restabelecimento do poder da classe burguesa frente a um período de recessão enfrentado na década de 1980.

Portanto, o Estado brasileiro colaborou (e ainda colabora) para essa situação, possibilitando o processo de acumulação capitalista internacional. Com a imposição do receituário neoliberal por forças imperativas internacionais, o Estado deixa de possibilitar a acumulação produtiva nacional, abrindo as portas para o capital rentista externo, que levou à desindustrialização e à reprimarização de suas exportações (Moreira e Magalhães, 2014). Hoje, pode-se falar que a economia brasileira é essencialmente financeirizada, se portando, conforme já mencionado, como uma "plataforma" de valorização dos ganhos financeiros, e as políticas locais reforçam essa lógica.

2.4 O paradigma ambiental

Faz-se importante também contextualizar a trajetória de construção e consolidação da concepção de desenvolvimento sustentável, observando os acontecimentos importantes que ajudaram a construir e transformar esse conceito, mostrando as forças políticas que atuaram nesse processo, bem como apontar e discutir a ideologia que embasa o pensamento ambiental forjado por essa idealização.

A partir da 1ª Revolução Industrial, o meio natural passa a ser tratado sob as luzes da racionalidade econômica, no qual é visto enquanto provedor de recursos apropriados nos processos produtivos. Entretanto, a evidência de desastres ambientais desnudava os limites desse paradigma economicista e essas situações começavam a despertar no meio acadêmico e na opinião pública a consciência sobre a finitude dos recursos naturais e a fragilidade do meio ambiente perante um sistema econômico tão agressivo. Pires (2003) aponta como fundamental nessa conscientização a obra "A primavera silenciosa", de Rachel Carlson (1962), na qual a autora aborda as consequências ecológicas negativas decorrentes do uso de agrotóxicos.

Assim, a pauta ambiental começa a abrir espaço nos debates internacionais, cada vez mais ganhando relevância. A intensificação desses debates sobre as questões ambientais e as reflexões acerca dos limites do modelo de crescimento econômico vigente se deram na década de 1960, no centro do capitalismo mundial, em decorrência de vários acontecimentos

que, de acordo com Carlos Walter Porto-Gonçalves (2012, p. 27), "denunciavam os riscos que a humanidade e o planeta passaram a correr em função de um modelo de desenvolvimento que não considerava os limites para a intervenção humana na natureza". Tem-se no *Relatório Meadows,* criado por cientistas estadunidenses e patrocinado por empresários de várias multinacionais do chamado Clube de Roma (IBM, Xerox, Fiat, Olivetti e etc.), um documento pioneiro na tentativa de discussão da possibilidade de esgotamento de recursos naturais em caso de manutenção do padrão de crescimento econômico vigente. Pires (2003) avalia as considerações do relatório como controversas politicamente, enquanto apontava para teorias de "crescimento zero" como forma de frear os impactos causados pelo modelo de desenvolvimento econômico, ao afirmar que:

> as lacunas dessa teoria são claras: não propõe uma mudança nas relações de produção, mas a estabilização do atual nível produtivo. Manter esse nível significaria apenas o retardamento da possibilidade do colapso ambiental, já que o padrão de desenvolvimento ameaça a capacidade de suporte (carrying capacity) da biosfera (PIRES, 2003; p. 377).

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em 1972, em Estocolmo, a primeira de caráter internacional, é um momento definido por muitos pesquisadores como ponto chave para a intensificação das discussões acerca dos problemas ambientais em escala global e sua relação com o modelo econômico. Reunindo representantes de 131 países, o evento, de acordo com Ribeiro (2010, p. 76) abordou "aspectos vinculados à poluição atmosférica e foi decidida a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma), que passou a comandar as discussões ambientais em escala mundial".

Essas iniciativas internacionais citadas foram de grande relevância por suscitar questionamentos em escala mundial acerca dos limites do crescimento econômico, dos termos nos quais se dava o esse crescimento e, sobretudo, a necessidade de se pensar alternativas para as contradições resultantes desse sistema. Assim, surgem correntes de pensamento voltadas a refletir sobre as consequências ambientais do sistema capitalista. Uma delas, o ecodesenvolvimento, merece destaque, pois, de acordo com Pires (2003, p. 377), essa corrente de pensamento deslocava "o problema do aspecto puramente quantitativo, crescer ou não, para o exame da qualidade do crescimento". Também merece destacar pois passou a ser utilizado pelo Pnuma, e com o tempo foi se desenvolvendo, direcionando as discussões no sentido de debater "estratégias plurais de harmonização entre as atividades socioeconômicas dinamizadas e o trabalho de gestão do meio ambiente" (PIRES, 2003; p. 377).

Fundamentadas nas possibilidades levantadas pelo desenvolvimento das discussões do conceito de ecodesenvolvimento, surgem as primeiras discussões sobre

desenvolvimento sustentável, que surge, de acordo com Pires (2003, p. 378) em documento elaborado em 1980 pela União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN), organização civil internacional dedicada ao apoio da pesquisa científica e de elaboração de políticas públicas voltadas à conservação ambiental. O mesmo autor também chama atenção para a Conferência de Ottawa (1986), patrocinada pela UICN, Pnuma e pelo Fundo Mundial para a Natureza (WWF) como importante para a trajetória de evolução do conceito, por estabelecer cinco quesitos principais que o desenvolvimento sustentável busca responder, a saber: "a) integração da conservação e do desenvolvimento; b) satisfação das necessidades básicas humanas; c) alcance da equidade e da justiça social; d) provisão da autodeterminação social e da diversidade cultural; e) manutenção da integração ecológica" (PIRES, 2003; p. 378).

A consolidação internacional do conceito veio com a divulgação do Relatório "O nosso futuro comum", também chamado de Relatório Brundtland, feito pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), em 1987, que define desenvolvimento sustentável como aquele que "procura atender às necessidades e aspirações do presente sem comprometer a possibilidades de atendê-las no futuro" (CMMAD, 1991; p. 44). É um conceito bastante utilizado por vários setores da sociedade pois, de acordo com Pires (2003, p. 378), tem uma pretensão de tornar-se um referencial para aplicações práticas". No entanto, o conceito apresenta algumas questões que merecem uma apreciação um pouco mais atenta.

O relatório propõe que para uma superação dos problemas mundiais, há a necessidade de se pensar um crescimento econômico mais inclusivo, que supere as contradições socioeconômicas presentes, que se manifestam através de problemas como a fome, a pobreza, a poluição, e etc. Ao desenvolver o termo desenvolvimento sustentável, coloca o imperativo ambiental atrelado diretamente ao desenvolvimento econômico, até mesmo figurando como uma condição a um crescimento mais qualitativo. Desse modo, uma combinação entre meio ambiente equilibrado e crescimento econômico seriam as bases do conceito. O relatório reforça essa afirmação ao considerar que "o desenvolvimento sustentável é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam […] a fim de atender às necessidades" (CMMAD, 1991, p. 49).

Outro ponto relevante de se discutir é o pressuposto da possibilidade de harmonização entre crescimento econômico e conservação ambiental está entre os questionamentos que surgem, justamente por apontar os problemas ambientais como somente

resultantes de uma ineficiência na alocação de recursos, o que poderia muito bem ser resolvido pela precificação ou por taxações. Essa situação, conforme cita Pires (2003, p. 379), poderia até mesmo ensejar uma disputa pelos recursos econômicos gerados por essa lógica, o que o autor chama de "capital ambiental", situação essa que não provoca mudanças significativas nas estruturas produtivas do sistema capitalista. Nesses termos, temos o desenvolvimento sustentável, conforme aponta Pires (2003, p. 379), como um conceito "que tem matriz no projeto liberal, aplicado ao meio ambiente". O autor se aprofunda nessa explicação:

> falar em estilo ou modelo de desenvolvimento como está presente no Relatório Brundtland, é eufemismo para evitar expressões como sociedade capitalista. Da forma como é concebido no Relatório Brundtland, desenvolvimento sustentável supõe uma fé na racionalidade dos agentes econômicos articulados em ações rigorosas de planejamento (que se traduz na ideologia central do modelo de desenvolvimento e das formas de expansão transnacionais do capitalismo em vigor), que compatibilizem interesses tão diversos quanto busca do lucro , lógica do mercado, preservação da natureza e até mesmo justiça social (PIRES, 2003; p. 379).

Com esses eventos e publicações, os movimentos ambientalistas, originados nos movimentos de contracultura, que questionavam o capitalismo e suas consequências, começam a ganhar um certo reconhecimento do campo científico e técnico, e conforme afirma Porto-Gonçalves (2012, p. 29) notam-se "aproximações e tensões, no interior do campo ambiental, entre perspectivas mais técnico-científicas e outras mais abertamente preocupadas com questões culturais e políticas".

O que acaba acontecendo ao longo do tempo é uma alteração do olhar sobre o discurso ambiental, antes tido como uma empecilho ao crescimento econômico, como antagonista aos anseios de acumulação. Com o passar do tempo, contemporaneamente à chamada "virada neoliberal", Ribeiro (2012, p. 212) aponta que "o próprio imperativo ambiental começa a se adequar a um padrão normativo e simbólico atrelado à ideologia neoliberal, deslocando sua matriz discursiva de um eixo crítico ao crescimento econômico, para outro de alinhamento a este processo."

Dessa forma, observa-se que essa mudança paradigmática passa pelas instituições multilaterais que, ao mesmo tempo em que promovem a formação de um espaço mundial de liberdade ao capital financeiro, acabam por incentivar essa adequação da pauta ambiental à acumulação capitalista. No intuito de se promover essa adequação do pensamento ambiental à racionalidade neoliberal, se fizeram muito importantes os eventos internacionais promovidos pela ONU e suas organizações multilaterais.

Outra relevante contribuição para a consolidação dessa adequação do paradigma ambiental à racionalidade neoliberal foi da ECO-92, a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, sediada no Rio de Janeiro. Enquanto que as bases do desenvolvimento foram publicizadas pelo Relatório Brundtland, a Eco 92, de acordo com Oliveira (2007, p. 4) "foi verdadeiramente o palco escolhido para a aclamação do Desenvolvimento Sustentável enquanto mecanismo de transformação dos problemas ambientais em lucros crescentes", no qual a Agenda 21, um dos pontos mais de maior destaque do evento, "foi o ato simbólico, o marco crucial mais contundente da efetivação deste modelo enquanto nova ordem".

É importante notar como, nesse período, que a pauta ambiental foi captada pela racionalidade neoliberal, colocada como uma condição ao desenvolvimento econômico. E como as organizações internacionais atuaram fortemente nesse sentido, atribuindo às questões ambientais um lugar de destaque dentro do debate econômico, enquanto meio de se atingir o desenvolvimento, e condição a ser adotada pelos países, principalmente os mais pobres. Vê-se que o discurso ambiental acaba por se instrumentalizar à razão neoliberal, apontando a uma tendência de mercantilização da natureza, transformando-a em produto, e também fazendo do meio ambiente um ativo de valorização financeira.

Oliveira (2007, p.6) entende essa questão como uma mudança de ideologias: uma substituição da "Ideologia do Desenvolvimento" pela "Ideologia do Desenvolvimento Sustentável" (uma forma impositiva e neoliberal de tratar o desenvolvimento). Trata-se, segundo Oliveira (2007, p.6), da emergência de um novo paradigma, "mas que mantém a natureza enquanto reserva de valor exclusiva de uma classe".

À medida que o paradigma ambiental se alia à razão neoliberal, acaba por fortalecer, mesmo que de maneira disfarçada, a mercantilização da natureza. Kruse e Cunha mostram que, nesse sentido:

> advoga-se o total contrassenso de tentar conciliar desenvolvimento, pobreza e ambiente, pois tais mordacidades sociais e ambientais são todas ocasionadas pelo mesmo motivo: a incessante busca do lucro e do capital por parte da classe dominante mundial. Com isso, o próprio conceito de desenvolvimento sustentável é uma falácia, na medida em que não se fala em frear o desenvolvimento ou reduzir números econômicos, mas sim em tentar conciliar o inconciliável." (KRUSE; CUNHA, 2022. p. 12)

Assim, as políticas ambientais no Brasil acabam por sofrer as influências do modelo de desenvolvimento sustentável propagado pelas instituições multilaterais, que acabam por colocar o meio ambiente enquanto condição para se obter desenvolvimento

econômico. Além disso, nota-se também que essas políticas estão condicionadas aos ajustes estruturais impostos aos governos locais, o que impõe um grande desafio, o de prover as políticas ambientais em um contexto de gestões gerencialistas, que contingenciam os recursos públicos.

No cenário político brasileiro, observa-se na Constituição Federal de 1988 que a concepção de desenvolvimento sustentável está fortemente presente, colocando a proteção ambiental como meio de se chegar a esse desenvolvimento, distribuindo-a por todos os entes federativos. Nota-se que o Brasil, portanto, influenciado pelas convenções e documentos internacionais, entre eles os realizados ou endossados pelas organizações multilaterais, adota a concepção neoliberal de desenvolvimento sustentável como norteadora de suas políticas ambientais, colocando o meio ambiente a serviço do desenvolvimento econômico.

É de extrema importância então observar como o projeto neoliberal contribuiu (e ainda contribui) na criação e implementação de políticas de caráter social, incluindo nessa questão as políticas ambientais, e nesse exercício analítico deve-se incluir a discussão de como o Estado neoliberal gerencialista direciona essas políticas no sentido prioritário de privilegiar a acumulação financeira. O presente estudo é focalizado no programa Fortaleza Cidade Sustentável, e propõe-se a mostrar as suas particularidades, sugerindo um debate que tem como pano de fundo a discussão do papel das políticas ambientais na afirmação de uma administração pública gerencialista que, portanto, é utilizada como forma de afirmação da racionalidade neoliberal na gestão pública.

3 DISCUSSÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA DA ABORDAGEM AVALIATIVA: A AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE

A pesquisa que aqui se apresenta, que realiza uma avaliação do FCS, localizando-o dentro do contexto das políticas ambientais municipais, situando-as no debate das políticas gerencialistas locais evidenciando os parâmetros gerencialistas presentes nessas políticas. No intuito de atingir os objetivos propostos, buscou-se desenvolver as discussões teórico-metodológicas do paradigma da avaliação em profundidade.

Minayo (2010, p. 14), ao definir a metodologia de uma pesquisa enquanto um caminho do pensamento somada à prática na interpretação da realidade, afirma que essa metodologia agrega "a teoria da abordagem (o método), os instrumentos de operacionalização do conhecimento (as técnicas) e a criatividade do pesquisador (sua experiência, sua capacidade pessoal e sua sensibilidade)". Indo além de ser somente o conjunto das técnicas utilizadas na pesquisa, a metodologia acaba incluindo "as concepções teóricas da abordagem, articulando-se com a teoria, com a realidade empírica e com os pensamentos sobre a realidade" (MINAYO, 2010; p. 15).

Fundamentando-se nesta concepção, o presente capítulo abordará, inicialmente, o paradigma da avaliação em profundidade. Adiante, abordará a escolha das estratégias metodológicas necessárias para se desenvolver a presente pesquisa avaliativa. Serão discutidos os procedimentos metodológicos, os processos de coleta a e técnica de análise dos dados, contextualizando com a política estudada. Ao final, será discutido a perspectiva da Ecologia Política enquanto uma referência para o debate político-econômico da política ambiental que aqui se avaliou.

3.1 Caracterização e justificativa da avaliação em profundidade

Conforme já discutido anteriormente, dentro do contexto neoliberal, o Estado deve ter um protagonismo nas garantias das liberdades de mercado, com um aparato jurídico forte e bem estruturado na construção de uma subjetividade que implante os preceitos neoliberais de concorrência e a lógica gerencialista nas mais variadas dimensões da sociedade. Assim, observa-se o Estado como protagonista na implantação da racionalidade neoliberal, e não somente como um instrumento nas mãos do mercado. Nesse sentido, a economia, como enfatiza Souza (2014, p.66) "passa, também a ocupar o lugar ideológico central no Estado", e

é exatamente daí que decorre a hegemonia do economicismo tanto nas políticas públicas, quanto também na perspectiva avaliativa condizente, como é o caso da avaliação gerencialista, fundamentada em parâmetros positivistas.

Dentro do atual paradigma da Nova Gestão Pública, conforme observam Gussi e Oliveira (2016, p. 85) "governos devem ser *accountables*, isto é, capazes de responder aos diversos grupos de interesse sobre seus atos e decisões políticas". Dessa forma, a avaliação de políticas públicas se mostram como um dos mecanismos de "prestação de contas" à sociedade, no sentido de medir a efetividade das políticas, fundamentados em "princípios de produtividade e desempenho" (GUSSI; OLIVEIRA, 2016; p. 86).

Tal perspectiva avaliativa, forjada nos "moldes políticos neoliberais" (GUSSI; OLIVEIRA, 2016; p. 87), acaba por ser defendida e incentivada pelas instituições internacionais financiadoras, como o Banco Mundial, e, no Brasil, com a reforma do Estado iniciada na década de 1990, acaba por ser incorporada de forma efetiva. Gussi e Oliveira (2016; p. 87) descrevem bem os objetivos dessa perspectiva de avaliação, quando afirmam que "têm por intuito demonstrar o sucesso ou fracasso das políticas a partir da construção de indicadores, notadamente estatísticos, que revelam a otimização da relação custo-benefício, previamente calculada, em relação ao investimento realizado na execução de das políticas".

A objetividade e a neutralidade, conforme aponta Januzzi (2016, p. 118) são os princípios corriqueiramente apontados como fundamentais na avaliação de políticas públicas, que são defendidos principalmente nos manuais de avaliação produzidos por organizações de fomento de políticas. Excessivamente focada em resultados, são aceitas as avaliações que atendam aos parâmetros de efetividade, eficiência, isenção e rigor científico ditados pelo *mainstream* epistêmico gerencialista.

Rodrigues (2019, p. 187) descreve algumas características dos modelos hegemônicos existentes no campo da avaliação de políticas públicas: "principalmente os de cunho positivista, centrados no estudo das regularidades, formulados a partir de uma lógica linear, a-histórica e comprometida com os paradigmas racionalistas calcados na busca da verdade absoluta e que privilegiam a explicação sobre a compreensão." Assim, demonstra as falhas desses padrões de avaliação para analisar políticas sociais quando cita "a incapacidade do paradigma vigente em fornecer soluções adequadas para problemas e fenômenos cada vez mais complexos" (Rodrigues, 2019; p. 188).

As agências multilaterais e demais instituições internacionais financiadoras de projetos para os países não desenvolvidos, sob uma ótica puramente neoliberal, impõem um modelo de avaliação alinhado à conjuntura econômica, simplificando o processo avaliativo à

confirmação ou negação de sua viabilidade financeira em relação ao investimento realizado. Gussi e Oliveira (2016, p. 87) pontuam que esse modelo representa uma avaliação que se associa "a um campo político de afirmação de um Estado regulatório, regido dentro das regras de liberalização do mercado, em que as políticas devam estar circunscritas e, como decorrência disso, devam ser avaliadas".

Desse modo, percebe-se a necessidade de se utilizar outros parâmetros de avaliação de políticas públicas que, conforme mostram Gussi e Oliveira (2016; p. 84), "vão além de definições operacionais conduzidas por modelos avaliativos preconcebidos e se distanciem da agenda política e do modelo técnico-formal de avaliação, ampliando o horizonte político, analítico e metodológico da avaliação".

Como uma resposta às perspectivas hegemônicas de avaliação, que abusam da lógica linear, dos métodos econométricos, da mensuração de objeto de estudo e etc, que acabam por limitar a percepção da política, cuja complexidade apresenta uma multiplicidade de atores envolvidos, de etapas e fases, se desenvolveu a avaliação em profundidade. É uma proposta na qual a produção do conhecimento não é linear, em que as hipóteses da pesquisa são produtos de um processo interativo entre o empírico e a reflexão construída do pesquisador e dos sujeitos da pesquisa, "nas quais a teoria emerge da prática e os dados provêm de fontes diversificadas de informação: entrevistas, *surveys*, observações de campo, recursos audiovisuais, grupos focais" (RODRIGUES, 2016; p. 106). A influência da hermenêutica permite que a realidade estudada, vivenciada pelo pesquisador informe o que é mais importante à sua análise, tendo o avaliador que estar aberto ao que vivencia, pois é desta participação direta que resulta uma boa ou má avaliação.

A perspectiva da avaliação em profundidade segue o modelo experiencial proposto por Raul Lejano (2012) que, metodologicamente, não se preocupa demasiadamente com a elaboração de hipóteses, mas que considera a priori alguns pressupostos percebidos pelo pesquisador nas explorações dos trabalhos de campo. Trata-se de uma proposta sobretudo qualitativa, com forte inspiração etnográfica, mas que admite a integração com procedimentos quantitativos. Por ser uma perspectiva de avaliação extensa e ampla, é considerada densa, pela proposta de abordagem interpretativa que preza pela busca de significados da política estudada tanto para os que a formulam, quanto para os que executam e vivenciam, mas também pela proposta de investigação das etapas institucionais da política.

Ao conferir destaque à identificação dos atores e seus contextos sócio-históricos nos quais atuam é que a avaliação em profundidade pressupõe a aproximação teórico metodológica com a antropologia, no sentido do conhecimento das realidades nas quais os

atores envolvidos estão imersos, o que mostra bastante do entendimento que cada parte participante tem da política.

Através da investigação de eixos de análise considerados principais, busca-se entender os motivos que levam à falibilidade de políticas e instituições. Assim, de maneira densa, deve-se penetrar nas dimensões da política por meio dos quatro grandes eixos de análise propostos por Léa Rodrigues (2016): conteúdo da política e/ou do programa, contemplando sua formulação, bases conceituais e coerência interna; trajetória institucional; espectro temporal e territorial abrangidos pela política ou programa; e análise de contexto de formulação dos mesmos.

Na fase de análise de conteúdo, Rodrigues aponta as etapas analíticas fundamentais inseridas no citado eixo da avaliação de uma política ou programa:

> i) formulação da política, com atenção aos objetivos presentes nos documentos de sua institucionalização e aos critérios apresentados para a sua implantação, acompanhamento e avaliação; ii) os conceitos, ideias, noções e valores que conformam os paradigmas orientadores da política e que formam um corpo teórico que lhes dá sustentação; iii) o cotejamento dessa base conceitual com os critérios estabelecidos, ou seja, verificação da coerência interna da política no que diz respeito à disponibilidade de todos os mecanismos de efetivação da política segundo sua proposta teórica e sua base conceitual. (RODRIGUES ,2016; p. 109)

Portanto, trata-se de uma etapa inicial de análise documental, no sentido de captar as concepções contidas no programa, que se apresentam de maneira explícita e implícita. No entanto, apesar de inicialmente pensada ser somente uma fase de averiguação do material institucional, é considerada pela própria autora como sendo mais produtiva se aliar a análise de conteúdo da política à noção de trajetória, de forma que a apreensão das bases conceituais de uma política ou programa ganha maior consistência quando, além do material institucional, o pesquisador contempla entrevistas com os sujeitos que participaram do processo de formulação da política em seus diferentes momentos.

Na etapa de análise de contexto da formulação da política, Rodrigues (2016, p. 109), através de levantamento bibliográfico, deve-se reunir as informações a respeito da conjuntura socioeconômica e política do momento de concepção da política ou programa estudado, privilegiando as conexões existentes entre as esferas locais, nacionais e internacionais. A autora destaca a relevância dessa parte:

> ganha destaque, nesse eixo analítico, a apreensão do modelo político/econômico vigente no país e a articulação da política ou programa a outras políticas e/ou programas. Ou seja, considerar a política ou programa como parte de um conjunto de ações que expressa, de forma mais abrangente, um modo de conceber a política, em seu sentido mais amplo, contemplando o econômico, o social, o cultural e a definição dos caminhos para o país (RODRIGUES, 2016; p. 109)

A relevância desse momento da pesquisa reside na possibilidade de entender de que modo as políticas refletem as características de modelos políticos, econômicos e sociais próprios de um momento político, com particularidades que se fazem presentes nas concepções contidas na política estudada. A autora atribui importância a essa questão pois assim é possível captar "como são acionados elementos de ordem simbólica – étnicos e identitários; valores morais, cívicos e éticos; ideias e símbolos articulados a ideologias do progresso e da modernização (RODRIGUES, 2016; p.109).

A etapa de acompanhamento da trajetória da política permite compreender, de acordo com Léa Rodrigues, de que forma as ações da política, idealizadas nas instâncias superiores do poder, são captadas e ressignificadas nas etapas seguintes de formulação e implantação da política. A importância desta etapa reside no fato de que "por meio desta análise é possível perceber descompassos entre as concepções presentes na formulação da política e aquelas acionadas quando da sua implementação; bem como detectar mudanças ocorridas durante o trajeto da política pelas vias institucionais: (RODRIGUES, 2016; p. 109)

O último eixo de análise proposto, relacionado ao espectro temporal e territorial, investiga os percursos institucionais da uma política no tempo de sua implementação, observando as particularidades locais de implantação . Rodrigues explicita esta etapa:

> este último trata dos deslocamentos de uma política por espaços políticos, econômicos e socioculturais distintos, uma vez que comporta, não apenas do ponto de vista macro estrutural, o trânsito pelas esferas federal, estadual e municipal, mas a apreensão e efetivação da política em contextos distintos; sujeita, portanto, a uma variada gama de apropriações e interferências – conforme os interesses, jogos de poder e forças políticas locais –, podendo levar a resultados distintos, bem como revelar inadequações na forma como a mesma foi pensada, formulada e implantada, em razão de particularidades que dizem respeito à dimensão sociocultural local e/ou regional (RODRIGUES, 2016; p. 110)

Desse modo, essa etapa discutida contempla a análise contextual dos lugares nos quais a referida política se insere, permitindo observar as condições socioeconômicas locais, as relações de poder internas e junto às demais esferas de poder, as particularidades geográficas, o contexto cultural, a rede de proteção social, as políticas de desenvolvimento local e etc.

Portanto, em resumo, vê-se que na perspectiva avaliativa escolhida, a atenção primeira deve ser dada ao material institucional, aos textos das políticas e dos demais documentos oficiais referidos à situação em estudo, para depois se fazer a análise de contexto (apreensão do contexto político, econômico e social específico), e em seguida acompanhar a trajetória da política, percebendo como a política é compreendida nas diferentes esferas,

observando suas mudanças e permanências. Analisadas as dimensões mais técnicas da perspectiva avaliativa em profundidade, parte-se para a pesquisa de campo intensiva, de caráter etnográfico, utilizando-se também de entrevistas aprofundadas, que é o que permite entender a experiência dos sujeitos, sobre como a política é vivenciada no cotidiano pelos seus atores sociais.

As perspectivas de avaliação apresentam características metodológicas, ontológicas e epistemológicas próprias. Possuem também, mesmo que de maneira implícita, um posicionamento político, e alimentam tomadas de decisões dentro de um contexto político. No cenário político-econômico atual, as perspectivas de avaliação podem assumir um caráter legitimador da racionalidade neoliberal, como no caso dos modelos hegemônicos, ou podem servir como um instrumento de cidadania e democracia, comprometidos com a mudança social, no sentido de fornecer informações e conhecimento para os grupos sociais, na intenção de embasar suas lutas por direitos, como no caso das perspectivas contra-hegemônicas. Por isso, decidiu-se recorrer à avaliação em profundidade ser essa uma perspectiva avaliativa que atenda aos objetivos propostos da pesquisa, pelo seu caráter complexo e detalhado, que permite uma maior imersão nos significados implícitos e explícitos de uma política multidimensional como no caso do programa Fortaleza Cidade Sustentável, evidenciando como uma política pública ambiental também pode servir como uma ferramenta da afirmação de uma gestão gerencialista, mostrando assim uma sintonia com os preceitos da racionalidade neoliberal incorporada pelo Estado enquanto provedor de políticas públicas. Dessa forma, faz-se importante uma análise mais completa, que contemple as particularidades e as consequências de uma política pública ambiental direcionada aos citados fins.

3.2 Percurso Metodológico

Nesta parte do capítulo serão detalhados os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa. Inicialmente será caracterizada a abordagem qualitativa e a estratégia metodológica do estudo de caso, os processos de coleta de dados (Pesquisa bibliográfica e documental, Pesquisa de campo, entrevistas) e a técnica de análise dos dados, fundamentada na Análise do conteúdo dos discursos que permeiam a política nos seus mais variados níveis.

A proposta de se avaliar o programa Fortaleza Cidade Sustentável (FCS), através da análise crítica proposta pela Ecologia Política, que sugere investigar os significados dessa política como forma de desnudar seus conflitos e implicações para a população, requer uma

abordagem qualitativa, principalmente por exigir uma certa imersão nos atores que vivenciaram a política de posições diferentes.

Minayo (2010) sugere que no campo investigativo das Ciências Sociais, a pesquisa qualitativa acaba por lidar com situações que não consegue ser quantificadas, trabalhando com "o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes" (MINAYO, 2010; p. 15). A autora afirma que a pesquisa se fundamenta em uma "linguagem baseada em conceitos, proposições, hipóteses, métodos e técnicas", tendo essa linguagem um ritmo próprio, característico, ao qual a autora vai chamar de Ciclo de pesquisa, que se inicia com uma pergunta e termina com uma resposta, que resulta em novos questionamentos.

Assim, tendo como base a autora supracitada, a pesquisa científica de natureza qualitativa foi, basicamente, dividida em três etapas: "(1) fase exploratória; (2) trabalho de campo; (3) análise e tratamento do material empírico e documental" (MINAYO, 2010; p. 26). A fase exploratória se trata da etapa inicial, de delimitação do objeto de pesquisa, do delineamento da metodologia, do levantamento de hipóteses, da definição dos caminhos para a instrumentalização do trabalho, delimitação da área de atuação, dos cronogramas de operacionalização, e etc. A etapa de trabalho de campo fundamenta-se na aplicação da parte teórica na parte empírica, através das técnicas de observação, das entrevistas, do levantamento documental e etc, sendo assim a etapa que permite, através do contato com a realidade, a confirmação ou a refutação das hipóteses levantadas na parte teórica do trabalho. A etapa de análise e tratamento do material empírico e documental é composta de artifícios que possibilitam a interpretação das informações levantadas em campo com a teoria que embasou o projeto de pesquisa, através da ordenação e classificação dos dados e da análise dessas informações produzidas.

A estratégia metodológica escolhida para o desenvolvimento da pesquisa foi o estudo de caso, pela multiplicidade de instrumentos que essa possibilidade permite trabalhar, pela variada quantidade de evidências que colaboram bastante para o levantamento de dados e para a produção de informações, as quais cita Yin (2005, p. 27): "documentos, artefatos, entrevistas e observações". Aí reside a importância dessa estratégia, que o autor reitera: "o estudo de caso como estratégia de pesquisa compreende um método que abrange tudo com a lógica de planejamento incorporando abordagens específicas à coleta de dados e à análise de dados" (Yin, 2005; p. 33). Gil (2008, p. 58) define estudo de caso como uma investigação empírica que analisa "um fenômeno atual dentro do seu contexto de realidade".

Dentro do processo de coleta de dados, principalmente da etapa de trabalho de campo, posteriormente à etapa de pesquisa bibliográfica e documental, faz-se necessário discutir os atores sociais que fazem parte do universo estudado, que compõem a política nos seus diferentes aspectos e posicionamentos, que, portanto, possuem significações distintas acerca dos significados daquela política avaliada. Portanto, é de extrema relevância captar esses significados, e nessa busca, as entrevistas semiestruturadas e em profundidade serão indispensáveis, como forma de levantamento de informações que, posteriormente, passarão por um tratamento analítico.

A pesquisa de campo é definida por Minayo (2010, p. 62) como "o recorte espacial que diz respeito à abrangência, em termos empíricos, do recorte teórico correspondente ao objeto de investigação". Assim, possibilita ao pesquisador o contato com as pessoas que vivenciam a política nos seus mais variados âmbitos, e Minayo detalha essa importância quando afirma que "a pesquisa social trabalha com gente e com suas realizações, compreendendo-os como os atores sociais em relação, grupos específicos ou perspectivas, produtos e exposição de ações" (MINAYO, 2010; p. 62). A importância do trabalho de campo na pesquisa é a possibilidade de aproximação com a realidade e com os seus atores sociais. Portanto, é um momento de confronto do pesquisador, entre as hipóteses e a realidade que está sendo observada e estudada.

A etapa de coleta de dados, que produzirá as informações que serão analisadas na etapa seguinte, se dará em dois momentos, sendo o primeiro composto das etapas da pesquisa bibliográfica e documental, seguidos da etapa da pesquisa de campo, sendo realizada através de entrevistas (semiestruturadas e em profundidade) e da utilização de questionários.

Assim, partindo-se para esta etapa faz-se importante identificar os atores que vivenciaram (e vivenciam) a política, desde suas etapas iniciais de formulação, passando pela estruturação, implementação, e pelos que se utilizam do Parque Rachel de Queiroz como usuários da política.

No plano governamental, identificam-se dois níveis: os agentes políticos, que atuaram na esfera decisória, ocupando cargos no legislativo e executivo municipal e que de maneira direta participaram das discussões e dos processos decisivos para efetivação da política; e também os agentes executores, compostos por agentes e servidores públicos que trabalham nas secretarias envolvidas com a execução do projeto. Também no plano local, mas na esfera privada, tem-se a identificação das pessoas que compõem o escritório de arquitetura que atuaram diretamente no planejamento do parque, como arquitetos e urbanistas que, portanto, atuaram diretamente na política. Por último, a população usuária da política

interessada no programa, representada pelas associações de moradores dos bairros adjacentes, movimentos sociais e pelas demais pessoas que se utilizam do parque cotidianamente, na posição de usuários da política.

Brandão (2022, p. 9) é bastante precisa sobre a necessidade de se analisar os discursos presentes nos conteúdos que permeiam a política estudada, no intuito de se captar os sentidos de uma política, ao afirmar que "a linguagem não pode ser encarada como uma entidade abstrata, mas como o lugar em que a ideologia se manifesta concretamente", pois essa ideologia, para se efetivar, necessita de uma existência material. Essa materialidade se faz presente nos documentos oficiais, nas leis, nas portarias, atas, e demais documentos públicos que compõem uma política. E isso se deve ao fato de que a linguagem, segundo a autora supracitada, não se trata somente de um objeto de comunicação que contém um pensamento. Mas trata-se de um "sistema suporte de interações ideológicas", que "não é neutro, inocente, e nem é natural", e é isso que a confere lugar privilegiado na manifestação de uma ideologia (BRANDÃO, 2022; p. 11).

Assim, como definição do método de análise das informações coletadas, optou-se por realizar a análise de conteúdo, utilizando-se como ferramenta de apoio ao processamento desses dados o IRaMuTeq, *software* livre específico para organização e análise lexical. O processo de análise dos conteúdos da política permite que se possa fazer uma apreciação dos textos produzidos sobre diferentes condições (documentos escritos, entrevistas transcritas), o que permite ao pesquisador identificar os sentidos presentes na linguagem dos textos, sendo relevantes nos estudos de Ciências Humanas e Sociais por se mostrarem relevantes nas análises que envolvem captar os sentidos de pensamentos, crenças, opiniões (Camargo e Justo, 2013).

Nesse sentido, um dos autores de maior referência é Laurence Bardin, cuja perspectiva analítica foi utilizada no presente trabalho. A concepção do autor sobre análise de conteúdo diz respeito a esta ser "um conjunto de técnicas que utiliza procedimentos sistemáticos e objectivos de descrição do conteúdo das mensagens" (Bardin, 1977; p. 38).

O autor, em sua obra "Análise de Conteúdo" (1977) propõe as fases da análise de conteúdo: 1) a pré-análise; 2) a exploração material; e 3) o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação. A pré-análise diz respeito à etapa inicial, de organização das ideias e induções, na qual se faz importante a escolha dos documentos que serão submetidos à análise, a formulação de hipóteses e objetivos e a elaboração de indicadores que vão fundamentar a interpretação final. Nesta, se fazem importantes as etapas de leitura flutuante dos documentos, a escolha destes, a formulação de hipótese e objetivos e preparação de

material a ser analisado. Realizada esta primeira etapa, parte-se para a fase de exploração de material, na qual todo o corpus textual selecionado será codificado, com o auxílio do software. Na última etapa, os dados que foram processados são transformados em informações referentes ao conteúdo extraído do corpus textual submetido a análise, posteriormente, ocorre a interpretação dos conteúdos, contextualizando com a pesquisa realizada.

Com isso, após o desenvolvimento dos eixos da avaliação em profundidade, em um capítulo a parte, posterior aos eixos avaliativos, foi realizada a etapa de análise de conteúdo. Foram feitas as leituras empíricas dos textos dos documentos da política e das entrevistas realizadas com os atores sociais, especificamente com os representantes da gestão (gestores e ex-gestores), no intuito de captar as primeiras impressões e selecionar os textos que formaram os dois corpus analisados separadamente um relativo aos documentos e outro relativo às entrevistas com representantes da gestão, no intuito de desvelar as intencionalidades subjetivas dos idealizadores e executores do PFCS.

Posteriormente, elaborou-se as categorias de análise, que se originam da identificação de temas mais significativos, no sentido de explorar as mensagens contidas em um texto. Com isso, pode-se partir para a terceira etapa, na qual se definem as categorias, que vão variar conforme os objetivos definidos, e que apresentem unidade de análise (palavras-chave, termos, temas e etc). Por último, a etapa final, correspondente a de análise dos dados, pressupõe a interpretação dos indicadores e índices, de modo que permitam afirmações fundamentadas.

Evidenciados os percursos teórico-metodológicos correspondentes à pesquisa avaliativa, faz-se importante caracterizar a Ecologia Política e a sua importância na condução do debate político ao qual a presente pesquisa se propõe realizar através da perspectiva da avaliação em profundidade de uma política ambiental.

3.3 Ecologia Política e avaliação em profundidade.

A Ecologia Política, uma perspectiva crítica do pensamento ambiental, surge em meados da década de 1970, portanto, em meio a um crescimento no debate ambiental em escala mundial, frente às tomadas de consciência a respeito da emergência ambiental, dos problemas decorrentes da atividade econômica que se refletem no meio, Fundamentada por uma perspectiva crítica, aponta para as implicações econômicas, sociais e políticas das questões ambientais, ressaltando os atores sociais envolvidos e observando as relações de

poder existentes entre esses atores, e como isso se reflete no meio e, consequentemente, na sociedade.

Mais do que uma disciplina, ou um posicionamento acadêmico, a Ecologia Política é campo do conhecimento abrangente e complexo. Como tal, acaba por compreender todos os processos relativos às transformações materiais da natureza e a produção de discursos sobre ela e seus usos, procurando assim evidenciar as relações de poder (interesses, conflitos, por exemplo) existentes entre os atores sociais envolvidos (classes, grupos sociais, agentes) que, muitas vezes, não se manifestam claramente nesses processos (Souza, 2019).

Como se trata de uma disciplina crítica em sua essência é muito direcionada à produção do saber voltado a um embasamento da atuação política, mostrando assim ser comprometida com a práxis, se propondo a aproximar o saber acadêmico com o saber popular do cotidiano. Trata-se, portanto, de uma politização do debate ambiental, trazendo luz para essa dimensão nos debates acerca das relações entre sociedade e natureza, as quais são mediadas e condicionadas pelas relações sociais.

O presente estudo se propôs unir a perspectiva teórico-metodológica da avaliação em profundidade com a orientação analítica da Ecologia Política, no estudo avaliativo de uma política ambiental, fundamentando-se na proposta de Léa Rodrigues (2019). O horizonte analítico resultante dessa junção do paradigma hermenêutico da avaliação em profundidade com o pensamento crítico ambiental proposto pela Ecologia política permitem enxergar as relações de poder existentes em uma política pública, evidenciando seus interesses político-econômicos existentes, que muitas vezes são captados nas nuances de um programa ou de uma política.

Aqui, fundamentando-se nas premissas da Ecologia política, adotamos a concepção de território como o "espaço definido por e a partir das relações de poder" (Souza, 2019; p. 83). Assim, converte-se em uma projeção espacial desse poder que é controlado pelo Estado, mas que possui atores sociais com diferentes cotas de poder e possibilidades de atuação, e que assim, acabam interferindo e influenciando nessas relações.

A centralidade política nas análises propostas pela Ecologia Política permitem, ao analisar a política, constatar muitos aspectos condizentes com parâmetros econômicos, seja em forma de objetivos a serem atingidos, seja em forma de projetos. Dessa forma, quando se identificam intencionalidades econômicas propriamente ditas como objetivos prioritários de uma política, lado a lado com objetivos de melhorias ambientais (afinal de contas, trata-se de uma política ambiental), recorrendo-se ao referencial teórico proposto neste trabalho, observamos a atuação direta do Estado agindo em favor da acumulação financeira, agindo

como um “fiador” dessa acumulação, situação que inicialmente motivou a aprofundar os estudos nesse aspecto, no sentido de constatar se essa situação realmente acontece.

Aqui, ao longo do desenvolvimento da pesquisa, citamos muito “objetivos ambientais” e “objetivos econômicos” da política estudada. Nos referimos por objetivos ambientais os relacionados diretamente com ações que apontam a ganhos ao meio ambiente. Como econômicos, nos referimos aos objetivos que vislumbram arrecadação financeira, aumento das oportunidades econômicas, entre outros anseios nesse sentido. Essa separação é feita propositalmente, como uma tentativa didática de evidenciar o debate que se propõe aqui, de mostrar a existência de parâmetros econômicos ocupando espaços de prioridade dentro de uma política ambiental. As dimensões ambiental, social, econômica e política coexistem em uma relação de interação recíproca, na qual uma ação possui implicações em todas essas.

A integração entre os paradigmas hermenêutico da avaliação em profundidade e o ecológico, presente na ecologia política, conforme proposto por Léa Rodrigues (2019) é de extrema importância por dar atenção aos diferenciais de poder que existem entre os atores envolvidos, bem como a sua cota de participação nos processos decisórios. Além do mais, possibilita trazer para as discussões a questão da perspectiva ambiental presente nas políticas públicas, e como ela é tratada pelos diferentes atores: a) do plano governamental: como forma de afirmação da lógica gerencialista na administração pública, através da utilização de instrumentos de financeirização das políticas ambientais, com o propósito de propiciar oportunidades de negócios; b) da esfera privada: os interesses do capital privado nas políticas ambientais, como forma de propiciar valorização e aumentar a acumulação de capital tendo como pano de fundo o meio ambiente; c) da população usuária da política, com base os interesses dos moradores dos bairros impactados pela política.

Acredita-se, com base na proposta apresentada por Rodrigues (2019) e nos autores que seguem linhas de pesquisa dentro da Ecologia Política (Alier, 2018; Souza, 2019), que o diálogo com a crítica presente nesse campo de saber seja fundamental enquanto recurso metodológico que permite observar as contradições presentes no caso estudado. Rodrigues (2016, p. 113), nesse sentido, afirma que o contato com a Ecologia política permite a: “i) identificação e análise dos principais atores envolvidos no conflito; ii) identificação dos interesses e reivindicações em torno dos recursos naturais e do território; iii) análise dos atores e das distintas cotas de poder”. São circunstâncias que, quando evidenciadas principalmente por meio das entrevistas em profundidade, permitem revelar, conforme já citado, as controvérsias presentes em uma política ambiental, inserida em um contexto gerencialista da administração pública.

4 AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE DO PROGRAMA FORTALEZA CIDADE SUSTENTÁVEL (PFCS)

No presente capítulo, no qual desenvolvemos a proposta de avaliação em profundidade do trecho da política estudada, trabalhamos os quatro eixos fundamentais da política, conforme proposto pela perspectiva avaliativa selecionada para tal estudo. Cada subtema tratará de um eixo específico e de seus elementos próprios de modo a examinar suas particularidades.

Através da investigação de eixos de análise considerados principais busca-se penetrar nas dimensões da política por meio dos quatro grandes eixos de análise: 1) conteúdo da política e/ou do programa, contemplando sua formulação, bases conceituais e coerência interna; 2) trajetória institucional; 3) análise de contexto de formulação dos mesmos, e 4) espectro temporal e territorial abarcado pela política ou programa.

A atenção primeira deve ser dada ao material institucional, aos textos das políticas e dos demais documentos oficiais referidos à situação em estudo, para depois se fazer a análise de contexto (apreensão do cenário político econômico e social específico), e em seguida acompanhar a trajetória da política, percebendo como a política é compreendida nas diferentes esferas, observando suas mudanças e permanências.

Analisadas as dimensões mais técnicas da perspectiva avaliativa em profundidade, parte-se para a pesquisa de campo intensiva, de caráter etnográfico, utilizando-se de entrevistas aprofundadas, que é o que permite entender a experiência dos sujeitos, sobre como a política é vivenciada no cotidiano pelos seus atores sociais. Esta última etapa, entendida como de grande importância para captar as concepções pessoais dos que vivenciaram a política, acabou por ser privilegiada também como um complementador de significados em todos os eixos da avaliação, por trazer importantes contribuições nos debates realizados ao longo de toda a avaliação.

4.1 Análise do conteúdo da política

Na presente subseção, seguindo os parâmetros da perspectiva avaliativa adotado por esta pesquisa, analisamos os documentos oficiais que dizem respeito ao PFCS, como forma de evidenciar o contexto em que se deu a criação da política estudada, bem como seus objetivos e propósitos iniciais. Analisou-se também materiais jornalísticos dispostos em

canais oficiais da prefeitura de Fortaleza e do Governo do estado, bem como as matérias jornalísticas de veículos de imprensa, no intuito de mostrar a atual situação da política estudada.

Como uma estratégia de deixar o presente eixo mais produtivo, Rodrigues (2016) propõe aliar à análise do material constitucional entrevistas com os sujeitos que participaram da política, no sentido de captar também suas impressões, possibilitando assim uma discussão mais completa ainda das concepções norteadoras de uma política. Portanto, foram também utilizadas, como forma de complementar as considerações feitas com base no exame do material institucional, entrevistas realizadas com pessoas que participaram da política nas diferentes fases do seu percurso, sobretudo com participantes dos altos cargos da gestão.

4.1.1 Contexto histórico das políticas ambientais

Antes da década de 1960, pouco era feito no Brasil, de forma sistemática, no sentido das discussões sobre preservação e conservação do meio ambiente no âmbito das políticas públicas e da atuação do Estado nesse sentido, salvo algumas ações que tinham por objetivo relacionar a proteção ambiental com o desenvolvimento econômico, tais como a criação, na década de 1930, dos Códigos de Caça e Pesca, Código de Minas e o primeiro Código Florestal, que já definia como responsabilidade da União a proteção das belezas naturais de valor Histórico. Na década de 1960 além da reformulação do Código Florestal, definindo as áreas que podiam ou não ser exploradas, instituindo as áreas protegidas (Áreas de Preservação Permanente e as Áreas de Reserva Legal), foi criado o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), que era responsável pela administração das unidades de conservação, e em 1973, essa função passou a ser de competência da SEMA (Secretaria Especial do Meio Ambiente).

No início dos anos 1980, já influenciado pelo aumento das convenções internacionais e das discussões sobre a temática ambiental, merece destaque a Lei n°6.938/81, que institucionalizava a PNMA (Política Nacional do Meio Ambiente), que tinha como objetivos principais: definição de áreas prioritárias de ação governamental relativas à qualidade e ao equilíbrio ecológico; estabelecer critérios, padrões de qualidade ambiental e normas relativas ao uso e ao manejo de recursos ambientais; responsabilizar o poluidor ou predador da tarefa de recuperação ou indenização dos danos causados e etc. No âmbito jurídico foram criados o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama)e o Conselho

Nacional do Meio ambiente (Conama). Ainda na década de 1980, no executivo, destaca-se a criação do Ministério do Meio ambiente (MMA).

A Constituição de 1988 também destaca-se nesse assunto por trazer determinações relevantes com a questão ambiental. Além da descentralização, iniciada com a PNMA e fortalecida com a CF88, que distribui entre todos os entes da federação, movimentos sociais e ONGs novas formas de conceber políticas e práticas de gestão ambiental, apresenta premissas que tem por base, de acordo com Japiassú e Guerra (2017, p. 1892) "a prevenção, a precaução, a sustentabilidade, o controle pelo Poder Público de atividades que possam repercutir negativamente sobre o meio ambiente, a transparência, a participação popular e responsabilização do poluidor". Analisando o texto da constituição, observa-se que há uma intenção em aliar o econômico ao ambiental, no sentido de promover o desenvolvimento sustentável, concepção bastante discutida no relatório Brundtland, de 1987. Conforme citam Japiassú e Guerra (2017, p. 1892), com base nos artigos 225 e 170 da CF88:

> desenvolvimento também significa acesso aos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, de modo que a exploração dos recursos naturais ocorra em conformidade com as condições de segurança ambiental, mantendo a perenidade desses recursos e que, assim, as presentes e futuras gerações tenham acesso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que é bem de uso comum do povo essencial à sadia qualidade de vida, como diz o texto constitucional.(JAPIASSÚ;GUERRA, 2017. p. 1982).

Nos anos 1990 e 2000, continuou-se com a tendência já inicializada de institucionalização de políticas ambientais, nos âmbitos executivo, legislativo e judiciário. Destaques para a Política Nacional de Recursos Hídricos (1997),a Lei de Crimes Ambientais de (1998), Política Nacional de Educação Ambiental (1999), Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC (2000), Estatuto das Cidades (2001), Lei de Resíduos Sólidos (2010), o Novo Código Florestal (2012), entre outros. No plano executivo, merece destacar a criação da Agência nacional das Águas (2001), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio (2007), entre outros.

Apesar de vários avanços institucionais e legais no contexto das políticas ambientais no Brasil, a pauta ambiental ainda não encontra-se totalmente livre de contradições políticas que a ameaçam, principalmente diante de gestões pouco afeitas a ela. Situação que se observa bem no governo Bolsonaro (2019 – 2022), não somente omisso, como claramente posicionado contra a preservação ambiental, que se caracterizou, entre tantas atrocidades sociais, por proferir discursos no sentido de considerar que as políticas ambientais reguladoras como "entraves" para o desenvolvimento econômico (Scantimburgo, 2018). Políticas como a

legalização desenfreada de agrotóxicos, as fragilizações propositais nas regulações e fiscalizações ambientais, além da postura irresponsável no plano internacional, com a retirada de vários acordos ambientais internacionais, demonstram o retrocesso atingido por esse governo nas questões ambientais, o que mostra que a pauta ambiental ainda carece de uma consolidação mais efetiva enquanto prioridade política, e de um maior protagonismo frente a interesses privados.

Traçando um breve histórico sobre o contexto político local que envolve as políticas ambientais, observa-se que a cidade de Fortaleza pouco possuía em termos de políticas ambientais na cidade antes da década de 1970. Tomando como exemplo de um tipo de política ambiental a criação de espaços verdes urbanos, um dos temas analisados neste trabalho, a cidade possuía poucos casos, sendo o Passeio Público, criado no século XIX, um dos primeiros espaços de convivência da cidade, mesmo com a questão segregacionista (de maneira não oficial) que determinava quais parcelas da população poderiam frequentar determinadas porções desse lugar..

Alves (2013, p. 63) afirma que na década de 1970 Fortaleza inicia, de maneira sistemática, as bases para a implantação de parque urbanos, através da promulgação da lei municipal nº 5.122-A/79, que regula o Plano Diretor da cidade, e estabelece uma Zona Especial de Proteção, no intuito de "garantir proteção das margens dos recursos hídricos e a drenagem natural das águas pluviais, bem como, propiciar áreas de lazer público à população".

Outra ação que merece destaque nesse sentido é a promulgação do Plano Diretor Participativo (PDPFOR), instituído pela Lei 062/2009, de 02 de fevereiro de 2009, na Gestão da prefeita Luizianne Lins, que, de acordo com Alves (2013), divide o território da cidade em duas zonas, uma de ocupação urbana (ambiente construído e quase totalmente urbanizado) e a outra de proteção ambiental (ecossistemas ambientais, destinados à proteção, preservação e recuperação ambiental). O artigo 20 do PDPFOR é importante ser ressaltado, pois trata como os parques urbanos, praças e demais equipamentos urbanos públicos devem estar aliados às áreas verdes da cidade, e resolveu-se destacar os trechos do que enfatizam a possibilidade da existência de parcerias com o setor privado para a criação e/ou manutenção de áreas verdes e espaços públicos ajardinados:

> Art. 20 – São ações estratégicas para o sistema de áreas verdes: I – promover o adequado tratamento da vegetação enquanto elemento integrador na composição da paisagem urbana; **II – a gestão compartilhada com a sociedade civil e iniciativa privada das áreas verdes públicas significativas**; III – a disciplina das áreas verdes particulares significativas pelo sistema de áreas verdes dentro do Sistema Municipal de Meio Ambiente, vinculando-as às ações da municipalidade destinadas a assegurar sua preservação e seu uso; IV – a manutenção e ampliação da

> arborização de vias públicas, criando faixas verdes que conectem praças, parques ou áreas verdes; V – a recuperação de áreas verdes degradadas, de importância paisagísticoambientais; VI – o disciplinamento do uso, nas praças e nos parques municipais, das atividades culturais e esportivas, bem como dos usos de interesse comercial e turístico, compatibilizando-os ao caráter público desses espaços; VII – estabelecer programas de recuperação das áreas verdes, principalmente daquelas localizadas no entorno das nascentes e dos recursos hídricos; VIII – implantar programa de arborização nas escolas públicas, postos de saúde, creches e hospitais municipais; **IX – estabelecer parceria entre os setores público e privado, por meio de convênios, incentivos fiscais e tributários, para a implantação e manutenção de áreas verdes e espaços ajardinados ou arborizados, atendendo a critérios técnicos estabelecidos pelo Município para o uso e a preservação dessas áreas**; X – implementar o Sistema Municipal de Áreas Verdes; XI – elaborar diagnóstico e zoneamento ambiental de Fortaleza, contendo as áreas verdes e, dentre outros, o mapa de potencial de regeneração das áreas de preservação permanente para o desenvolvimento de programas e projetos de recuperação ambiental; XII – o Município deverá proceder, por meio de lei específica, à delimitação de suas faixas de preservação nas áreas urbanas situadas no âmbito de seu território, observando as diretrizes contidas no parágrafo único do art. 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965; XIII – implantar parques urbanos; XIV – elaborar e implementar o plano municipal de arborização (FORTALEZA, 2009. Grifo nosso).

É importante citar que nos anos 2000, mesmo antes do PDPfor, Fortaleza teve a promulgação da lei n° 8.503, 26 de dezembro de 2000, que estabelece a criação do primeiro parque urbano municipal originado de PPP, por meio de Operação Urbana Consorciada (OUC), o Parque Otacílio Teixeira Neto (Parque Bisão), no bairro Mucuripe, inaugurado no ano de 2014.

No ano de 2014, e, portanto, no início da Gestão do Prefeito Roberto Cláudio foi criado pelo Decreto N° 13.292, de 14/01/2014, alterado depois pelo decreto N° 13.764, de 08/03/2016, o Parque Linear Raquel de Queiroz (Figura 1). Formado por 19 trechos, de acordo com SEUMA, tem uma área total de 134 hectares, em uma extensão de 12,5 km, foi criado com os seguintes propósitos:

> Art. 3º - O Parque Linear Raquel de Queiroz terá as seguintes finalidades: I - Proteção e recuperação da vegetação das faixas de APP; II - Proteção dos recursos naturais incluindo: solo, corpos hídricos, fauna e vegetação, sendo admitido o manejo da vegetação com o objetivo de assegurar a manutenção dos processos ecológicos; III - Prevenção de enchentes e alimentação do lençol freático por infiltração; IV - Recuperação e implementação de melhoria da qualidade urbana em relação ao saneamento ambiental, qualidade do ar e do clima; V - Recuperação da consciência do sítio natural através da sua incorporação à paisagem urbana, ampliando progressivamente a quantidade e a qualidade das áreas verdes municipais; VI - Colaboração com pesquisa científica e capacitação técnica visando orientar o manejo de vegetação em áreas urbanas e o manejo da fauna, incrementando a biodiversidade; VII - Realização de atividades de educação ambiental visando difundir conceitos e estimular a adoção de práticas para a preservação ambiental, o uso sustentável de recursos naturais, reduzir a geração de resíduos e efluentes e sua adequada destinação; VIII - Uso público para atividades culturais e educacionais, recreação e lazer, condicionado à observância das disposições neste decreto e legislação ambiental e patrimonial vigente; IX - Preservação do patrimônio histórico do Município (FORTALEZA, 2014).

A análise do texto do decreto que dispõe a criação do parque linear mostra a sua conformidade com as considerações encontradas tanto na Constituição Federal de 1988, quanto em dispositivos legais locais. Inicialmente, cita o artigo 225 da CF88, que afirma ser "o dever do Poder Público e da coletividade de proteger o meio ambiente para as presentes e as futuras gerações". Cita o artigo 3° da Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que afirma que é de interesse social a implantação de infraestruturas públicas de esporte e lazer em áreas urbanas. No plano local, cita o artigo 9° do PDPFOR, que coloca como uma das diretrizes da política municipal de meio ambiente, a "ampliação, conservação, fiscalização, monitoramento, manejo e gestão democrática dos sistemas ambientais, das áreas verdes, das unidades de conservação e dos espaços públicos"; e também menciona o já citado artigo 20, que orienta a criação de parque urbanos como estratégia de ação do sistema municipal de áreas verdes. Conceitualmente, a política de criação do parque adota a concepção de área verde disposta na Resolução CONAMA n° 369, de 28 de março de 2006, que determina essas áreas como "espaço de domínio público que desempenhe função ecológica, paisagística e recreativa, propiciando a melhoria da qualidade estética, funcional e ambiental da cidade, sendo dotado de vegetação e espaços livres de impermeabilização".

Feita essa breve contextualização do histórico de algumas das políticas ambientais da cidade de Fortaleza, pode-se chegar à caracterização da política estudada o programa Fortaleza Cidade Sustentável (FCS). A caracterização e a discussão do programa será feira com base na análise do material institucional da política, primeiro eixo da avaliação em profundidade proposta nesse estudo, intercalando-se com entrevistas realizadas com gestores, ex-gestores e executores da política, e com materiais jornalísticos correspondentes ao programa e seus resultados.

4.1.2 Análise da Formulação da Política: objetivos, critérios e dinâmica de implantação

Visando promover alterações ambientais urbanas no município de Fortaleza, no sentido de mitigar os históricos impactos socioambientais em áreas de alta vulnerabilidade ambiental e social da cidade, combinando isso com a promoção de ações de melhoramento do planejamento urbano da cidade, a Prefeitura de Fortaleza, por meio da sua Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) e ação intersetorial dos órgãos municipais e estaduais, cria o programa "Fortaleza Cidade Sustentável" (FCS). Trata-se de um

conjunto de subprojetos, iniciados efetivamente em 2019, divididos por componentes de acordo com sua natureza e seus objetivos.

Financiado em parte por recursos internacionais provenientes de acordo de empréstimos com o Banco Mundial, o programa hoje é tratado como um caso de sucesso entre políticas ambientais locais, sendo visto como referência na condução de políticas públicas, e que terá suas características e particularidades detalhadas na presente subseção.

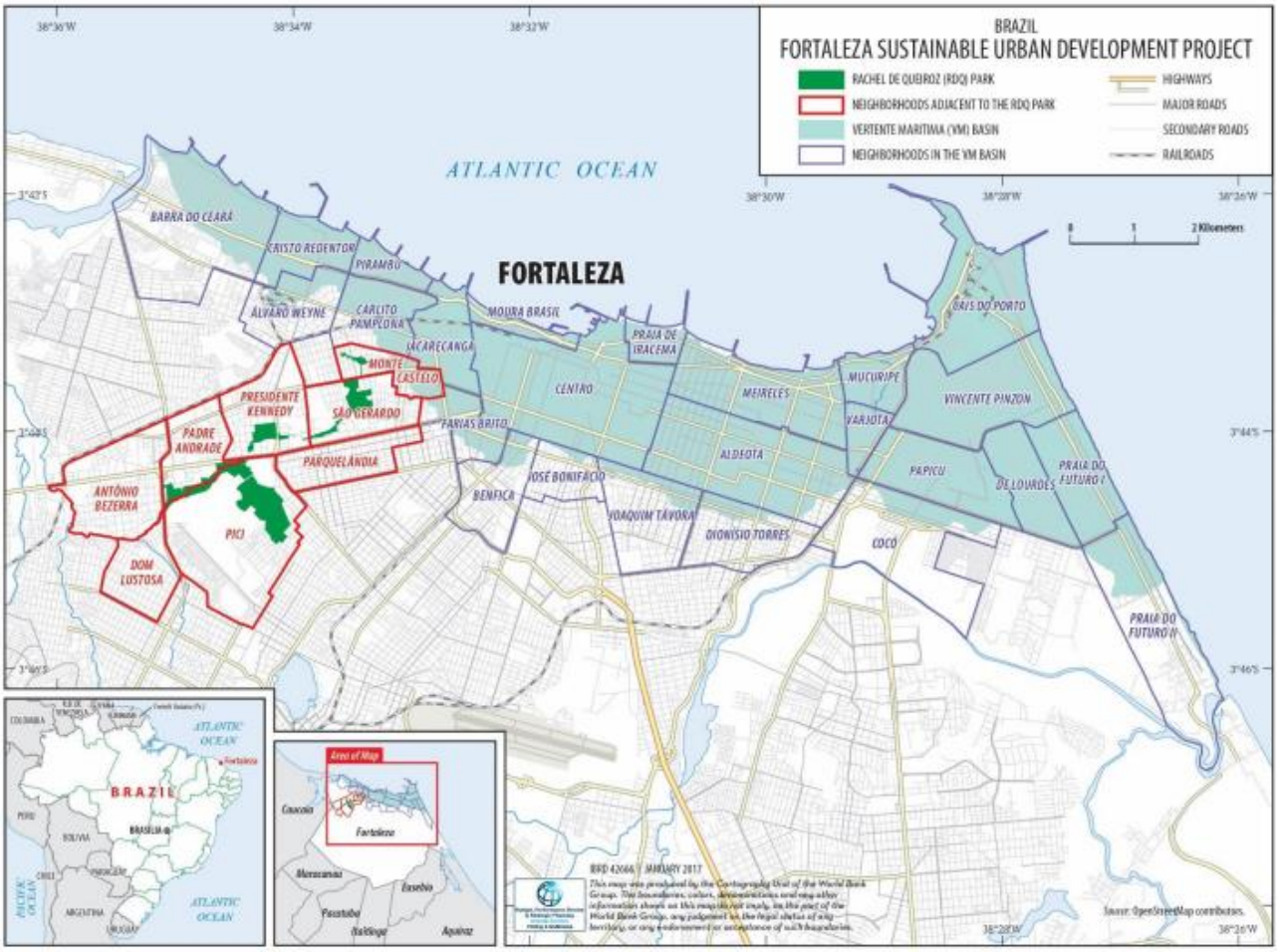
O FCS se propõe a executar ações principalmente em duas áreas específicas de Fortaleza: nos bairros inseridos na região da Bacia da Vertente Marítima (Barra do Ceará, Carlito Pamplona, Cristo Redentor, Jacarecanga e Pirambu) e nos bairros que compreendem o Parque Rachel de Queiroz (PRDQ) (Alagadiço/São Gerardo, Antônio Bezerra, Dom Lustosa, Monte Castelo, Padre Andrade, Pici, Presidente Kennedy e Parquelândia), ambos localizados na porção oeste da cidade, beneficiando diretamente, de acordo com o Manual Operativo do Projeto (MOP): (i)159.579 residentes dos 8 bairros do entorno imediato do PRDQ onde as intervenções de qualificação urbana e ambiental ocorrerão; e (ii) 160.195 residentes dos 5 bairros litorâneos do setor oeste da Bacia VM. (FORTALEZA, 2017, p. 11).

Dessa forma, com obras de melhorias no saneamento básico, reaproveitamento de espaços públicos e aumento das áreas verdes do município, a gestão municipal pretendia conter a degradação ambiental presente há muitos anos em determinadas áreas periféricas do município, trazendo consequentes benefícios diretos primeiramente à população dessas áreas, na forma de serviços públicos (em áreas nos quais esses são inexistentes ou deficientes) e de forma indireta a todos os habitantes de Fortaleza. (Figura 1).

No entanto, nos documentos oficiais do programa, embora constam os problemas ambientais supracitados, característicos das áreas de atuação às quais o programa foi direcionado, de acordo com Fortaleza (2017), entre os objetivos gerais do projeto estão:

> (i) Fortalecer a capacidade de planejamento urbano e financiamento do município de Fortaleza; e (ii) conciliar os ambientes natural e construído da cidade através da execução de pilotos de saneamento e reabilitação de espaços públicos em áreas selecionadas da Bacia VM e do PRDQ. (FORTALEZA, 2017, p. 11).

Figura 1 — Bairros da área de atuação do programa FCS.



Fonte: Fortaleza (2017).

A pessoa identificada como “ex-gestor 2”, resume muito bem esse caráter agregador de programas do FCS. Por se tratar da proposta de um grande programa, realizado com um vultuoso aporte financeiro, o ex-gestor define o programa quanto à sua proposta ambiental, mas sem esquecer dos demais resultados esperados:

> “Na SEUMA trabalhamos com várias temáticas: efluentes, resíduos sólidos, licenciamento, questões urbanísticas. O PFCS é exatamente um complexo de projetos, um portfólio de vários projetos menores, que perpassam por várias áreas. Ao longo dos 6 anos, o somatório desses projetos, que formam o PFCS, melhoraria a balneabilidade das nossas praias, as áreas verdes e melhorar o planejamento urbanístico na cidade” (Ex-gestor2).

Dentro dos objetivos gerais propostos pelo programa, pretende-se alcançar os seguintes resultados específicos através dos subprojetos divididos em seções, de acordo com suas especificidades: melhoria da balneabilidade em pontos selecionados da VM; ampliação do acesso da população na área de influência do PRDQ a espaços públicos de qualidade; ampliação da capacidade de planejamento e gestão urbana e ambiental do município, bem

como de arrecadação, através de investimentos na revisão, regulamentação, melhorias e/ou implementação de diversos instrumentos (urbanísticos, cadastro Fortaleza Online); e preparação e estruturação de uma Operação Urbana Consorciada modelo (Operação Urbana Consorciada do Parque Rachel de Queiroz). Assim, nota-se a presença de objetivos voltados não necessariamente à questões socioambientais, situação que vai ser discutida ao longo da presente etapa de análise documental.

Dois dos ex-gestores entrevistados, que serão identificados em todo o trabalho como "Ex-gestora 1" e "Ex-gestor 2", ao fazerem suas apresentações gerais resumidas do programa, mostram quais são suas principais atividades, e seus benefícios mais relevantes:

> "Tínhamos o projeto 'Águas da cidade', que tinha o objetivo de melhorar a balneabilidade tanto da orla quanto dos corpos hídricos, através de educação ambiental, fiscalização, e do projeto 'se liga na rede', de buscar que as pessoas se liguem a rede de saneamento, de esgotamento sanitário. E a gente tinha vários outros projetos, de pontos de entrega voluntária de resíduos, educação ambiental em torno do parque Rachel de Queiroz, que eram obrigações do financiamento" (Ex-gestora 1).

> "Íamos pensando projetos nas áreas ambientais, buscando alguns que já existiam. Assim foi nascendo projetos nesse sentido, juntamente de outras áreas, formando um complexo de projetos. O PFCS é exatamente isso, um complexo de projetos, um portfólio de vários pequenos projetos, que perpassam por várias áreas, que visam melhorar o planejamento urbanístico da cidade. Ao longo dos 6 anos, o somatório desses projetos iria melhorar a balneabilidade das nossas praias, fortalecer a capacidade de planejamento da cidade" (Ex-gestor 2).

De acordo com o Manual Operativo do Programa FCS (FORTALEZA, 2017), o programa é dividido em dois componentes: o primeiro, intitulado "Recuperação urbana e ambiental"; e o segundo, denominado "Fortalecimento da capacidade de planejamento urbano e financiamento". Esses componentes, por sua vez, são divididos em subcomponentes específicos, cada um descrevendo suas atividades próprias e seus locais de atuação, os quais serão caracterizados a seguir no seguinte organograma (Figura 2).

Figura 2 — Componentes e subcomponentes do FCS.

Fonte: Adaptado de Fortaleza, 2017.

4.1.2.1 Componente 1: Recuperação Urbana e Ambiental

O componente 1, o que diz respeito a "Recuperação Urbana e Ambiental", é dividido em dois subcomponentes. Um deles é o de "Redução Localizada de Poluição em Trechos da Bacia VM", correspondente à seção "Águas da Cidade", o qual apresenta como principais objetivos os relacionados à melhoria da balneabilidade das praias da parte oeste da cidade, mais especificamente da Bacia da Vertente Marítima, com as seguintes atividades independentes, mas interconectadas com a mesma finalidade:

> Educação ambiental e sanitária; Intensificação da fiscalização de imóveis não interligados; Financiamento de interligações domiciliares de esgotamento sanitário para a população de baixa renda ("Ligado na Rede"); Captação de drenagem a tempo seco; Tratamento localizado de recursos hídricos selecionados; Plano Diretor de Drenagem e; Ações integradas em resíduos sólidos ("Reciclando Atitudes") (FORTALEZA, 2017; p. 12)

Merece atenção o projeto "Se liga na rede" (algumas vezes sendo encontrado nos materiais institucionais como "Ligado na rede"), iniciado em julho de 2021, e executado pela SEUMA, em parceria com a CAGECE, que apresentava como objetivo reduzir o número de imóveis que não estavam inseridos no sistema de esgotamento sanitário, permitindo, dessa forma, a melhoria da balneabilidade da orla marítima da Cidade, ao impedir que o esgoto doméstico se direcione à costa marítima da região (Imagem 3).

Figura 3 – Ações do projeto “Se liga na rede”.

Fonte: Fortaleza, 2021.

Com esses dois objetivos principais, as ações têm como área de abrangência, os bairros Barra do Ceará, Carlito Pamplona, Cristo Redentor, Jacarecanga e Pirambu, nos quais parte da população de baixa renda teve suas residências ligadas à rede de esgoto, processo custeado pelo projeto. De acordo com a secretária da SEUMA, Luciana Lobo, os benefícios para a cidade, para a própria população que mora na região e para o meio ambiente e saúde coletiva são inúmeros” (FORTALEZA, 2021).

O sub-componente 1.2, intitulado “Recuperação do Parque Rachel de Queiroz”, correspondente à seção “Rede de Sistemas Naturais”, apresenta como principal objetivo, através da “revitalização” (conforme consta no próprio documento) e ampliação de áreas verdes, integrar os ambientes naturais e os construídos da cidade. Apresenta como principais atividades: “elaboração de projetos executivos e execução do PRDQ; execução do plano de arborização; ações integradas na área de resíduos sólidos e; investimentos em educação, recuperação e preservação do meio ambiente” (FORTALEZA, 2017). Merece destaque a justificativa que consta no documento para ser o PRDQ o foco principal desse subcomponente, pois, de uma só vez, o parque pode:

> (i) responder a uma demanda antiga da população carente habitante daquela área da cidade por acesso a espaços públicos de qualidade; e (ii) constituir investimento público-âncora, capaz de alavancar oportunidades adicionais de desenvolvimento do entorno do parque, através de parcerias público-privadas (FORTALEZA, 2017; p. 17).

No Manual Operativo do PFCS, consta como justificativa para o local de implantação do parque as seguintes afirmações:

> Tal escolha justifica-se não somente por possuírem grandes adensamentos com baixos índices de IDH e elevados níveis de degradação ambiental, mas por serem capazes de dar retorno mais rápido aos investimentos, visto que o Projeto proposto irá complementar outras propostas já planejadas e em execução pelo poder público municipal e estadual. (FORTALEZA, 2017, p. 11).

A execução do parque, contida na proposta do FCS, foi organizada, inicialmente, visando a divisão em 19 trechos (ANEXO A), conforme tabela a seguir (Tabela 1):

Tabela 1 – Trechos e bairros do PRDQ

Trecho	Nome	Bairro
1	Açude João Lopes	Bairro Ellery
2	Rua Raquel Holanda	Bairro Ellery
3	Açude Alagadiço / São Gerardo	São Gerardo
4	Canal do Riacho Alagadiço	São Gerardo
5	North Shopping/Praça Jonas Gomes	Presidente Kennedy
6	Av. Governador Parsifal Barroso	Presidente Kennedy
7	Rua Frei Odilon	Presidente Kennedy
8	Riacho Cachoeirinha - UFC	Pici
9	Av. Professor Andrade Furtado - UFC	Pici
10	Açude Santo Anastácio - UFC	Pici
11	Av. Demétrio Menezes - UFC	Presidente Kennedy
12	Rua Rui Monte	Antônio Bezerra
13	Rua Dr. Vale Costa	Antônio Bezerra
14	Rua Joaquim Leitão	Antônio Bezerra
15	Rua Conselheiro Araújo Lima	Dom Lustosa
16	Indústria Unitêxtil	Dom Lustosa
17	Rua Coronel Matos Dourado	Dom Lustosa
18	Rua Prof. Haribaldo Costa	Henrique Jorge
19	Antigo Sítio Pici – Casa Rachel de Queiroz	Henrique Jorge

Fonte: Adaptado de Santos (2017).

Outro destaque dentro do projeto do parque é a sua funcionalidade ambiental, com a disposição das *wetlands*, sistema interconectado de 9 lagoas, localizadas na porção do trecho 6, que apresentam o serviço ambiental de contenção de cheias (Figura 4). Susana Moreira, em artigo presente no site ArchDaily, explica a funcionalidade desse sistema:

> por se tratar de uma área de preservação municipal alagada, o projeto do Parque Rachel de Queiroz adotou a drenagem como eixo estruturador. Para melhorar a qualidade da água do Riacho Cachoeirinha, bem como, criar um sistema de amortecimento de cheias foi empregado a técnica das wetlands. Após estudos hidrológicos, foram propostas 9 lagoas interconectadas que realizam um processo de filtragem natural das águas do Riacho e de galerias pluviais, através de decantação e fitorremediação. (MOREIRA, 2022).

Figura 4 — Wetlands do trecho 6

Fonte: MOREIRA, 2022.

Sobre o sistema de *wetlands,* foi adotado pelo escritório de arquitetura vencedor de processo licitatório e responsável pelo desenho arquitetônico do parque. Um dos arquitetos envolvidos no projeto, aqui identificado como "Arquiteto 1", discorre sobre a funcionalidade ambiental do equipamento urbano localizado no trecho 6:

> "sabíamos que vinham contribuições principalmente do trecho norte, pelas drenagens, sabíamos do rebaixamento do lençol freático do (supermercado) Cometa, que lançava água limpa. Então tínhamos contribuições limpas também, e nos pareceu um lugar favorável para trabalhar as lagoas, sabendo que não seria um tanque de depuração de esgoto. Nossa ideia era que as águas não chegassem no rio do jeito que estava na galeria, que passassem minimamente por um processamento, ou um tempo recebendo sol, ou passando por raízes das plantas, ou se diluíssem com alguma outra água, antes de chegar no riacho" (Arquiteto1).

4.1.2.2 Componente 2: Fortalecimento da Capacidade de Planejamento Urbano e Financiamento

O componente 2, referente ao "Fortalecimento da Capacidade de Planejamento Urbano e Financiamento", por sua vez, divide-se nos subcomponentes "Instrumentos de Planejamento e Controle Urbano e Ambiental" e "Oportunidades de Negócios Urbanos".

O sub-componente 2.1, que recebe o título de "Instrumentos de Planejamento e Controle Urbano e Ambiental", trata mais precisamente de ações relacionadas à intensificação de mecanismos de gestão e governança, em consonância com outras ações já executadas pela

SEUMA, com o intuito de "ampliar a eficiência e a eficácia da Secretaria no desempenho de suas atribuições de planejamento e monitoramento urbano" (Fortaleza, 2017). Com base nos propósitos citados, reúne as seguintes atividades: revisão e/ou regulamentação do Plano Diretor Participativo; criação do "Fortaleza Online"; elaboração e modernização do cadastro multifinalitário; estruturação das células de controle da poluição; e fator verde.

Assim, além de reunir ações de gestão ambiental (atividades de fiscalização e controle ambiental) engloba também ações voltadas à revisão das legislações locais (Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do Município (LUOS); Código das Cidades, que englobará o Código de Obras e Posturas do Município e o Código Ambiental; e Lei de Sistema Viário). Também deve-se observar as ações propostas relacionadas ao "Fortaleza Online" e a atividade de "Elaboração e modernização do cadastro multifinalitário", ambas propostas de melhorias de instrumentos de gestão.

No caso do "Fortaleza Online", trata-se de criação de sistema online, no qual mais de 80 serviços passam a ser analisados automaticamente, tais como a emissão de alvarás de construção e funcionamento de empreendimentos, concessões de licenças ambientais e de propagandas, autorizações sonoras, entre tantos outros concedidos pela prefeitura. Entre os objetivos principais está a diminuição do tempo nas análises dos processos, transparência nas informações e redução dos índices de corrupções nesses serviços, pois, segundo conta no MOP, não terá mais a ação de pessoas na análise dos processos (FORTALEZA, 2017). Já as ações referentes à modernização do cadastro multifinalitário, é realizado através de uma colaboração entre SEUMA e SEFIN. Voltado à melhoria do ordenamento territorial de Fortaleza, a sua implantação visa modernizar o cadastro territorial das demais dimensões do planejamento urbano, principalmente ao fiscal, como forma de trazer benefícios à população, tais como "melhoria no acesso às informações territoriais, mais precisão na avaliação da propriedade em casos de compra ou venda, identificação da localização de serviços básicos, entre outros", conforme apontado no MOP (FORTALEZA, 2017).

O subcomponente 2.2, denominado "Oportunidades de Negócios Urbanos", refere-se à ações voltadas também à gestão urbana, mas no sentido de, utilizando-se de projetos de transformação urbana, e em parceria com o setor privado, criar oportunidades de desenvolvimento econômico para a cidade. Assim, inclui as atividades de: identificação de Operações Urbanas Consorciadas; desenvolvimento e estruturação da OUC Rachel de Queiroz; investimentos em urbanização, infraestrutura, programas de cunho social, operações urbanas consorciadas e indenizações por desapropriações; e ampliação da receita municipal utilizando os instrumentos do Estatuto das Cidades.

Analisando o subcomponente 2, nota-se o destaque dado às OUCs enquanto oportunidades de negócios, através das transformações no espaço urbano, na busca por alavancar os recursos financeiros de uma determinada área da cidade em parceria com o setor privado. Assim, a prefeitura municipal determina enquanto atividade desse subcomponente a criação de um "produto de identificação de OUCs", ou seja, conforme mesmo afirma o MOP, "um conjunto de áreas prioritárias, com critérios pré-definidos, que sejam passíveis da aplicação deste instrumento de desenvolvimento urbano na Cidade de Fortaleza". Também nesse sentido está outra atividade, a de "desenvolvimento e estruturação da OUC Rachel de Queiroz" que, conforme já se afirma no seu título, propõe, com os recursos do programa, a estruturação de um projeto de OUC no Parque Raquel de Queiroz, convocando, para isso, a iniciativa privada, e seguindo todas as diretrizes legais previstas nos dispositivos jurídicos que determinam tal ação.

A atividade três do presente subcomponente também trata do mesmo assunto, quando prevê ações de "ampliação da receita municipal utilizando os instrumentos do Estatuto das Cidades". Assim, utilizando-se dos instrumentos tributários, financeiros, jurídicos e políticos, identificar as melhores formas de ampliação da arrecadação municipal. Assim, determinar como instrumentos tais como Outorga Onerosa do Direito de Construir, IPTU Progressivo, Contribuição de Melhoria, Operações Urbanas Consorciadas, Transferência do Direito de Construir, podem ser utilizado como financiadores de soluções para enfrentar os problemas sociais da cidade.

O programa conta também com um terceiro componente, intitulado "Gestão do Projeto". De acordo com o MOP, tinha a função de dar suporte ao programa nas mais variadas áreas, através de ações como apoio em áreas técnicas, monitoramento e avaliação do programa, supervisão de obras, execução financeira das licitações, auditorias, entre outras. Para isso, contava com a colaboração institucional do Tribunal de Contas do Município (TCM), Controladoria Geral do Município (CGM) e Comissão Central de Licitações de Fortaleza (CLFOR). A respeito do terceiro componente, a "Ex-gestora 1 afirma:

> "Tinha um terceiro eixo que era a governança, que era exigido pelo banco. Então vamos revisar o Plano Diretor, e vamos 'dar um gás' no Fortaleza online, que era nosso projeto de licenciamento, no sentido de desburocratizar. Fortaleza é a única capital do Brasil que você pode ter um alvará de construção em 30 minutos. É automático, declaratório" (Ex-gestora 1).

O programa inicial conta também com um plano de reassentamento involuntário, o qual visa garantir às famílias que habitam as áreas consideradas necessárias às intervenções do programa a implementação de práticas de "compensação, assistência, provisão de

habitação (ao menos equivalente à afetada), apoio pós-assentamento, etc., com atenção particular às necessidades de grupos vulneráveis eventualmente atingidos" (FORTALEZA, 2017).

Quanto ao financiamento do programa (Figura 5), consta no MOP a ordem de US$ 146.600.000,00 (cento e quarenta e seis milhões e seiscentos mil dólares americanos). Deste total, 50% dos recursos foram financiados por empréstimo concedido pelo BIRD à PMF, e os 50% restantes, oriundos de recursos do tesouro municipal, e dos Fundo de Defesa do Meio Ambiente (Fundema) e o Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb). A Ex-gestora 1 falou sobre a ideia do financiamento:

> "O financiamento foi algo interessante. Eu ja tinha experiências com financiamentos internacionais. O prefeito me disse que Fortaleza nunca teve um emprestimo com o Banco Mundial. E ai entra o lado político também, e a gente tem que entender. Ele disse que queria que o empréstimo fosse do Banco Mundial. O banco ficou 'enlouquecido' pelo programa. Eles queriam meio que vender para outros estados. Foi super bem aceito" (Ex-gestora 1).

Figura 5 – Custo por componente do FCS.

Componentes / Subcomponentes do Projeto	BIRD (USD milhões)	PMF (USD milhões)	Custo Total (USD milhões)	% BIRD	% PMF
1. Restauração Urbana e Ambiental	**52.1**	**12.3**	**64.4**	**81%**	**19%**
1.1 Requalificação do Parque Rachel de Queiroz (PRDQ)	37.5	8.4	45.9	82%	18%
1.2 Redução pontual da Poluição da Vertente Marítima	14.6	3.9	18.5	79%	21%
2. Fortalecimento do Planejamento e do Financiamento Terrestre / Solo	**15.0**	**61**	**76.0**	**20%**	**80%**
2.1 Atualização dos Instrumentos de Planejamento e do Licenciamento (Fortaleza On line).	10.0	8.3	18.3	55%	45%
2.2 Implementação de Instrumentos de financiamento Terrestre / Solo	5.0	52.7	57.7	9%	91%
3. Gestão do Projeto	**6.0**	**0.0**	**6.0**	**100%**	**0%**
Custos Total					
Total de Custos do Projeto	73.1	73.3	146.4	49,9%	50%
Front-End-Fee	0.183	0.0	0.183	0,1%	0%
Financiamento total Necessário	73.3	0.0	146.6	50%	50%

Fonte: Fortaleza (2017, p. 25).

Averiguando a questão dos custos e financiamentos do programa, conforme descrito no PAD (*Project Appraisal Document*)[4], a previsão maior parte dos recursos provenientes do empréstimo concedido pelo BIRD foi destinado às obras infraestruturais do componente 1, ficando a prefeitura com um percentual maior de participação no componente

4 Documento de Avaliação do Projeto (tradução nossa). Referente às condições de empréstimo concedido pelo BIRD.

2, através de recursos próprios, principalmente nas partes voltadas aos instrumentos de gestão, voltados ao aumento da arrecadação municipal. Sobre o financiamento do programa, mais especificamente do projeto do parque, a Ex-gestora 1 falou sobre como se deu e também sobre a necessidade de se fortalecer os instrumentos de aumento de arrecadação:

> "O Parque foi feito com dinheiro do financiamento mais o tesouro municipal. Mas entendiamos que dentro do programa, já era projeto nosso ampliar a receita municipal a partir de instrumentos do estatuto da cidade. Por exemplo, no PRDQ, aquela área é completamente dotada de infraestrutura subutilizada. Vimos uma oportunidade de ter uma OUC para aproveitar, adensar uma area cheia de infraestrutura não utilizada, que representa um onus para o poder publico. Por que a OUC? Primeiro, a OUC chama o mercado, quando se dá mais potencial construtivo a ele. A iniciativa pública não faz nada sozinha, a privada também não. As duas juntas fazem" (Ex-gestora 1).

As contrapartidas exigidas, realizadas em forma de bens e serviços, descritas nas atividades das subseções do programa, também poderiam ser realizadas por outras secretarias da PMF, desde que relacionadas com as áreas de atuação do programa e articuladas com a Secretaria executora do projeto, a SEUMA.

O trecho que compreende o equipamento de lazer, no caso o 6, sem dúvida, o mais emblemático de todo o projeto, foi finalizado e entregue à população em fevereiro de 2022. Tratava-se antes uma área degradada, tomada por despejos irregulares de esgotos clandestinos e lixo, situação que contribuía para a má qualidade dos recursos hídricos integrados e para os alagamentos recorrentes, ocasionados pela diminuição do escoamento das águas pluviais decorrentes do adensamento urbano da área. Logo a população já adotou o equipamento de lazer localizado na avenida Gov. Parsifal Barroso (continuação da avenida Humberto Monte), que já utiliza os espaços para a prática de esportes ao ar livre principalmente nos horários iniciais da manhã e nos períodos do fim da tarde e noite, todos os dias da semana, com a presença também de *foodtrucks* e pequenas bancas de comércio de alimentos e de lazer infantil, tendo em alguns finais de semanas eventos organizados por moradores da região e pela própria prefeitura. Observa-se que o trecho 6 acabou por ser finalizado antes que os demais, evidenciando uma vontade da gestão de entregar prioritariamente a parte do projeto que contém o equipamento urbano de lazer. Logo se tornou bastante divulgado pelo poder municipal, e ganhou as reportagens dos principais veículos de comunicação locais.

Como se trata de um modelo de equipamento de lazer que logo foi bastante utilizado como "garoto propaganda" da gestão municipal, passou a oferecer programações culturais e de lazer ofertadas pela prefeitura. Vale citar aqui a transformação do local em um

dos polos oficiais da programação de carnaval da cidade, situação essa que evidencia também a vontade da gestão de proporcionar a integração de outras políticas locais.

Nos referimos, então, a um programa ainda em execução, mas que com partes já finalizadas, que logo foram adotadas pela gestão municipal como um exemplo de eficiência no provimento de políticas públicas urbanas, e de preocupação com as questões ambientais da cidade. O programa tem prazo final previsto para o fim de 2024, por se tratar do último ano da gestão do prefeito José Sarto. Dessa forma, o seguimento do PFCS fica a depender de uma possível continuidade da gestão atual, em caso de reeleição, ou por vontade de uma possível outra gestão sucessora dar prolongamento ao programa.

Para citar a situação atual de alguns dos subprojetos que compõem a política pesquisada, discutiremos alguns de seus resultados, disponíveis em veículos de comunicação e/ou em canais oficiais do poder municipal, para depois comentar a questão referente à reformulação do programa, ocorrida em 2021, e que ainda está em vigência no momento de finalização do presente trabalho.

Inicialmente, de todos os trechos previstos no projeto, foram entregues os trechos 1,2 5 e 6, ainda em fevereiro de 2022, custando cerca de 20 milhões de reais, conforme afirmou o Secretário Municipal de Infraestrutura, Samuel Dias, em entrevista concedida ao Jornal O Povo, em reportagem correspondente ao evento de entrega das obras dos trechos citados, veiculada no dia 16 de fevereiro de 2022.

A segunda etapa das obras correspondentes ao projeto do PRDQ, entregues em fevereiro de 2022, correspondem os trechos 3 e 4, os quais compreendem as áreas do entorno da lagoa do São Gerardo, o Polo de Lazer da Avenida Sargento Hermínio, no Bairro Ellery, e a Praça da Mãe Rainha, no bairro. Obras de construções de calçadas, pavimentação, construção de ciclovias, são as ações mais visíveis da região, sobretudo na área do Polo de Lazer. De acordo com reportagem do Jornal O Povo (2024), as obras custaram cerca de 11 milhões de reais, somando-se assim ao montante de 20 milhões já gastos nas obras dos trechos entregues anteriormente. Assim, os demais trechos ainda não entregues, de acordo com Juliana Brauner, secretária executiva da SEUMA, estão previstos para serem finalizados até o final do mandato da gestão atual, portanto, ainda no ano de 2024.

4.1.2.3 Reformulação do FCS

No ano de 2021, o programa passou por uma reformulação, no sentido de rever seus objetivos e ações, pois boa parte dos intentos do projeto inicial já haviam sido atendidos com as ações que primeiramente fizeram parte do programa, e visto que as ações já realizadas apresentavam uma alta possibilidade de replicabilidade em outras áreas da cidade. Conforme já discutido na subseção anterior, o programa apresentava como objetivos a melhoria do ambiente urbano, através de ações de melhoria da balneabilidade da VM e da criação de áreas verdes na porção oeste da cidade, bem como do aumento da capacidade de planejamento urbano, através da adoção de instrumentos urbanos que possibilitam o aumento da receita municipal e de parcerias com o setor privado. Muitas ações foram realizadas nesse sentido, e avaliadas pela própria gestão municipal como exitosas. No entanto, ao longo da trajetória da política, muitos acontecimentos levaram a uma reflexão dos objetivos do programa, tais como atrasos e adiamentos de licitação por conta da pandemia da Covid-19, que levaram a um intenso aprendizado institucional, principalmente na área gerencial, e a uma intensificação das ações para diminuir os atrasos gerados por estes percalços.

A pessoa identificada como "Gestora 1" nesta pesquisa, que atualmente assume cargo na SEUMA, afirma que desde 2021, já via a necessidade de se ajustar o programa, depois de alguns anos em vigência, e de alguns resultados já conseguidos, pois, ainda assim:

> "havia um percentual de execução baixo para um alto aporte de recursos e pouca execução. O grande desafio era tentar em 4 anos recuperar um esforço empreendido que não tinha tido ainda um retorno necessário. E assim o programa passou por uma restauração. Ações pensadas inicialmente foram suprimidas e outras incluídas, como forma de maximização do alcance dos objetivos" (Gestora 1)

A justificativa para a reformulação do programa, realizada em conjunto pela PMF, SEUMA e pelo Banco Mundial, e se fez necessária, de acordo com o documento de proposta de reestruturação do projeto, para:

> (i) Acomodar eventos fruto da dinâmica natural de implementação do Projeto. No que diz respeito ao Parque Rachel de Queiroz (PRDQ), que constitui um dos investimentos- chave do Componente 1 do Projeto FCS, não houve avanços nas tratativas da PMF com a Universidade Federal do Ceará (UFC) que permitiriam avanço de implementação dos trechos 8A, 8B, 9 e 10 do PRDQ. Isto acabou implicando na necessidade de redimensionamento das ações no PRDQ para somente os trechos 1, 2, 3, 4, 5 e 6;
> (ii) Refletir a mudança da administração na PMF e no Projeto (2020/2021) e, com ela, acomodar prioridades emergentes da gestão, ampliando a sinergia entre o FCS e outras iniciativas em curso pela PMF;
> (iii) Introduzir ênfase dos investimentos do Projeto sobre prioridades ressignificadas por conta dos efeitos das mudanças no clima, como por exemplo nas agendas de

> ampliação de áreas verdes / espaços públicos, controle de inundações e aumento da mobilidade ativa (implantação de ciclovias);
> (iv) Alterar / reduzir o percentual de participação da Prefeitura de Fortaleza, sem comprometimento dos resultados do Projeto.

Assim, nota-se que ao longo da política, novos desafios foram sendo enfrentados e algumas mudanças naturais impuseram uma necessidade de repensar a política, readequando a novos parâmetros e impondo novos desafios. Quanto aos objetivos reformulados,conforme consta na proposta de reformulação do programa, manteve-se a divisão em componentes (Componente 1: "Recuperação Urbana e Ambiental" e Componente 2: "Fortalecimento da Capacidade Municipal para Planejamento e Operacionalização da Política Urbana e Ambiental"), conforme foi detalhado na seção anterior. No entanto, com o andamento do programa, algumas necessidades se impuseram e exigiam ajustes, alguns deles impactando diretamente o PRDQ. Assim, quanto aos objetivos do projeto reestruturado para o componente 1:

> (i) Mantém inalterado o objetivo do Componente;
> (ii) Mantém o foco das intervenções no Parque Rachel de Queiroz (trechos 1, 2, 3, 4, 5 e 6), embora reduza o escopo de atuação nos trechos 7, 8, 9 e 10, onde não foi possível endereçar questões técnicas mais complexas e questões relativas a aquisição de terras e reassentamento;
> (iii) Inclui investimentos na requalificação / melhoria e ou implantação de novas áreas verdes e espaços urbanos, para além daqueles previstos no Parque Rachel de Queiroz e seu entorno. Estes investimentos corroboram com a Política Municipal do Meio Ambiente de Fortaleza, que traz como principais metas e objetivos a manutenção do sistema de áreas verdes do município e o aumento da cobertura vegetal, além de buscar estruturar a rede de sistema natural de Fortaleza, que contempla riachos, lagoa e rios, assim como o entorno destes, parques, praças e outros espaços que possam fazer conexão entre essas áreas, além de fazer integração com a Política de Mobilidade Urbana Sustentável. Também importante destacar que todas as atividades que se pretende inserir no escopo do Programa tiveram sua viabilidade técnica, socioambiental e programática amplamente discutida e aprovada junto ao ente financiador. De modo específico, trata-se das seguintes intervenções:
> a. Urbanização das lagoas da Messejana e Opaia; b. Requalificação do Parque Zoobotânico do Passaré (Fases II e III); c. Implantação de 30 micro parques; d. Implantação de Ciclovias/Ciclofaixas/Ciclorrotas – 84,6 km e. Requalificação do Parque Rio Branco; f. Esgotamento Sanitário do Riacho Maceió; g. Planos de Manejo de todos os parques urbanos e unidades de conservação municipais, em atendimento à legislação específica. (iv) Mantém na quase totalidade o foco e as intervenções previstas originalmente na área de saneamento na Bacia da Vertente Marítima, à exceção de: a. Propor a exclusão dos investimentos de tratamento in situ de alguns recursos hídricos. Esta intervenção seria realizada em caráter piloto; porém, foi constatado que a mudança não comprometerá a consecução dos objetivos de balneabilidade na orla. Ao mesmo tempo, a execução estaria inviabilizada em razão do cronograma remanescente de implementação do Projeto; b. Propor a inclusão de investimentos complementares aos originalmente previstos (que eram focados no setor centro-oeste da orla), de modo a potencializar os resultados do Projeto na diminuição da poluição difusa / aumento da balneabilidade da orla. Estes investimentos incluem a rede de coleta e ligação domiciliar / intradomiciliar em área adicional (Riacho Maceió).

Isto posto, nota-se, na proposta de reestruturação correspondente ao componente 1, a intenção de aumentar a área de alcance do programa para outras regiões da cidade, retirando a centralidade do recorte espacial da parte oeste, mais especificamente a bacia da VM e do PRDQ, inicialmente escolhida como foco das ações do início do programa, como por exemplo a urbanização de lagoas (Messejana e Opaia), requalificação do Parque Rio Branco e a criação de 30 microparques ao longo de toda a cidade. Contudo, ainda coloca o PRDQ como área a ser atendida pelas ações do programa, mesmo tendo alguns trechos suprimidos do escopo de ações por questões técnicas.

Quanto ao componente 2, intitulado "Fortalecimento da Capacidade Municipal para Planejamento e Operacionalização da Política Urbana e Ambiental", a reestruturação do programa:

> (i) Esclarece / revê / amplia o objetivo do Componente, em alinhamento com o alcance maior das intervenções agora previstas. O objetivo passa a ser fortalecer a capacidade municipal para o planejamento e a operacionalização da política urbana e ambiental;
> (ii) Mantém os subcomponentes, o foco e a quase totalidade dos investimentos originais, a saber: na modernização do cadastro Multifinalitário; na melhoria do processo de licenciamento digital; e na ampliação / coordenação entre capacidade de planejamento e capacidade de receitas;
> (iii) Inclui investimentos novos, antes não previstos pelo Projeto, mas considerados estratégicos para a PMF na gestão urbana e ambiental da cidade, a saber: a. Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB). O PMSB cumprirá com os aspectos abordados no novo Marco Nacional de Saneamento, aprovado em 2020; b. Plano Diretor Participativo; e c. Exclui investimentos na estruturação da Operação Urbana Rachel de Queiroz (OUC RDQ), considerando que a PMF está reconsiderando a sua forma de atuação com relação a OUCs; d. Atualização cartográfica para gestão territorial (Voo Aerofotogramétrico).

Nos interessa ver que o componente 2, que trata diretamente sobre os instrumentos de fortalecimento da capacidade de planejamento urbano, manteve a ideia apresentada no início do programa, quanto aos instrumentos de viabilização do aumento da arrecadação, tais como o cadastro multifinalitário e a otimização dos sistemas de licenciamento digital, e inclui projetos considerados estratégicos para a gestão urbana, tais como Plano de Saneamento Básico e a revisão do PDP. Todavia, desconsidera a proposta de estruturação da OUC RDQ, proposta que figurava como prioritária entre os objetivos iniciais do programa, mas que não se efetivou.

Assim, com esses objetivos reformulados, o programa apresentado em sua proposta de reestruturação traz algumas mudanças. Primeiramente, nota-se que se pretende estender a área de atuação inicialmente delimitada, antes circunscrita somente à bacia da VM e às áreas do PRDQ, aumentando a quantidade de bairros e, consequentemente, habitantes

beneficiados com a política. Também se optou por revisar o escopo do projeto, alterando atividades previstas, incluindo e excluindo ações que não estavam condizentes com a proposta do projeto, e assim, revendo também indicadores, metas e etc. No plano econômico, se reajustou a contrapartida municipal, reduzindo de 50% para 29,3%. E na questão institucional, atribuiu-se à SEFIN a função de co-execução do projeto, sendo então responsável pela execução das obras, gestão das salvaguardas sociais e pagamento dos projetos de infraestrutura do programa, situação que será detalhada no eixo da avaliação correspondente à trajetória institucional da política.

Vale ressaltar que, em 2023, o projeto arquitetônico do PRDQ, realizado pelo escritório de arquitetura Architectus S/S, foi premiado como "Obra do Ano", prêmio oferecido pela plataforma ArchDaily, em uma escolha entre outros 15 projetos de países lusófonos, feito comemorado pela gestão municipal.

4.1.3 Análise das bases conceituais da Política: Paradigmas orientadores e noções centrais

Os subtemas anteriores, correspondentes aos marcos regulatórios da política, bem como a sua situação atual, permitem, conforme propõe Rodrigues (2016), compreender os conceitos e noções fundamentais que norteiam o programa estudado, a partir dos objetivos centrais e da sua dinâmica de implantação. Assim, depois de evidenciados, junto a discussão do histórico do contexto local, possibilitam uma discussão acerca dos princípios que embasam a política estudada, um dos focos de análise da perspectiva avaliativa adotada no presente estudo. A presente etapa, se faz importante para uma reflexão inicial que embasa a formação de hipóteses que, posteriormente, serão verificadas com a análise de conteúdo, etapa realizada ao final das discussões realizadas na pesquisa.

Fazendo uma breve análise do decreto de criação do parque Linear Raquel de Queiroz, pode-se notar que está em conformidade com os dispositivos legais que determinam o direito a um meio ambiente de qualidade, a criação de áreas verdes como meio a esse direito e ao provimento de áreas verdes urbanas como direito à cidade. Conforme disposto anteriormente, a política de criação e delimitação do parque inicia-se com o Decreto municipal de N° 13.292, de 14/01/2014, mas sua execução se deu como parte integrante do PFCS, iniciado no ano de 2017. Ao analisar o seu decreto de criação, observamos as seguintes bases conceituais:

a) adoção dos preceitos de proteção ambiental;

b) dever do Poder Público no provimento de áreas verdes;

c) interesse social das áreas verdes e espaços públicos;

d) harmonização entre interesse social e meio ambiente equilibrado.

No seu artigo que dispõe sobre as finalidades, percebem-se objetivos de natureza protecionista dos recursos naturais, de preocupação com os processos ecológicos. Também se almeja a melhoria da qualidade dos espaços verdes e de parâmetros ambientais, através de atividades de recuperação de áreas que possivelmente estejam degradadas, a fim até mesmo de proteger de possíveis prejuízos futuros, como enchentes que sazonalmente atingem a cidade nos seus períodos mais chuvosos. A educação ambiental também é privilegiada, tanto no sentido científico, de proporcionar oportunidades de cooperação com a pesquisa científica, quanto de estimular atividades de adoção de práticas sustentáveis básicas para a comunidade em geral. O lazer e a recreação também são privilegiados nos objetivos. Inclui-se também nesse destaque a noção de patrimônio. Portanto, trata de um conjunto de objetivos de natureza social (saúde, lazer, cultura, educação) e ambiental (preservação, conservação) e urbanos (criação de áreas verdes).

A situação foi citada como forma de comparação, em que temos uma política ambiental, a criação de um parque urbano, com objetivos e finalidades bem definidas, direcionadas ao bem-estar da população, ao equilíbrio do meio ambiente urbano, melhoria dos padrões ambientais.

Quando passamos a analisar a situação da política avaliada, o programa FCS, ao nos depararmos com os documentos e com as entrevistas realizadas, observamos que nos resultados esperados do projeto, as expectativas financeiras figuram ao lado, em posições prioritárias, com os resultados de alcance social e ambiental, como se pode observar em fragmento do Manual Operativo do programa, relativo aos principais indicadores e resultados:

a) melhoria da balneabilidade em pontos selecionados da VM;

b) ampliação do acesso da população na área de influência do PRDQ a espaços públicos de qualidade;

c) ampliação da capacidade de planejamento e gestão urbana e ambiental do município, bem como de arrecadação, através de investimentos na revisão, regulamentação, melhorias e/ou implementação de diversos instrumentos (urbanísticos, cadastro, Fortaleza Online);

> d) preparação e estruturação de uma Operação Urbana Consorciada modelo (Operação Urbana Consorciada Rachel de Queiroz). (Fortaleza, 2017)

No que diz respeito à etapa de execução da criação do parque, portanto, como parte integrante do programa FCS, ao analisar seus objetivos expostos no MOP, já se observam as seguintes bases conceituais:

> a) conciliação dos ambientes natural e construído;
> b) promoção do desenvolvimento do espaço urbano;
> c) impulsionamento da arrecadação da receita municipal;
> d) promoção de parcerias com o setor privado.

Portanto, vemos a seguinte situação: a execução do PRDQ, etapa do programa analisado, acaba por incorporar objetivos e expectativas voltados à arrecadação municipal, à oportunidade de negócios urbanos, ao desenvolvimento econômico do território, à promoção de PPPs, entre outros, diferentemente do que acontece na sua etapa de criação, que ocorre antes da existência do programa. Assim, vemos que o parque parece ter sido criado com um objetivo, e a sua incorporação no programa o coloca junto a outros além dos propostos no início, mais voltados à questões sociais e ambientais. Temos, com o programa, a forte presença da dimensão econômica figurando entre os objetivos principais, sobretudo com o subprojeto voltado às desburocratizações das licenças ambientais (o "Fortaleza online", que será discutido nos próximos eixos avaliativos), posicionamento que se reflete ao longo de toda a gestão e que também se faz presente no programa.

Já a apreciação do documento de reformulação do programa, apresentado e discutido na subseção anterior, permite perceber as seguintes bases conceituais presentes na continuidade da política:

> a) requalificação de espaços naturais;
> b) aumento de áreas verdes urbanas;
> c) impulsionamento da receita municipal;
> d) aumento da capacidade de planejamento urbano.

O que foi apreciado nas entrevistas com gestores e ex-gestores do programa permite observar uma certa consonância entre suas considerações e dos objetivos que constam nos documentos oficiais do PFCS. Embora tenha ocorrido algumas mudanças estruturais no

escopo do programa, o quesito econômico sempre se mostra fortemente presente, principalmente através dos exemplos que afirmam os objetivos de possibilidades de aumento da arrecadação municipal, impulsionamento da receita, geração de negócios e do aumento da atratividade econômica da região próxima das áreas de influência do parque, sendo confirmadas até mesmo nas entrevistas como objetivos defendidos pela própria gestão municipal.

Neste caso, a concepção de empreendedorismo se faz presente, já também mostrando semelhanças com outros programas lançados na gestão que também compartilham desse objetivo, como o "Fortaleza Competitiva", por exemplo. Mesmo com a reformulação do programa, e a aparente diminuição de objetivos prioritariamente econômicos, esses se fazem presentes mesmo que de forma consequente, como efeito colateral dos objetivos principais.

Destarte, considerando o conteúdo dos documentos oficiais, nota-se que para a gestão, a ampliação da capacidade de gestão urbana, o aumento de arrecadação, são parâmetros que se encontram no mesmo patamar de importância e prioridade do que a melhoria da balneabilidade dos recursos hídricos da VM, por exemplo, que há anos sofre com o despejo de esgotos irregulares, e com a criação de uma área verde na parte oeste da cidade, duas das inúmeras necessidades de ordem ambiental e social da cidade de Fortaleza.

A análise conceitual dos documentos e das entrevistas permite observar que política de criação do parque aborda mais questões relacionadas à importância da criação de espaços verdes urbanos enquanto uma necessidade primordial, pois seus benefícios são sentidos diretamente na qualidade de vida da população, colocando a questão ambiental como um benefício social. Já a apreciação do texto oficial do PFCS, contido nos documentos, e das entrevistas, permite observar a inclusão da dimensão econômica nos objetivos primordiais da política, estando os interesses de criação da oportunidade de negócios e impulsionamento da arrecadação municipal figurando como resultados esperados juntamente a parâmetros ambientais, como a melhoria da qualidade ambiental da cidade, por exemplo. Mesmo com sua proposta de reformulação, e a consequente readequação de objetivos, que incluiu a supressão de alguns objetivos de ordem econômica (como a estruturação da OUC Rachel de Queiroz, por exemplo), o programa manteve seus objetivos quanto à proposta de aumento de emissão de licenciamentos ambientais, situação que demonstra interesses no desenvolvimento de oportunidades de negócios e aumento de arrecadação municipal, aliados à política ambiental estudada.

4.2 Análise de Contexto da Política

O presente eixo da avaliação em profundidade, denominado "Análise de Contexto da política", tem como objetivo prioritário descrever as circunstâncias conjunturais políticas e econômicas do momento de criação do programa estudado, relacionando com as possíveis articulações com outros programas, dentro do cenário político ao qual se insere. Nesse sentido, Rodrigues (2016) recomenda que deve-se "considerar a política ou programa como parte de um conjunto de ações que expressa, de forma mais abrangente, um modo de conceber a política, em seu sentido mais amplo, contemplando o econômico, o social, o cultural".

No caso do presente trabalho, a compreensão do cenário político-econômico no qual a política está inserida requer análise de importantes autores que conceituam e questionam o histórico de formação do Estado gerencialista local, no plano estadual e municipal, mostrando como se deu a formação desse cenário de incorporação dos preceitos gerencialistas nas gestões locais, e como a realidade particular do estado do Ceará e Fortaleza dialoga com as circunstâncias da escala mais abrangente do Estado neoliberal brasileiro.

Dessa maneira, se faz relevante uma imersão no cenário político local de formulação e implementação do FCS, visto que ele carrega consigo muitas das concepções políticas da gestão municipal ao qual está inserido, situação que se torna evidente com os contatos com seus documentos oficiais e nas entrevistas realizadas na pesquisa, materiais analisados nesta pesquisa, considerando também a literatura existente que se propõem a analisar o momento histórico da existência da política.

Para isso, primeiramente será traçado um breve panorama histórico acerca da política do estado do Ceará e da cidade de Fortaleza, no sentido de discutir como se deu a incorporação, ao longo da história, do gerencialismo como discurso dominante na administração pública local, para, a partir daí, debater a atuação das gestões municipais dentro desse cenário, localizando a política estudada e suas aproximações com as concepções defendidas pela administração local.

4.2.1 Contexto político de elaboração do programa

Na intenção de substituir as velhas práticas políticas locais, ganha destaque no Ceará um grupo de jovens empresários, representantes do Centro Industrial do Ceará (CIC), no final da década de 1970, que acabam por assumir o poder no Ceará em 1987, defendendo um novo modelo de Estado, incorporando elementos gerencialistas, pensando em uma

"modernização conservadora", que se traduziu em uma modificação do Estado, alterando sua relação com o mercado e com a sociedade cearense. Quando os principais representantes desse grupo chegam ao poder, dão início a chamada "Era Cambeba", que compreende o primeiro mandato de Tasso Jereissati (1987 – 1991), a sucessão de Ciro Gomes (1991 – 1994), seguidos por mais dois mandatos de Tasso (1995 – 2002), seguido pela Gestão de Lúcio Alcântara (2002-2006). Marinho e Nobre (2017) afirmam que, além de se utilizarem bastante de estratégias de marketing político, buscaram "produzir novas lideranças e alianças políticas sintonizadas com seu projeto de modernização da estrutura estatal como suporte local à expansão capitalista em tempos de transnacionalização do capital".

Dessa forma, o discurso do ajuste fiscal e da modernização burocrática, instituindo uma estrutura moderna que cumpria níveis de eficácia e eficiência, estaria condizente com as metas de desenvolvimento estabelecidas em seus objetivos, tomando o lugar das velhas práticas políticas que atrasavam o desenvolvimento local há décadas. O interesse dessa burguesia dirigente estava na modificação das obrigações do Estado burocrático, no intuito de reordená-lo, em consonância com as mudanças que estavam acontecendo no país, no sentido de uma adequação aos parâmetros neoliberais, não somente pela diminuição da intervenção do Estado na economia.

Outro ponto importante a se analisar na era Cambeba é a forte participação de financiamentos internacionais. Estabeleceu-se parcerias principalmente com o Banco Mundial, com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), entre outros. Chacon (2007, p.139) explica que a ação desses parceiros internacionais se dava "fornecendo não apenas ajuda financeira, mas contínua e aprimorada assistência intelectual e técnica na elaboração e condução das políticas públicas". O resultado dessas parcerias era satisfatório tanto para as agências financiadoras como para o estado do Ceará.

Na gestão Lúcio Alcântara, iniciada em 2003, o Governo do estado do Ceará, seguindo uma tendência já adotada por outras unidades da federação, acaba por aderir ao modelo de Gestão por Resultados como método para se atingir maiores eficiência, eficácia e efetividade nos resultados das políticas públicas locais, situação que se consolidou, de acordo com Ceará (2016), dentro de um cenário de forte restrição orçamentária e reduzida capacidade de investimento. Dessa maneira, a estrutura organizacional administrativa se constituiu, de acordo com Ceará (2016), em torno dos objetivos de:

> garantir o equilíbrio financeiro sustentável do Tesouro Estadual, o cumprimento de metas fiscais de resultado primário e compromissos legais e constitucionais; Consolidar o modelo de gestão baseado em resultados; Elevar a eficiência, a eficácia

> e a efetividade da administração estadual; Garantir o cumprimento das disposições constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal; e Contribuir para a preservação dos interesses contidos nas políticas públicas do Estado (CEARÁ, 2016; p. 12).

Cid Gomes (2007–2010 e 2011–2014) sucedeu Lúcio Alcântara como governador do estado. Atraindo uma grande e diversa coligação, simbolicamente representou uma derrota para o anterior governador, mas o que parecia um rompimento na verdade se mostrou mais parecido como uma continuidade da gestão. Farias (2012) explica essa situação, ao afirmar que:

> os Ferreira Gomes mantiveram praticamente o mesmo modelo econômico adotado nos 20 anos de Cambeba, destacando-se a política de isenções fiscais para atrair indústrias. A economia continuou a crescer – em 2010, o PIB do estado teve uma elevação de 7,9%, segundo o Ipece. Não obstante, as finanças do Estado não andaram bem, abaladas pela crise do capitalismo em 2008/2009. Com isso, os recursos para obras escassearam, especialmente no início da primeira gestão. (FARIAS, 2012. p. 446)

Na gestão Cid Gomes, a Gestão para Resultados se intensificou, sendo direcionada para a população, conforme aponta Ceará (2016, p. 14) "centrada notadamente nas áreas finalísticas, objetivando padrões ótimos de eficiência, eficácia e efetividade, contínua e sistematicamente avaliada e reordenada às necessidades sociais". Foram instituídos, ainda na gestão citada o Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários, sistema direcionado para implantação e controle de projetos, agilizando a tomada de decisão e execução; inaugurou a Escola de Gestão Pública, voltada à capacitação dos servidores; implantou a Rede Estadual de Planejamento, como forma de intensificar o planejamento, orçamento, monitoramento e avaliação na gestão pública estadual (LEITÃO, 2018).

Os aspectos gerenciais nas gestões estaduais apresentaram continuidade com as gestões do governador Camilo Santana (2015 – 2022), que mantiveram as características citadas de incentivos a PPPs e privatizações. Farias (2012) conclui que:

> a modernização conservadora cearense continua, embora não seja mais um empresário que diretamente comande o Estado. A burguesia cearense continua cada vez mais forte e influente – é ela que financia candidatos, que apoia nomes compromissados com seus interesses nos mais diversos setores da sociedade. São os interesses econômicos dos grupos empresariais que sustentam e orientam o sistema político vigente no Ceará atualmente (FARIAS, 2012. p. 449).

Assim, nota-se que o Ceará adotou um modelo de gestão fortemente marcada por políticas fundamentadas em parâmetros gerencialistas antes mesmo que o projeto de Estado neoliberal defendido e implantado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, quando se utiliza de políticas econômicas de diminuição de gastos públicos, como as reformas

administrativas e fiscais, privatizações, e se utiliza de meios de investimentos estrangeiros em políticas públicas locais. E que essa situação apresenta continuidade, conforme se alternam as gestões, que permanecem adotando programas políticos centrados no alcance de níveis ideais de eficiência, eficácia e efetividade.

Em uma breve observação do histórico da cidade de Fortaleza, sobretudo em um recorte temporal mais atual, vê-se que as últimas gestões municipais se mostram também alinhadas com as concepções gerencialistas da gestão pública, em conformidade com os governos estaduais, ganhando destaque nesse assunto os dois mandatos do prefeito Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra (2013 – 2020), por ter colocado a frente das políticas públicas locais o interesse em desenvolver o ambiente de negócios na cidade.

No início da gestão do prefeito Roberto Cláudio, em 2013, como uma das primeiras medidas tomadas, houve a promulgação da lei complementar nº 0137 de 08 de janeiro de 2013, que dispõe sobre a organização administrativa da Prefeitura municipal, nesse caso, reestruturando a configuração da administração municipal, o que Vieira (2020) chama de "reforma administrativa", na qual secretarias foram criadas, fundidas ou reformuladas, tendo passado por alterações em suas atribuições e competências.

Uma dessas secretarias que passaram por um reordenamento de funções foi a antiga Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano (SEMAM), que passou a ser denominada de Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), mantendo suas atribuições, mas adicionando a estas as competências relativas ao urbanismo provenientes da Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento (SEPLA) e relativas ao desenvolvimento urbano provenientes da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infra-Estrutura (SEINF). Dessa forma, as políticas voltadas ao urbanismo passam a integrar a pasta do meio ambiente no município, e passa a ser da SEUMA a atribuição da emissão das licenças municipais.

A ex-gestora entrevistada nesta pesquisa, identificada como "ex gestora 1", mostra como essa mudança se tratava de uma perspectiva da gestão, principalmente colocar essa desburocratização dos licenciamentos municipais em posições prioritárias dentro dos objetivos da secretaria:

> "Quando fui convidada para a secretaria, foram me passadas três tarefas: reduzir o número de processos de alvará de construção na secretaria, porque, segundo o SINDUSCON, tinha mais de 4 a 6 bilhões de Reais em VGV[5] estocados em

5 De acordo com o portal VGV, trata-se de "um valor calculado pela soma do valor potencial de venda de todas as unidades de um empreendimento imobiliário ou de uma carteira de imóveis". Assim sendo, mostra as oportunidades comerciais possíveis de determinados empreendimentos.

> processos de construção na secretaria; o segundo era reduzir tempo de aprovação desses processos; e o terceiro era o Parque Rachel de Queiroz"(Ex-gestora 1).

A ex-gestora classifica como muito oportuna a junção do Urbanismo com Meio ambiente, instituída pela gestão Roberto Cláudio, pois são questões "indissociáveis, complementares e interdependentes". A mesma afirma que:

> "Foi muito interessante esse formato. O que é a cidade? É o resultado do ambiente natural com o ambiente construído, através da ação da sociedade. Então, ele foi muito inteligente nessa configuração nova. Porto Alegre hoje, o secretário formatou toda a secretaria lá baseada na SEUMA. Outras secretarias no Brasil afora eles fizeram essa junção. Na questão dos licenciamentos, o urbanismo ficava em litígio com o meio ambiente. Então, para mim, isso foi essencial, fazer essa junção. A missão da Secretaria era planejar e controlar o ambiente natural e o construído na cidade de Fortaleza." (Ex-gestora 1)

Ainda como reflexos nas mudanças ocorridas com a reforma gerencial da administração pública municipal, conforme afirma Vieira (2020), é criada a política de emissão de licenças municipais, o "Fortaleza Online". Na referida política, com o intuito de desburocratizar as tramitações legais no sistema de emissão de licenças municipais, diminuindo o tempo de abertura de processos e de formalização de negócios. O reordenamento nas funções da SEUMA são vistos nos números apresentados por Vieira (2020), que afirma que "com a desburocratização, o número de licenças emitidas passou de 1.304 por ano, em 2012, para 39.143 em 2017".

O fato de o programa Fortaleza Online ser incorporado às ações do PFCS, no seu Componente 2, intitulado "Fortalecimento da Capacidade de Planejamento Urbano e Financiamento", mais precisamente no sub-componente 2.1, de "Instrumentos de Planejamento e Controle Urbano e Ambiental", o qual tem por objetivo o aumento da eficiência e eficácia nas ações de planejamento e monitoramento urbano, também mostra como essa intencionalidade estava alinhada com objetivos ambientais conforme já se desenhava com o reordenamento das ações da SEUMA.

Vieira (2020), ao tratar dessa questão da reconfiguração institucional da SEUMA e de sua atribuição acerca da emissão dos licenciamentos na cidade de Fortaleza, iniciados com a gestão Roberto Cláudio, mostra a intencionalidade da gestão em promover parâmetros gerencialistas, quando afirma que essas ações "revelam o empenho da administração pública municipal na flexibilização da legislação municipal, no intuito de oferecer soluções aos entraves legais à implantação da desburocratização, em favor do desenvolvimento do empreendedorismo local".

Enquanto a gestão comemora o feito do crescimento da emissão de licenciamentos, "destravando" as oportunidades de crescimento engessadas pela sistema de licenciamento antigo, existem os contrapontos da medida, que possuem também implicações ambientais. Vieira (2020) discute os principais pontos negativos das consequências da desburocratização, que aqui serão debatidos. A autora afirma que:

> juntamente à desburocratização do processo dos licenciamentos municipais, que gerou um indiscriminado volume de licenças municipais numa estrutura fiscalizatória que não foi preparada para tal, a generalização das atribuições e competências da fiscalização municipal exercida pela Agência de Fiscalização de Fortaleza, criada pela Lei Complementar nº 0190 de 22 de dezembro de 2014, marcou a dificuldade de Fortaleza crescer saudável e ordenadamente, prevalecendo a flexibilização da legislação para atender o interesse econômico em detrimento da saúde do ambiente para a cidade (VIEIRA, 2020; p. 55).

Vieira (2020) mostra a intencionalidade da gestão Roberto Cláudio em promover medidas dentro de uma padronização gerencialista, situadas no contexto da reforma feita no início de sua gestão, que buscam:

> o controle do gasto público, a reforma administrativa cria órgãos, extingue e aglutina secretarias e aprova leis que flexibilizam o uso, a ocupação, a preservação e construção no solo municipal, além da desburocratização do processo de licenciamento municipal para viabilizar o "desenvolvimento" da cidade de Fortaleza mediante a promoção do setor da construção civil para torná-la atrativa ao investimento nacional e estrangeiro.(VIEIRA, 2020; p. 54)

As práticas de desburocratização, conforme constam na política citada, que visam automatizar processos, conceder agilidade na concessão de licenças, com o intuito de promover uma maior quantidade de negócios, se configuram como facetas do gerencialismo na administração pública, que se fazem presentes em ações como essas já citadas. Constata-se, então, que falas dos ex-gestores confirmam a situação exposta por Vieira (2020).

Portanto, dentro da proposta do programa, as desburocratizações que o "Fortaleza Online" se propõe realizar se dão a partir do momento em que se institui o caráter autodeclaratório dos licenciamentos, via online, substituindo as práticas anteriores, em que os procedimentos se davam por comprovação documental e análises prévias dos requerimentos, procedimento realizado por servidores técnicos.

Na gestão do Prefeito Roberto Cláudio, dentro da nossa proposta de análise e discussão das políticas enquanto instrumentos de aplicação do modelo gerencialista na administração pública, destaca-se o interesse no desenvolvimento de oportunidades econômicas em diferentes partes da cidade. Como forma de fortalecer essa discussão, é importante investigar a relação entre a política estudada, no caso o programa FCS, com as

demais ações da gestão, no sentido de averiguar se há proximidades entre as políticas, no intuito de perceber se existem objetivos compartilhados, ou até mesmo continuidades entre as políticas.

Para isso, sugerimos a análise de dois programas lançados na mesma gestão que, mesmo que teoricamente diferentes, pertencendo a "pastas" distintas, se mostram bastante próximos, com propósitos e ações semelhantes. São os programas "Fortaleza 2040" e "Fortaleza Competitiva", que serão discutidos para depois serem relacionados com o "Fortaleza Cidade Sustentável", objeto nosso de investigação no presente estudo.

Como plano *master* para a cidade, a gestão Roberto Cláudio lança o programa "Fortaleza 2040", no intuito de estabelecer diretrizes políticas e jurídicas, que, com a integração de diversos setores da sociedade, tracem e estabeleçam políticas de desenvolvimento para Fortaleza. O plano objetiva criar diretrizes políticas e legais que auxiliem na política de desenvolvimento de Fortaleza, unindo diferentes setores da sociedade:

> o Fortaleza 2040 é um instrumento de planejamento participativo, que busca integrar o desenvolvimento físico-territorial ao desenvolvimento social e econômico. As estratégias previstas devem ser implementadas no curto, médio e longo prazo (tendo como horizonte o ano 2040), contemplando Plano Mestre Urbanístico; Plano de Mobilidade; e Plano de Desenvolvimento Econômico e Social (FORTALEZA, 2016).

Na justificativa do próprio plano, a busca por oportunidades de negócios aparece como um dos principais objetivos, juntamente a esforços para encontrar financiamento e investimentos para viabilizar a política:

> pretende ser matriz de planejamento para Fortaleza, no contexto da Região Metropolitana, tendo, como diretrizes, indicar meios para concretizar o acesso democrático a oportunidades que a cidade venha a oferecer, apoiar o planejamento de infraestrutura urbana e orientar a integração das políticas de investimentos e financiamentos das esferas de governo federal, estadual e municipal. (FORTALEZA, 2016, p. 4).

Com o Fortaleza 2040 há o interesse de promover as citadas transformações na cidade através da execução de 32 planos específicos que estão divididos nos seguintes eixos: Equidade Territorial, Social e Econômica; Cidade conectada, Acessível e Justa; Vida Comunitária, Acolhimento e Bem-estar; Desenvolvimento da Cultura e do Conhecimento; Qualidade do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais; Dinamização Econômica e inclusão Produtiva; e Governança Municipal.

No plano constam ações voltadas ao aumento da arrecadação municipal, que são importantes ser citadas. No eixo "Dinamização Econômica e inclusão Produtiva", consta a atividade de "Desenvolver estudo, diagnóstico, análise e implantação de alternativas para

aumento da arrecadação municipal", entre 2018 e 2021, no qual consta como meios, entre outros, "modernizar os Cadastros tributários da SEFIN". No eixo estratégico correspondente à Governança Municipal, entre as ações de "implementar Plano Estratégico de Gestão Fiscal", consta como ações principais o "incremento da arrecadação de tributos municipais", que tem como objetivo principal em longo prazo (até 2040), 50% de aumento da arrecadação municipal em tributos municipais.

Trata-se, portanto, de um planejamento longo, visando o ano 2040, mas que apresenta estratégias a serem implementadas a curto, médio e longo prazo, com eixos principais de atuação, com o objetivo de proporcionar "a transformação de Fortaleza em uma cidade mais acessível, justa e acolhedora; o incremento da oferta de oportunidades apoiadas pela boa ordenação da rede de conexões de seus espaços públicos e privados; e a obtenção de controle eficiente do seu crescimento econômico" (Fortaleza, 2016).

Albuquerque e Lima (2023) aproximam o Fortaleza 2040 e FCS, classificando-os como "grandes projetos de sustentabilidade de responsabilidade da Prefeitura de Fortaleza". Convergem no sentido de serem políticas que estão alinhadas com as dimensões da sustentabilidade, salientando que "as duas políticas de sustentabilidade apresentadas para o município de Fortaleza têm objetivos, planos e ações específicos relacionados ao eixo ambiental, o que demonstra uma preocupação da governança pública com a gestão dos bens naturais comuns locais".

A aproximação no quesito ambiental entre as duas políticas, ressaltado pelos autores citados é evidente, assim como a intenção de aliar as dimensões ambientais e econômicas na mesma política, o que vem sendo discutido ao longo deste trabalho. Além disso, vemos a aproximação entre as duas políticas também no campo econômico, ao evidenciarmos os eixos de ação correspondentes aos mecanismos de intensificação dos meios de aumento da arrecadação municipal, máxima presente nas políticas municipais, inclusive no programa FCS.

Outro programa que merece figurar na presente discussão é o "Fortaleza Cidade Competitiva", lançado em 2017, por apresentar algumas semelhanças com o FCS, que merecem ser discutidas nesta presente seção.

Este programa tem como objetivo fornecer os meios necessários para melhorar as oportunidades de negócios urbanos disponíveis. Através de esforços práticos para promover uma combinação de fatores como incentivos e regulamentos favoráveis para atrair novas empresas e fortalecer as empresas existentes; participação do setor privado no

desenvolvimento e manutenção da infraestrutura urbana; qualidade dos recursos humanos e capacidade de inovação – formação profissional e desenvolvimento tecnológico e empresarial.

Águeda Muniz define o programa "Fortaleza Cidade Competitiva":

> Como forma de dinamizar a economia, a gestão municipal tem desenvolvido instrumentos como o Programa Fortaleza Competitiva que busca desenvolver um ambiente de inovação e geração de oportunidades na cidade, induzindo o surgimento e crescimento de empresas, num cenário favorável e ágil para superar os desafios de manter e abrir novos negócios. O programa apresenta como escopo linhas de ação relacionadas às regulamentações e incentivos, aos arranjos público-privados, à desburocratização e ao mercado de trabalho. (MUNIZ, 2018, p. 101)

São apontados como objetivos principais do programa: "desenvolver um ambiente de inovação e geração de oportunidades na cidade; induzir o surgimento e crescimento de empresas; e proporcionar ao cidadão Fortalezense e aos investidores um ambiente favorável e ágil para superar os desafios de manter e abrir novos negócios" (Fortaleza, 2017).

Assim, busca atingir os objetivos citados através de uma série de esforços institucionais que incentivem o ambiente de negócios e de empreendedorismo urbano, principalmente por meio de estratégias de incentivos e regulamentações, arranjos Público-Privados, desburocratizações e em ações voltadas ao mercado de trabalho.

Entre os incentivos e regulamentações, tem-se programas de incentivos fiscais, criação de zonas especiais de dinamização econômica e instrumentos de planejamento urbano direcionados para competitividade. Entre os arranjos público-privados, tem-se os incentivos para criação de PPPs, a viabilização de Operações Urbanas Consorciadas e Outorgas Onerosas de Alteração de Uso.

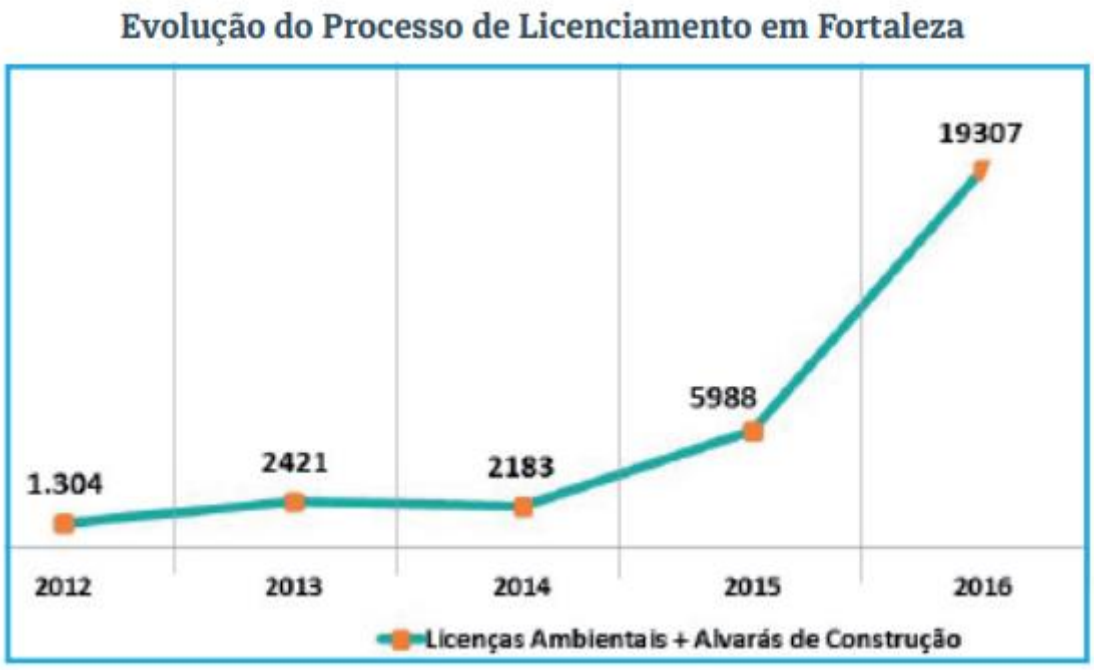
Na linha de ação voltada a desburocratização, ademais de outras ações, nos interessa a presença do programa "Fortaleza Online", também figurando aqui como parte integrante do programa, como solução para os entraves dos licenciamentos municipais, mostrando a sua eficiência quanto à diminuição dos tempos de espera para obtenção das licenças (Figura 6) e na quantidade de licenças concedidas ao longo dos anos (Figura 7).

Figura 6 – Tempo de espera para obtenção de Licenças

TEMPO DE ESPERA PARA O CIDADÃO		
SERVIÇOS DO FORTALEZA ONLINE	PRAZO ANTERIOR	COM O FORTALEZA ONLINE
Consulta de Adequabilidade Locacional para Atividades | Construção Civil	120 dias úteis	Imediata
Aprovação de Plano de Gerenciamento de Resíduos	60 dias úteis	48h
Isenção de Licença Ambiental para Atividades	30 dias úteis	Imediata
Licença para Atividades de Baixo Risco Sanitário	120 dias úteis	48h
Alvará de Funcionamento para Atividades de Baixo Risco Sanitário	120 dias úteis	48h
Alvará de Construção	60 dias úteis	48h
Licença Ambiental Simplificada para Construção Civil	45 dias úteis	48h

Fonte: Fortaleza (2016).

Figura 7 – Evolução dos processos de licenciamento.



onte: Fortaleza (2016, p. 47).

já citada dis posição em aumentar a quantidade de PPPs na cidade de Fortaleza nas últimas gestões é nítida, estando presente em vários programas de diferentes setores da política urbana municipal, e um deles é o “Fortaleza Cidade Competitiva”. A busca por novas oportunidades de PPPs, bem como de atração para investidores interessados, acaba sendo notado como uma constante na

política urbana local, como uma forma de levar melhorias urbanas à população, como enfatiza Muniz:

> Nesse sentido, é fundamental fortalecer a parceria entre o poder público, a iniciativa privada e a sociedade civil, proporcionando melhorias urbanas, estruturais, econômicas e sociais para a cidade, por meio de programas e projetos de parceria público-privada, no que se refere à utilização dos instrumentos de financiamento do desenvolvimento urbano constantes no Estatuto da Cidade (OUCs e Outorgas Onerosas) e demais instrumentos no sentido de ampliar a arrecadação municipal". (MUNIZ, 2018, p. 102).

A busca por oportunidades de PPPs, a utilização de instrumentos de financiamento urbano, e o objetivo de aumento da arrecadação municipal, citados por Muniz, são premissas que tem sido encaradas com preferência pela gestão, constando entre objetivos principais de vários projetos urbanos elaborados nos seus mandatos. Amorin (2019) explica bem isso quando afirma que a atuação da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA):

> tem demonstrado um particular interesse na política de incentivo, promoção e apoio a realização de PPPs, e nesse âmago lançou o Fortaleza Competitiva, plano esse que tem como objetivo oferecer maior desburocratização; dar celeridade aos investimentos que priorizem o investimento no mercado de trabalho e na geração de empregos; pautando seus negócios em PPPs, facilitadas e encorajadas por meio de incentivos e desregulamentações. Especificamente nesse ponto, a proposição de novas Operações Urbanas Consorciadas ganha destaque, e coloca a cidade de Fortaleza como a que tem mais OUCs no Brasil. (AMORIN, 2019, p. 13).

É notável a prioridade dada pela gestão Roberto Cláudio à criação de circunstâncias propícias aos negócios, aos financiamentos, à captação de investimentos e de oportunidades de aumentar a receita municipal. A participação da SEUMA nesse processo é de fundamental importância, visto ser dessa secretaria a incumbência da condução de algumas das políticas que incorporam esses objetivos, discutidos no presente trabalho. A participação desta secretaria na condução do programa FCS será detalhada melhor na seguinte seção, correspondente ao eixo de "Trajetória Institucional da política".

A presente etapa, correspondente ao eixo avaliativo de "Análise de contexto da política", é de grande relevância para a pesquisa avaliativa por privilegiar o levantamento de dados sobre as circunstâncias econômicas e as condições sociopolíticas do momento de formulação da política estudada. Faz-se importante também compreender as características do modelo político, econômico e social que embasam a política. As interações existentes entre a política avaliada e outras políticas correlacionadas ajudam a compreender as circunstâncias do momento político no qual foi formulada.

O entendimento das circunstâncias políticas econômicas do local onde a política foi concebida e executada ajuda a compreender muitos de seus significados e objetivos, o que foi realizado no presente eixo. As discussões propostas na presente seção buscaram levar ao entendimento de que a política estudada faz parte de uma concepção defendida pela presente gestão. Perspectiva essa que já vem se construindo há décadas, fazendo parte das gestões estaduais e municipais, e que se encaixam com o contexto político nacional.

Vemos assim como os significados do programa FCS, vistos no eixo avaliativo anteriormente desenvolvido na pesquisa, situam a política dentro do contexto gerencialista adotado pelas gestões Roberto Cláudio e José Sarto, gestões que geriram a política estudada. E pode-se constatar a adequação dessas gestões com as perspectivas adotadas pelas gestões estaduais, de adoção do gerencialismo enquanto condutor da administração pública, principalmente na busca pelos parâmetros de eficácia, eficiência e efetividade das políticas, pelas ações de desburocratização e pela busca por oportunidades de negócios e aumento da arrecadação fiscal.

4.3 Trajetória institucional da política

Na presente seção, correspondente à análise da trajetória da política estudada, observou-se a atuação das entidades envolvidas na execução do PFCS, pontuando as atribuições e ações de cada uma, no intento de desvendar as articulações presentes entre elas. Elegemos como instituição central a SEUMA, visto que é a secretaria executora do programa, para demonstrar as ações desenvolvidas por essa secretaria (e seus atores sociais) na trajetória da política. No entanto, julgamos como importante incluir nessa análise as outras secretarias que também tem papel relevante nas diferentes etapas da política, vendo como ao longo do tempo essas atribuições se alteram a medida em que a política vai se desenvolvendo e ganhando outras identidades. É bastante significativo para o presente eixo de avaliação discutir também a atuação do Banco Mundial enquanto entidade financiadora do programa, tratando da sua participação nas diferentes etapas da política.

Para conseguir tal intento, buscou-se na literatura e nos documentos oficiais disponíveis nos canais da prefeitura e das secretarias, informações sobre a atuação das instituições envolvidas no programa, bem como se deu importância também às entrevistas realizadas com gestores e ex- gestores acerca da participação de cada instituição no desenvolver da política estudada.

Antes de começar a esboçar os traços gerais da trajetória institucional do PFCS, especificando o seu arranjo institucional e o seu percurso por essas vias, julgamos como de grande importância constar também na presente discussão a participação do Banco Mundial enquanto instituição financiadora do programa, visto a sua importância em todas as fases da política.

Além de financiar parte do programa, conforme discutido no eixo correspondente à análise do material institucional, e consequentemente impor suas diretrizes, prática comum nos casos referentes a empréstimos promovidos por esta instituição, o Banco, através de seus consultores especializados, realizou (e ainda realiza) visitas frequentes à cidade, no intuito de supervisionar o cumprimento das atividades do programa, avaliando se as execuções estavam dentro dos parâmetros acordados, observando também o cumprimento das salvaguardas exigidas. Além disso, constava nas atribuições dos agentes responsáveis pelo funcionamento da política, o contato frequente com intermediários do Banco.

A delineação da trajetória institucional da política estudada passa, consequentemente, pela análise da atuação da SEUMA, desde a sua criação, e se situa no contexto das políticas públicas ambientais conduzidas por essa secretaria, enquanto expressão da gestão municipal quanto à condução das políticas ambientais da cidade. Assim sendo, no intento de construir a trajetória institucional da política, será dada uma centralidade à SEUMA, secretaria executora do programa, sem olvidar a participação das demais secretarias e instituições envolvidas nas mais variadas etapas do programa, considerando também os reordenamentos ocorridos e suas consequentes mudanças de atribuições entre as instituições envolvidas.

Faz-se importante recordar o processo de reformulação por qual passou a SEUMA, conforme discutido no eixo anterior correspondente à análise do contexto político de criação da política. Um reordenamento não só estrutural, mas também de concepções. A SEUMA, a partir da reforma administrativa criada na primeira gestão do Prefeito Roberto Cláudio, acaba por defender a concepção de interdependência entre Meio ambiente e urbanismo, no qual o meio natural não pode servir de entraves para o desenvolvimento econômico, sendo oportuno o desenvolvimento de ações no sentido de desburocratizar os procedimentos voltados aos licenciamentos locais, situação constatada pela nova gestão, e que teriam ações no sentido de resolver esse problema.

Temos a SEUMA como a agência implementadora da política, cabendo a essa secretaria, em parceria com os órgãos auxiliares, executar, implementar, monitorar e avaliar as atividades da política, sempre em consonância com as diretrizes impostas pelo Banco Mundial.

Para isso, foi criada dentro da própria secretaria uma Unidade de Gerenciamento de Projetos (UGP), seção responsável pela administração e gestão financeira do PFCS, que, por sua vez, se subdivide em células setoriais, especializadas em cada um dos subcomponentes do programa, oferecendo apoio técnico à Coordenação do programa.

Apesar dessa centralidade, que confere à SEUMA um protagonismo nessa primeira parte da política, o PFCS tem atividades que requerem uma estreita cooperação com outros órgãos da Prefeitura de Fortaleza, além de outras entidades que não fazem parte do poder público municipal. A seguir, serão descritas as principais instituições colaboradoras diretamente engajadas no projeto e suas funções-chave dentro do programa.

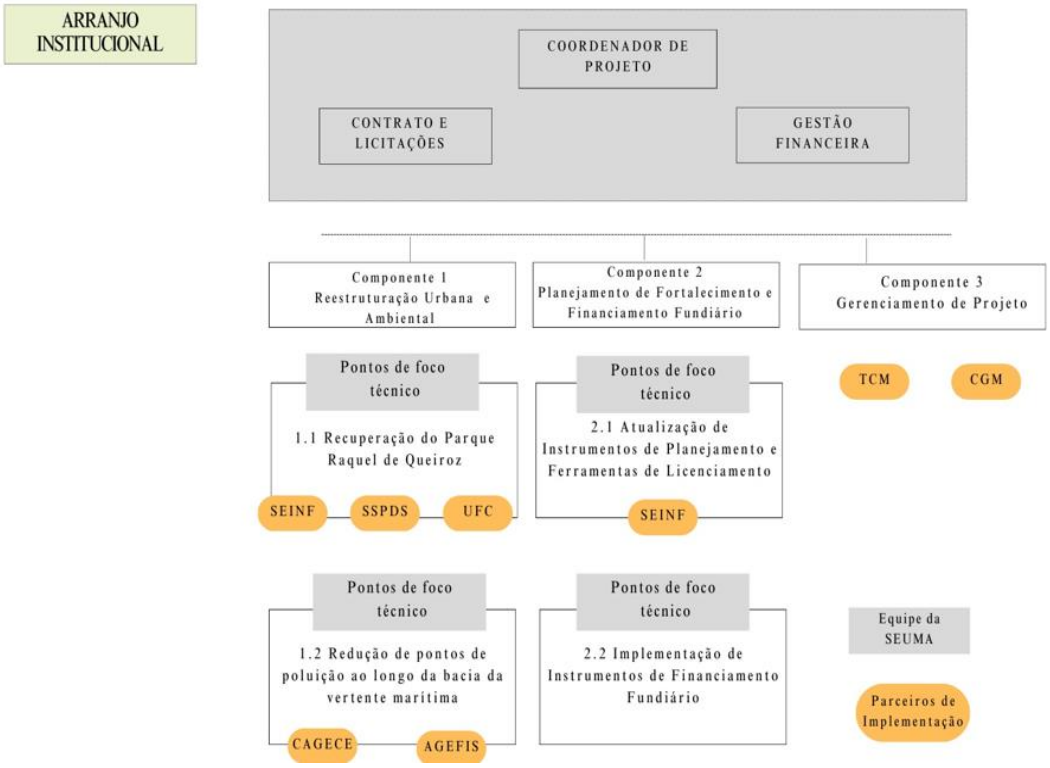
No Subcomponente 1.1, intitulado "Redução Localizada de Poluição em Trechos da Bacia VM", também chamado de "Águas da Cidade", observamos a participação da Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE), dando suporte na preparação dos levantamentos prévios e especificações técnicas, bem como na supervisão das obras relacionadas à competência da instituição. Nesse componente também temos a ação da Agência de Fiscalização de Fortaleza (AGEFIS), auxiliando nas etapas de fiscalização, cedendo fiscais para o cumprimento dessas atividades junto à SEUMA.

Já no subcomponente 1.2, correspondente a Requalificação do Parque Raquel de Queiroz, tem-se a atuação da Secretaria Municipal de Infraestrutura (SEINF), principalmente nas questões das análises e levantamentos preliminares, através de sua equipe social, preparando as informações necessárias aos planos de ação dos reassentamentos necessários nas áreas do parque, além de supervisionar as obras previstas, apoiando as equipes de consultorias contratadas pela SEUMA, e fornecendo apoio técnico na questão da infraestrutura, como pareceres técnicos e verificação de custos. Ainda nesse componente, constam como entidades parceiras a Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS) e a Universidade Federal do Ceará (UFC), com ações no suporte ao desenvolvimento do plano de gestão ambiental para o PRDQ, e também que diz respeito à concessão das áreas correspondentes às seções 8 a 10 do parque (situação que não se concretizou devido à entraves legais, situação que será detalhada mais adiante).

No Sub-Componente 2.1 denominado "Instrumentos de Planejamento e Controle Urbano e Ambiental", tem-se a participação efetiva da Secretaria Municipal de Finanças (SEFIN), principalmente em uma colaboração técnica com a SEUMA, atuando na preparação, implementação e monitoramento e elaboração e avaliação das ações relacionadas ao cadastro multifinalitário.

Desse modo, partindo das discussões feitas acerca de toda a estrutura institucional da trajetória da política estudada, chegamos à seguinte configuração institucional (Figura 8):

Figura 8 – Configuração institucional do FCS



Fonte: Adaptado de Fortaleza (2017, p. 98).

Contudo, o PFCS, como já discutido na subseção correspondente à análise do material institucional, apresentou, em 2021, proposta de reformulação para continuação, modificando os objetivos que não estavam mais condizentes com a proposta da política, alterando as ações que porventura não se efetivaram, e reformulando a trajetória institucional da política, atribuindo novas competências e incumbências às instituições envolvidas. A gestora 1, que assume função na SEUMA, explica essas alterações:

> "foram mudados indicadores e inseridos outros. Alguns objetivos foram reescritos, no intuito de adequar essas ações. Mas a ideia central não mudou. As ações que eram exclusivas na bacia da VM e no Parque Rachel de Queiroz, foram modificadas. Se retirou essa restrição de área. Colocaram-se ações em outras áreas da cidade. Foi revisado o escopo do projeto, com a inclusão de ações e a exclusão de atividades sem impactos na narrativa do projeto" (Gestora 1).

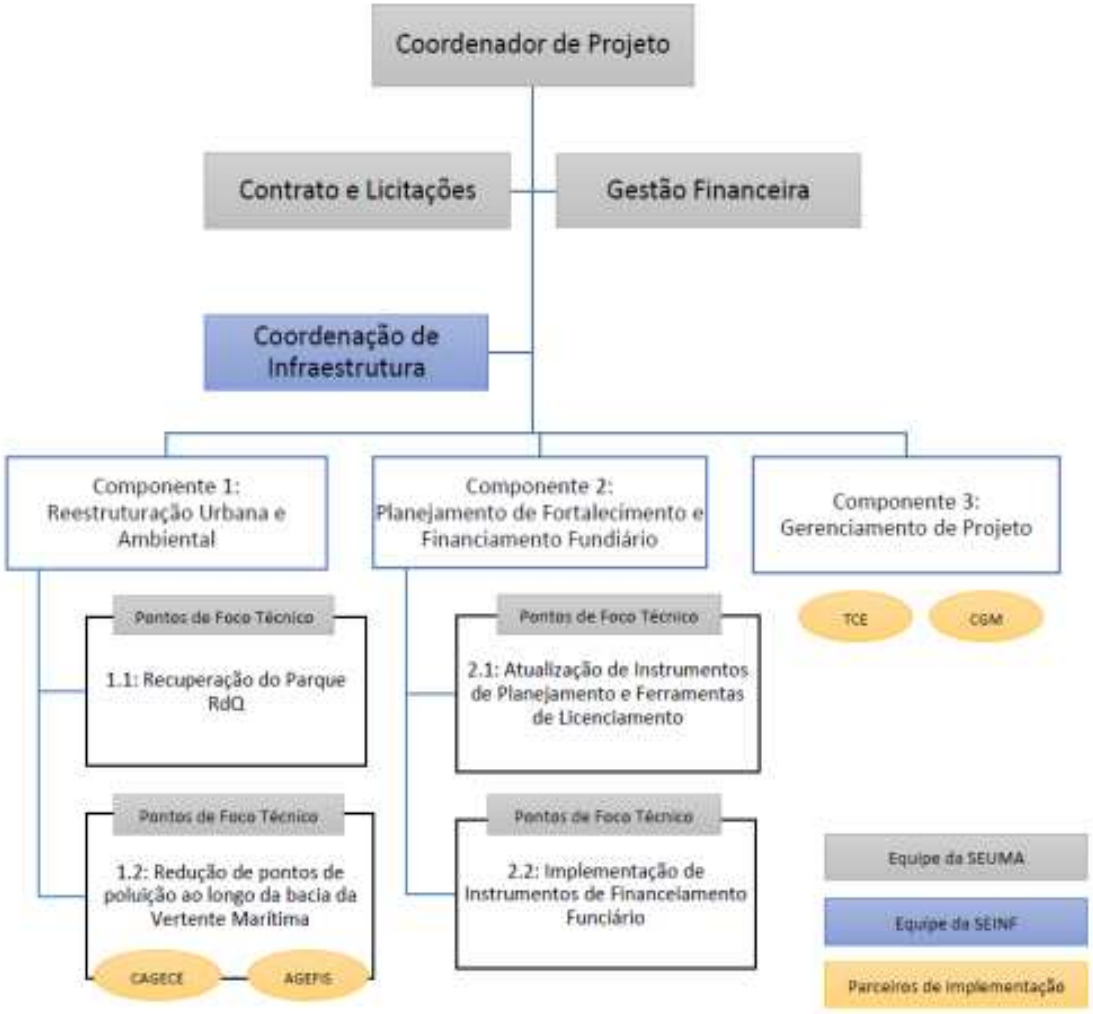
Por conseguinte, a proposta de reformulação, iniciada em 2022, sugere uma participação mais ativa da SEINF, que assume a responsabilidade pela realização das obras,

suporte na gestão de medidas de proteção social e pagamento direto dos projetos de infraestrutura do PFCS, assumindo portanto um protagonismo maior que na proposta inicial do programa.

A coordenação do PFCS continua sob responsabilidade da SEUMA, que tem a função de monitorar os recursos financeiros, conduzir os processos de licitação e realizar todas as atividades de gestão necessárias para o seu funcionamento. À SEINF cabe a responsabilidade de supervisionar as obras em andamento e efetuar os pagamentos às empresas contratadas. Os contratos previamente licitados pela SEUMA são transferidos para a Secretaria da Infraestrutura, que assume a responsabilidade pela sua execução e, quanto aos pagamentos, a SEINF apresenta à Gestão Financeira da UGP a documentação comprobatória dos gastos e, logo após aprovação, passa a ser autorizada a efetuar o pagamento usando os recursos da conta operativa do programa. Em resumo, ficam lotados na SEUMA o Coordenador do Programa, o Especialista em Gestão Financeira e o Especialista em Licitações, além dos pontos focais e consultores individuais, enquanto que na SEINF, ficam lotados o Coordenador de Infraestrutura e os pontos focais técnico e financeiro.

Com a proposição desse novo desenho institucional (Figura 9) na proposta reformativa do programa e com sua consequente distribuição de ações entre as duas principais secretarias situadas no topo da política, passa a existir uma coparticipação nas execuções dos projetos que serão analisadas a seguir.

Figura 9 – Arranjo institucional do FCS (Reformulado).



Fonte: Fortaleza (2022, p. 16).

De acordo com o documento de reformulação do PFCS, sob responsabilidade da SEINF, através da Coordenação de Infraestrutura e de suas células auxiliares, fica a execução de parte do componente 1, voltados à questão das obras de requalificação de áreas verdes, mais especificamente as ações de: Execução das Obras do Parque Urbano Rachel de Queiroz - Fase II (Trechos 3 e 4); Execução das Obras do Parque Zoobotânico do Passaré (2ª Etapa); Execução das Obras da Lagoa da Messejana; Execução das Obras da Lagoa do Opaia; Esgotamento Sanitário do Riacho Maceió; Consultoria para elaboração do Projeto Executivo da Captação em Tempo Seco; Execução do Projeto das Unidades da Captação em Tempo Seco; e Execução do Projeto Se Liga na Rede. A secretaria permanece com apoio técnico à

SEUMA principalmente nas atividades de vídeo inspeção de galerias de drenagem e na proposta do Plano Municipal de Saneamento Básico.

Fica a cargo da SEUMA a execução das atividades restantes do componente 1, bem como dos componentes 2 e 3. Do componente 1, tem-se: Planos de manejos de parques urbanos e unidades de conservação municipais; Plano de Educação Ambiental e Sanitária – PEAS; Implantação de Micro Parques Urbanos; Transporte cicloviário, implantação de ciclovias e ciclofaixas; e Vídeo Inspeção de Galerias de Drenagem. No componente 2, ficam sob responsabilidade da Secretaria: Modernização do Cadastro Multifinalitário do Município de Fortaleza; Melhorias do Licenciamento Digital de Fortaleza; Apoio a atualização do Plano Diretor Participativo; Consultoria especializada em Economia Urbana e Finanças Públicas Instrumentos Urbanísticos; e Contratação de empresa para a elaboração do plano municipal de saneamento básico do município de fortaleza, incluindo: (1) atualização do plano de abastecimento de água potável, (2) atualização do plano de esgotamento sanitário, (3) elaboração do plano de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e (4) elaboração do plano de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. No componente 3, também estão sob incumbência da mesma secretaria, os seguintes projetos: contratação de consultoria para supervisão de obras; fortalecimento da capacidade institucional; fortalecimento da capacidade de licitação; Apoio a UGP (consultores individuais, treinamentos); apoio ao gerenciamento do projeto; e avaliação final do projeto.

O eixo de análise da avaliação em profundidade, o de acompanhamento da trajetória da política, é considerado por Léa Rodrigues (2026, p. 109) de grande importância para o entendimento sobre como as diretrizes impostas pela gestão são compreendidas e reinterpretadas em nível local na implementação de ações relativas às ações definidas pelas instâncias superiores da política avaliada. A autora afirma que nesta etapa da pesquisa avaliativa, “é possível perceber descompassos entre as concepções presentes na formulação da política e aquelas acionadas quando da sua implementação; bem como detectar mudanças ocorridas durante o trajeto da política pelas vias institucionais”.

Gussi e Oliveira (2016, p. 96), ao discorrer sobre essa etapa de análise institucional, afirma ser a trajetória da política semelhante à da vida, portanto, não sendo linear. Uma política “não tem um sentido único e, portanto, está circunscrita a ressignificações de acordo com os fluxos organizacionais, processos burocráticos e modificações interpretativas que vão se desdobrando dentro e fora dos vários espaços institucionais a qual a política está vinculada”.

A análise do presente eixo da política do PFCS possibilitou a observação dessas duas premissas apontadas por dois autores referências no campo da avaliação de políticas públicas, tanto a questão da implementação das diretrizes definidas pelo topo da gestão (reinterpretadas ou não), quanto das mudanças ocorridas ao longo dos seus percursos institucionais.

Desde seu momento de criação, a SEUMA aparenta ter sido pensada dentro da lógica de reformulações do momento político da alternância de poder municipal, no sentido de propiciar uma maior desburocratização de serviços que pareciam "engessados" dentro das instâncias administrativas da gestão, que poderiam ser convertidos em oportunidades com consideráveis retornos financeiros. Assim, privilegiou ações voltadas a esse fim, principalmente com a criação de programas voltados a conceder uma maior agilidade na concessão de licenças municipais, como o citado programa "Fortaleza Online", o qual aumentou consideravelmente a emissão de licenciamentos na cidade, sendo um feito comemorado nos anos seguintes pela gestão municipal. O citado reordenamento das funções da SEUMA e sua atuação a partir de 2013, apresentados anteriormente, portanto, mostram o sentido das ações da secretaria no intuito de buscar uma associação entre os parâmetros econômicos, principalmente o impulsionamento da criação de oportunidades de negócios e aumento da receita municipal, com políticas ambientais, e isso se observa perfeitamente com a análise do PFCS.

O PFCS, criado com a dupla finalidade de prover benefícios ambientais à cidade, ao mesmo tempo que fortalece a sua capacidade financeira e de planejamento urbano, acaba refletindo a lógica da Secretaria, ao englobar em seu escopo subprojetos que se encaixam nessas duas finalidades, estando, portanto, concatenado com a intencionalidade da gestão. Situação que também se encaixa com os parâmetros estabelecidos pelo Banco Mundial, entidade financiadora, que ao mesmo tempo em que exige o seguimento de salvaguardas sociais e cumprimento de metas ambientais, aprova os projetos de desburocratização e modernização dos licenciamentos.

Ainda assim, o programa demonstra ressignificações ao longo do seu percurso, situação observada quando se analisa sua trajetória. É importante ressaltar que o programa apresenta, conforme já mencionado em outros momentos desta pesquisa, duas etapas. A primeira, iniciada efetivamente em 2019, conforme observado nas bases conceituais da política, subseção correspondente ao eixo de análise do material institucional, na qual apresentava objetivos e ações que, com o desenvolver do programa, foram descontinuados em sua reformulação, seja por questões de inoperação, seja por razões identitárias com o

programa político da atual gestão municipal. embora seja o mandato do prefeito José Sarto fosse uma continuidade do anterior, no sentido de pertencerem ao mesmo partido político.

Isso se refletiu no arranjo institucional da política, situação apresentada nesta subseção, na qual se apresentaram as configurações institucionais nas duas etapas do programa. A SEUMA permaneceu enquanto principal executora durante todo o programa, contando com o auxílio técnico de outras secretarias e instituições externas à prefeitura municipal. No segundo momento da política, ganhou a coparticipação direta da SEINF, que assumiu boa parte das execuções infraestruturais previstas, deixando para a SEUMA a maior parte de tarefas voltadas ao planejamento urbano e aos instrumentos de licenciamento. Dessa forma, a SEUMA permaneceu com a incumbência de execução dos projetos voltados às desburocratizações propostas no início do programa "Fortaleza Online", incorporados pelo PFCS como integrantes do eixo correspondente ao fortalecimento dos instrumentos de planejamento urbano, que permaneceram no programa reformulado.

Observa-se que a definição de desburocratização enquanto simplificação de procedimentos na administração, ou como liberalização de processos, combinado a valores tais como eficiência, eficácia, são conceitos inerentes ao modelo gerencialista de gestão pública. E que esses conceitos permeiam as justificativas para sua utilização nas políticas da citada gestão, como um caminho para se conseguir uma maior eficiência e eficácia dos serviços públicos ofertados pela prefeitura municipal no recorte de tempo estudado. Vieira (2020) explica sobre esse caso:

> a criação de um órgão municipal responsável pela fiscalização urbana e ambiental corroboraria com as propostas de campanha acerca do ordenamento e mobilidade urbana, aliada à desburocratização do processo de licenciamento municipal com a ferramenta do Fortaleza Online. Tal desburocratização se daria em virtude da adoção do caráter auto declaratório, em detrimento da comprovação documental e análise prévia dos requerimentos de licenciamento por servidores especializados, realizada anteriormente. (VIEIRA, 2020; p. 54)

A noção de trajetória dentro da avaliação de políticas públicas, proposta por Gussi e Oliveira (2016) tem a sua grande relevância no processo da pesquisa avaliativa justamente por permitir a compreensão da complexidade de uma política, à medida que mostra os deslocamentos dessa política nos espaços institucionais. A política vai sendo ressignificada através da participação dos mais variados atores que a compõem (gestão, agentes institucionais, público-alvo e etc.).

Buscou-se através desse eixo dimensionar as congruências e as incongruências da concepção inicial da política ao longo da sua trajetória pelas vias institucionais e pelos níveis

políticos. O presente momento da pesquisa se direciona aos percursos institucionais da política, desde sua concepção até chegar aos usuários, observando as alterações e adequações dos objetivos conforme perpassa pelos níveis institucionais, sendo assim, fundamental o contato com atores institucionais envolvidos em determinada política, atentando-se às concepções culturais de cada um desses atores, sendo feitos levantamentos através de questionários e entrevistas.

Foi através do presente eixo que se pode fazer uma caracterização dessa trajetória do FCS, mostrando que o programa manteve a sua proposta inicial, tanto no que tange à dimensão ambiental, apesar de significativas alterações de ações e área de atuação, e também, apesar de significativas alterações nesses objetivos, no que diz respeito à sua proposta de integração com a dimensão econômica, na intensificação dos mecanismos de arrecadação municipal e no consequente desenvolvimento econômico da cidade. Afinal, trata-se de uma máxima presente nas concepções das gestões que conduziram (e conduzem) o programa estudado, e esta política mostra-se, de acordo com a pesquisa aqui desenvolvida, concatenada com essas concepções das administrações municipais, direcionadas ao cumprimento dos padrões gerencialistas da administração pública.

4.4 Espectro temporal e territorial da política

O último eixo da avaliação em profundidade a ser trabalhado nesta pesquisa, o "espectro temporal e territorial da política", tem por objetivo principal propor a análise da configuração da trajetória da política, fazendo um confronto dos objetivos, das proposições e das concepções desta com as particularidades locais da área de abrangência do programa, considerando assim seus aspectos históricos, socioeconômicos e culturais, apontando se alguma mudança na política ou programa avaliado tem relação com a situação local.

No intento de se conseguir atingir todos os objetivos propostos pelo eixo analítico da avaliação, entendeu-se a importância de se fazer uma caracterização histórico-geográfica da área de influência da política estudada, formando assim uma base para as discussões acerca dos significados do programa para os diferentes atores da política, de modo a explorar o campo de significados que se materializa no discurso dos indivíduos sobre o que vivenciam da política avaliada. O diálogo com o eixo analítico anterior, que discutiu historicamente a atuação da SEUMA, no cenário político da gestão municipal do prefeito Roberto Cláudio, foi de grande importância para o entendimento dos propósitos da política avaliada.

Nesse sentido, além de pesquisa bibliográfica sobre a história da urbanização de Fortaleza, fez-se uma caracterização geográfica da parte oeste da cidade, sobretudo da área de influência do programa, apontando os principais problemas de ordem socioeconômica da região. Como forma de captar os significados da política junto à população que vivenciou suas ações e hoje desfruta de seus benefícios, optou-se pelo uso de entrevistas abertas, utilizando-se da análise crítica do discurso no intuito de captar os sentidos presentes nas enunciações das pessoas, contextualizando com as circunstâncias políticas e econômicas que permeiam a política estudada.

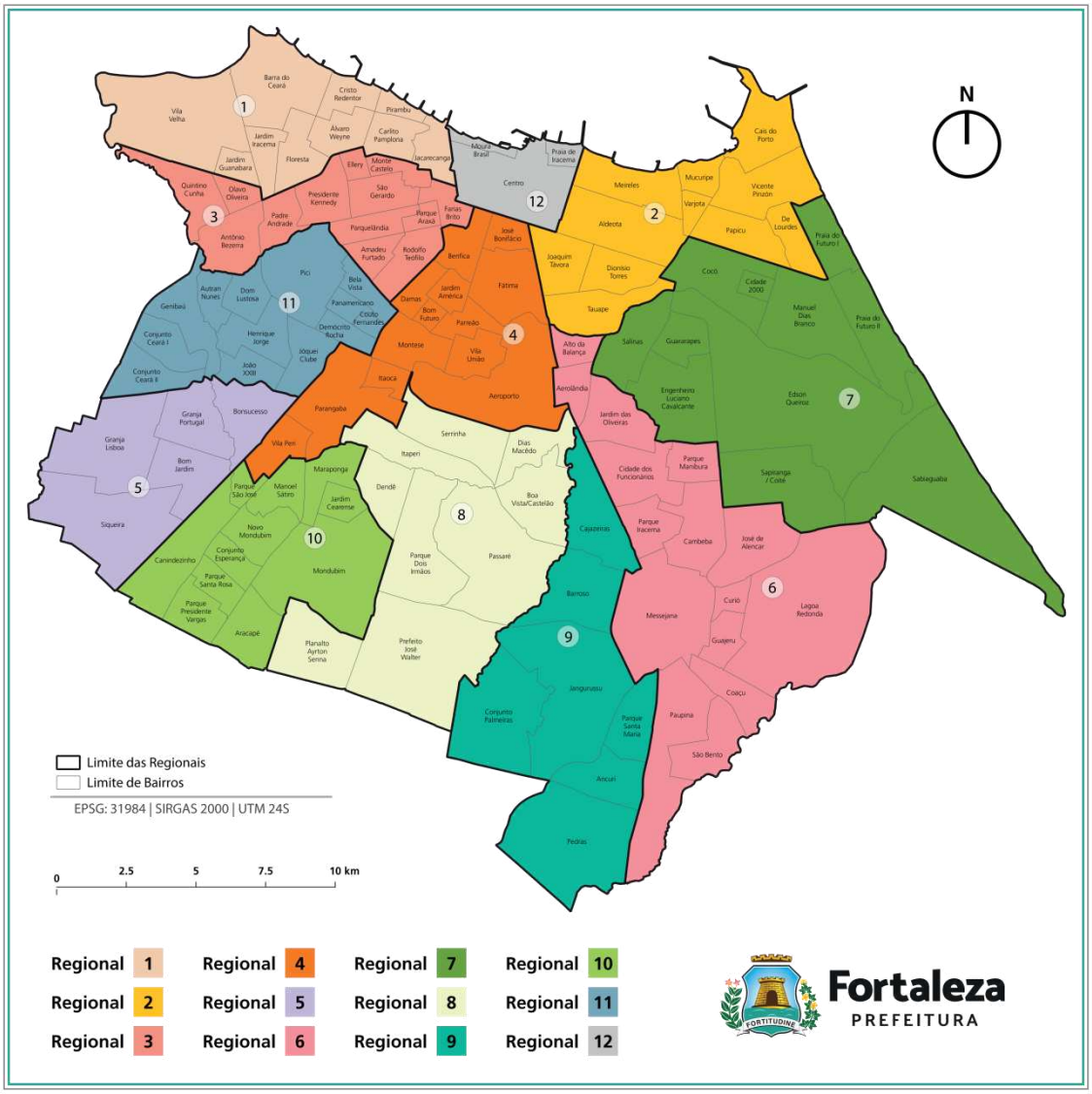
4.4.1 Caracterização histórico-geográfica

O município de Fortaleza situa-se no estado do Ceará, apresentando uma área de 312,353 km², apresentando como limites o Oceano Atlântico ao norte, o município de Caucaia a oeste e, ao sul os municípios de Maracanaú, Pacatuba, Itaitinga, Eusébio e Aquiraz (Anexo B).

Acredita-se, com base na proposta apresentada por Rodrigues (2016, p. 113) e nos autores que seguem linhas de pesquisa dentro da Ecologia Política (Alier, 2018; Souza, 2019), que nesse momento da pesquisa, considerando o seu tema, o diálogo com a crítica presente nesse campo de saber seja fundamental enquanto recurso metodológico que permite observar as contradições presentes no caso estudado. Rodrigues (2016, p.113) nesse sentido, afirma que o contato com a Ecologia política permite a: "i) identificação e análise dos principais atores envolvidos no conflito; ii) identificação dos interesses e reivindicações em torno dos recursos naturais e do território; iii) análise dos atores e das distintas cotas de poder". São circunstâncias que, quando evidenciadas principalmente por meio das entrevistas em profundidade, permitem revelar, conforme já citado, as controvérsias presentes em uma política ambiental, inserida em um contexto gerencialista da administração pública.

Segundo IBGE (2022), estima-se que Fortaleza possui uma população de 2.428.708 habitantes, apresentando uma densidade demográfica de 7.775,52 hab/km². O município é composto por 121 bairros, que encontram-se agrupados em 12 secretarias regionais (Figura 10) e em 39 territórios administrativos, nova territorialização proposta no fim da segunda gestão do Prefeito Roberto Cláudio, entrando em vigor no início da gestão do prefeito José Sarto, substituindo a antiga divisão do território em 6 Secretarias Executivas Regionais (SERs).

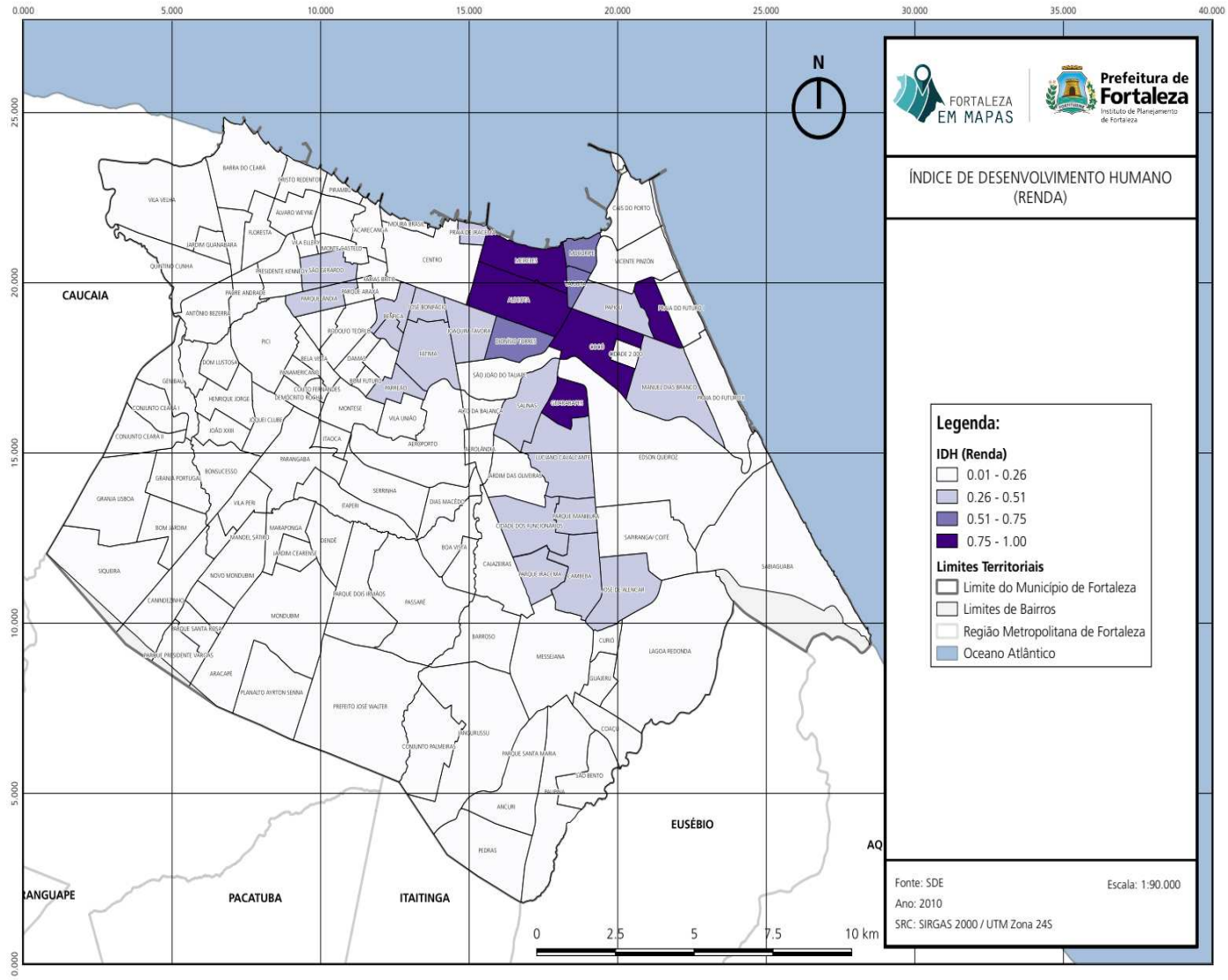
Figura 10 – Mapa da nova divisão em Secretarias Executivas Regionais (SERs).



Fonte: Fortaleza em mapas, 2024.

Quanto aos indicadores socioeconômicos, Fortaleza apresenta o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0.754 (IBGE, 2010). índice um pouco mais elevado que o do estado do Ceará, que apresenta 0.734 (IBGE, 2021). Entretanto, analisando a situação individual dos bairros da cidade (Figura 11), notam-se variações de acordo com as condições dos locais, situação que revela as desigualdades socioespaciais presentes no território municipal.

Figura 11 – Índice de Desenvolvimento Humano (Renda) por bairros (2010).



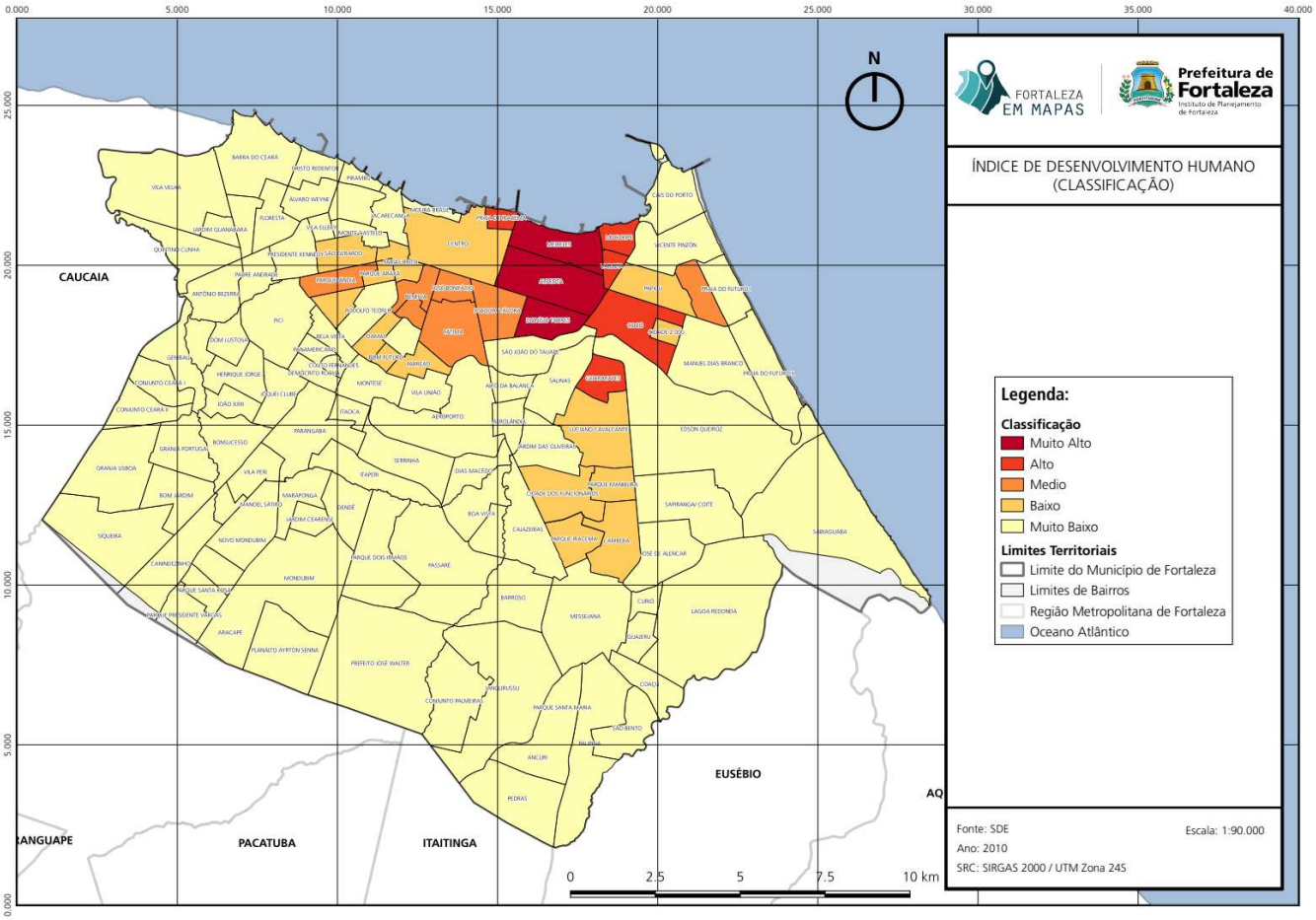
Fonte: Fortaleza em mapas, 2024.

Ao se observar os 10 bairros com maiores IDH (geral) de Fortaleza, é notável a concentração espacial de renda no território, estando esta localizada mais a leste da cidade, mais precisamente na região da antiga SER II, que na nova classificação corresponde as SER II (Meireles, Aldeota, Varjota, Joaquim Távora, Mucuripe, Dionísio Torres), SER VII (Cocó, Guararapes, e SER XII (Praia de Iracema). Na questão da distribuição de renda por bairros (IDH renda), a situação se repete, figurando os mesmos bairros de maior IDH geral, com exceção do bairro Joaquim Távora, que dá lugar nessa classificação ao bairro de Lourdes, mas que também se localiza na SER II (FORTALEZA, 2014).

No caso da porção oeste da cidade, área de atuação principal da primeira parte do PFCS, é notável a grande presença de bairros com baixos índices de IDH (Figura 12), principalmente nas SER III (Antônio Bezerra, Padre Andrade, Presidente Kennedy, São

Gerardo, Monte Castelo e Parquelândia) e SER XI (Dom Lustosa e Pici), bairros que compreendem as áreas do PRDQ; também estão localizados na parte oeste, mais precisamente na SER I os bairros que fazem parte da bacia da VM (Barra do Ceará, Carlito Pamplona, Cristo Redentor, Jacarecanga e Pirambu), bairros que também foram alvos das ações do programa, mais precisamente no projeto "Se liga na rede".

Figura 12 – Índice de Desenvolvimento Humano (classificação), por bairros (2010).



Fonte: Fortaleza em mapas, 2024.

Zanella et al. (2011) explicam a questão atual da urbanização de Fortaleza, mostrando seus principais problemas, o que nos permite iniciar a discussão acerca dos fatores históricos que levaram a uma situação de degradação ambiental da parte oeste da cidade, que será mais detalhada a seguir. Os autores afirmam que:

> trata-se de área totalmente urbanizada, cujo rápido crescimento populacional e espraiamento espacial acontecem sem considerar o sistema ambiental sobre o qual se estrutura, gerando, consequentemente, diversos problemas sociais e ambientais. Parcela substancial destes problemas urbanos decorre da ocupação de espaços de elevada dinamicidade ambiental por populações de alta vulnerabilidade social (escassez de recursos humanos, sejam eles tecnológicos, financeiros, educacionais,

> sanitários, profissionais), resultando na evidenciação de áreas de risco ambiental na cidade (ZANELLA et al., 2011, p. 15).

Durante o século XX, Fortaleza apresentou um acelerado crescimento urbano associado a migrações rurais e ao desenvolvimento industrial da sua Região Metropolitana. A incapacidade do poder público de absorver a grande quantidade de pessoas advindas do interior em busca de condições melhores de vida fez com que, com a falta planejamento habitacional e de infraestrutura, esse excedente populacional fosse assentado de maneira desordenada em áreas periféricas, em ocupações irregulares, geralmente com grande fragilidade ambiental, como áreas de risco nas margens de rios e lagoas, dunas e mangues.

A cidade, que no decorrer dos anos 1950 se consolidava cada vez mais enquanto uma metrópole nacional, passava por um processo de crescimento populacional, não somente devido ao crescimento vegetativo, mas em grande parte atribuído às migrações rurais, oriundas do interior do estado. Os motivos do êxodo rural dessa época, citados por Farias (2012, p. 379), apontam para "a crise da agricultura cearense, a estrutura fundiária sertaneja, baseada na concentração de terra e da produção agropecuarista, e as grandes secas, a exemplo das ocorridas em 1951 e 1958".

Farias (2012, p. 382) mostra que "o rápido crescimento urbano das cidades, em especial Fortaleza, realizou-se de forma desordenada, sem planejamento, sujeito à especulações imobiliárias e com grandes disparidades sociais". A parcela mais pobre ia ocupando os espaços mais periféricos, não urbanizados, sem infraestrutura, a oeste e sul da cidade, próximos às praias, margens de lagoas e riachos, região de dunas e etc, espaços esses sujeitos às instabilidades naturais. Entretanto, eram os únicos espaços da cidade nos quais poderiam se instalar, pelos baixos preços dos terrenos, ou mesmo pela maior facilidade de ocupar de forma irregular. Farias (2012, p. 382) conclui que:

> daí, a urbanização mais espontânea e irregular, com a propagação de lotes pequenos, casas modestas e favelas, becos e ruas estreitos e sem saída, inexistência de espaços públicos e áreas de lazer, carência de transporte coletivo, educação, saúde, moradia, saneamento, etc. Ali eram comuns chafarizes com filas intermináveis para tirar-se água ou cacimbas nos quintais (perto de fossas disseminadoras de doenças), montes de lixos e terrenos baldios. (FARIAS, 2012, p. 382).

Assim, vemos que a estruturação espacial da cidade de Fortaleza, ao longo do tempo, se desenvolveu de maneira a promover uma segregação espacial, na qual se evidenciava uma clara distinção de classes distribuídas no território do município, onde era possível identificar regiões ocupadas por diferentes estratos sociais e que recebiam tratamentos distintos por parte das autoridades públicas. No caso, a população mais pobre que

aqui chegava atrás de meios de sobrevivência se assentavam na periferia das zonas oeste e sul, "à margem de ferrovias, das estradas de acesso à cidade e próximas às praias" (FARIAS, 2012; p. 382). Situação que evidencia o descaso histórico dos governantes para com a região citada.

A história da urbanização acelerada de Fortaleza elucida bem as circunstâncias nas quais a cidade se encontra, do ponto de vista dos problemas socioambientais existentes nas áreas mais periféricas, situação bastante crítica, que a coloca como "a capital mais densamente povoada do Brasil, e a quarta capital em número de aglomerados subnormais (ou seja, ocupações irregulares e/ou ilegais vivendo com serviços públicos precários) com uma população de 369.370 habitantes" (IPECE, 2012). As questões voltadas à falta de serviços públicos necessários à população e seus desdobramentos ainda se fazem presentes nessas mesmas parcelas da cidade, trazendo problemas para a população habitante dessas áreas. É o caso da parte oeste da cidade, porção do município a ser detalhada na presente discussão por ser a área de influência da primeira parte do PFCS, onde se localizam os bairros prioritariamente impactados pelas ações do programa.

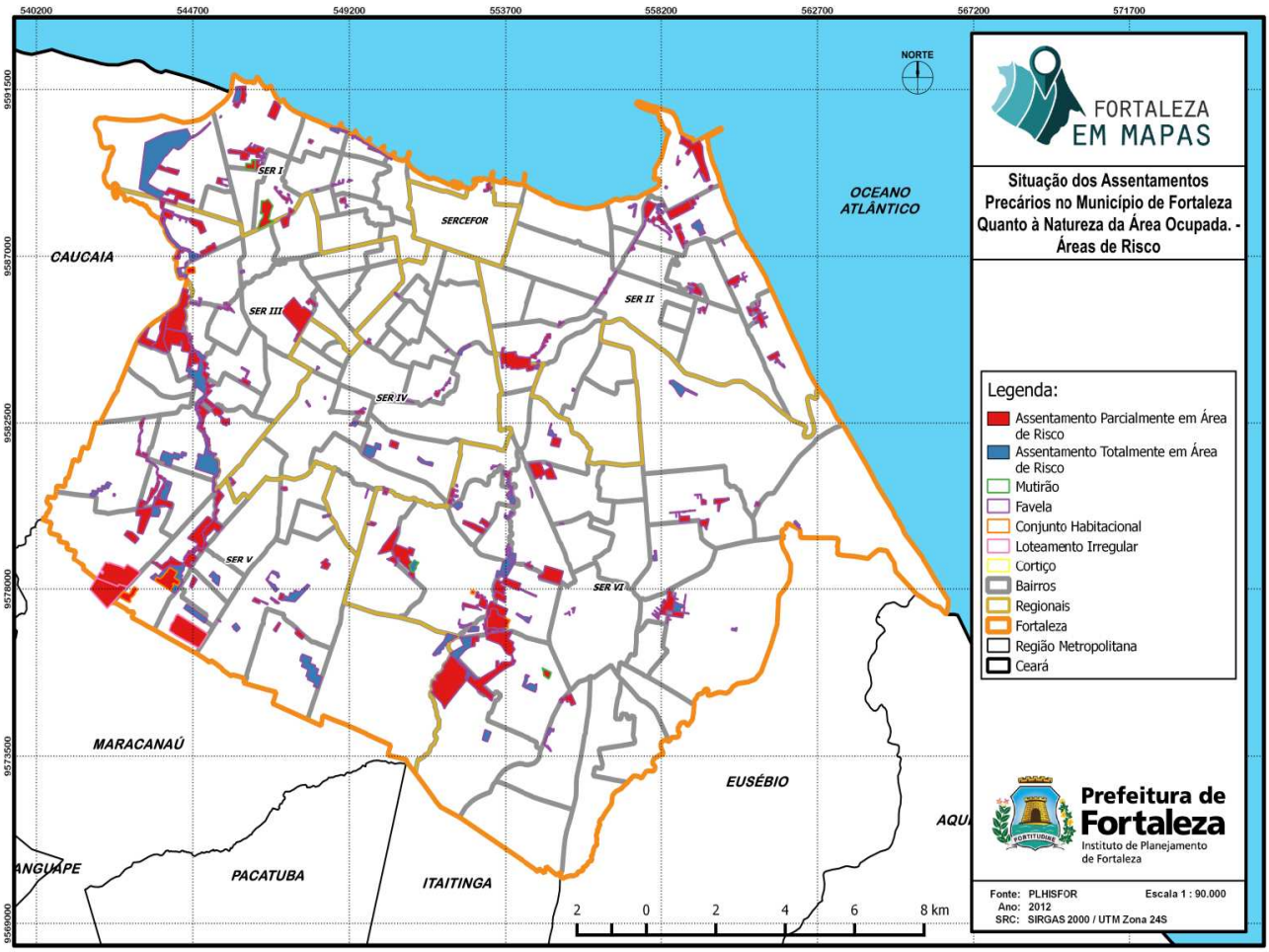
Feita a caracterização histórico espacial proposta, tem-se um panorama explicativo das questões socioambientais da região. A partir dessa contextualização, é de extrema importância fazer uma análise comparativa dos objetivos da política com a realidade local, bem como as suas congruências e descontinuidades, conforme proposto na metodologia da perspectiva avaliativa utilizada nesta pesquisa.

No recorte espacial tratado nesta pesquisa, tem-se uma região da cidade onde são comuns problemas socioambientais, principalmente voltados ao saneamento básico, realidade de uma cidade que cresceu de uma maneira acelerada e sem um planejamento que comportasse esse crescimento, apresentando disfunções características de lugares onde se fazem presentes assentamentos precários, muitas vezes localizados totalmente em áreas de risco (Figura 13). Conforme apresenta Fortaleza (2017):

> a cidade possui valiosos ativos ambientais: é flanqueada por longas praias, atravessada por dois rios principais e seus tributários, possui uma extensa rede de lagoas e, no passado, tinha um conjunto considerável de áreas verdes. Entretanto, a rápida urbanização ocorrida nas décadas passadas não foi acompanhada de planejamento adequado e, como resultado, a cidade foi crescendo de modo espalhado, invadindo áreas protegidas do ponto de vista ambiental, parques e espaços verdes. Investimentos em saneamento não conseguiram acompanhar o crescimento, o que gerou impacto negativo sobre o ambiente urbano. Apenas 46 por cento das habitações são ligadas à rede de esgotos e a variação especial é significativa, em termos de acesso. O lançamento de esgoto sem tratamento nos corpos aquáticos causou grande poluição de praias, rios e lagoas (FORTALEZA, 2017; p. 12).

O FCS, em um primeiro momento de existência, conforme já analisado nos eixos avaliativos anteriores, nos documentos oficiais e nos discursos presentes nas entrevistas com representantes da gestão, busca solucionar problemas ambientais que historicamente se fazem presentes na parte oeste da cidade, mesmo que de modo parcial, atingindo uma quantidade limitada de bairros, através do seu componente de ações estruturais.

Figura 13 – Situação dos assentamentos precários em Fortaleza, 2012.



Fonte: Fortaleza em mapas, 2024.

Quando o programa determina como ações infraestruturais operações de fiscalização de imóveis não interligados na rede de esgoto, financiamento de interligações domiciliares de esgotamento sanitário, captação de drenagem a tempo seco, tratamento de recursos hídricos selecionados, entre outros, observa-se de forma bastante evidente a intenção de resolver alguns dos distúrbios ambientais característicos da região na qual o programa se propõe a intervir, embora sejam projetos independentes, mas que possuem a finalidade de melhoria dos parâmetros ambientais.

Mesmo assim, nas justificativas, o programa traz consigo a ideia da valorização financeira junto ao objetivo de resolução das dificuldades ambientais da região. Tal situação se faz presente nos trechos encontrados na documentação, já discutidos neste trabalho, antes e após sua reformulação:

> Com o intuito de minimizar e/ou sanar as deficiências apresentadas aqui, o Projeto FCS se propõe melhorar o ambiente natural e construído de Fortaleza através da execução de uma série de ações nas áreas da Bacia da Vertente Marítima (VM) e do Parque Rachel de Queiroz (PRDQ). Tal escolha justifica-se não somente por possuírem grandes adensamentos com baixos índices de IDH e elevados níveis de degradação ambiental, mas por serem capazes de dar retorno mais rápido aos investimentos, visto que o Projeto proposto irá complementar outras propostas já planejadas e em execução pelo poder público municipal e estadual. (FORTALEZA, 2017; p. 10)

> Os objetivos do Projeto Reestruturado são: (a) fortalecer a capacidade do Município de Fortaleza, para o planejamento do uso do solo e para a operacionalização da política urbana e ambiental e (b) melhorar o ambiente urbano e reabilitar espaços públicos, através de intervenções na Bacia da Vertente Marítima e em áreas verdes urbanas selecionadas do Município de Fortaleza. (FORTALEZA, 2022; p. 4)

Em sua proposta de reformulação, devido ao sucesso inicial do programa, e por se tratar de uma política com um potencial de replicabilidade de suas ações, decidiu-se por descentralizar as atividades que compõem o PFCS, levando os benefícios consequentes para áreas necessitadas, com problemas semelhantes aos da parte oeste da cidade, que foram considerados solucionados pelos representantes da gestão, no primeiro momento do programa.

Feitas as caracterizações dos objetivos do programa com seu contexto histórico-geográfico, é importante neste eixo de análise incluir as concepções dos setores populares, juntamente aos dos gestores, construindo assim um panorama de significados para os diferentes grupos de atores sociais.

4.4.2 Significados da política

Integrando a política pesquisada, observamos a existência de grupos de atores sociais que compõem o PFCS, os quais serão detalhados nesta presente subseção, no sentido de discutir as concepções de cada grupo acerca dos significados do programa, bem como de seus benefícios.

Assim, foram divididos os grupos de atores sociais contemplados nesta pesquisa: inicialmente os gestores e ex-gestores como participantes da construção e execução da política, e grupo extremamente necessário para o desenvolvimento do trabalho, por apresentar as concepções presentes na gestão municipal; os arquitetos, que de certa forma, atuaram na

execução do desenho do parque, também apresentando um conjunto de concepções próprias acerca da política; e por último os setores populares, aqui divididos em representantes das associações de moradores, movimentos sociais e usuários da política.

Apesar de atribuirmos nesta pesquisa relevância maior às considerações do primeiro grupo supracitado, tendo em vista o objetivo de situar a política ambiental do FCS enquanto expressão do gerencialismo do poder municipal, julgamos como importante ouvir e compreender esses dois últimos grupos como uma complementação do cenário de concepções da política, considerando a importância que existe em torno das opiniões populares sobre a política estudada. Afinal, são as pessoas que situam-se no fim da trajetória política do programa, e, assim, vão vivenciar a política e seus benefícios.

Iniciando pelo grupo dos atores sociais correspondentes aos gestores e ex-gestores do programa, representando assim a gestão municipal, nota-se, conforme já observado no acervo documental do programa, uma coexistência necessária e indissociável dos parâmetros socioambientais e econômicos, situação constatada também nas falas desse grupo de atores sociais da política:

> "Um programa como o Fortaleza Cidade Sustentável qualquer prefeito era pra fazer. A finalidade do programa foi implantar a política ambiental em Fortaleza naquilo que era mais necessário: o saneamento (melhoria da despoluição dos corpos hídricos da cidade, através de um projeto grandioso com a Cagece, em relação à questão do saneamento), e o componente 1, que correspondia à recuperação de parques e à criação do Parque Rachel de Queiroz. Este último, importante porque era a implantação de algo que a comunidade historicamente queria que tivesse acontecido, e que não acontecia. Os benefícios vão desde a atratividade econômica da área, que gera nos negócios, empreendedorismo, valorização imobiliária" (Ex-gestora 1).

> "O programa mudou a cara da cidade. Tenho certeza que os outros projetos inseridos [no FCS) mudaram a cara da cidade: ampliação da rede de esgoto, criação do cadastro multifinalitário, que se for de fato finalizado, vai trazer grande legado de sistema para a gestão de Fortaleza, planejamento e eficiência arrecadatória. Ferramentas que estavam sendo planejadas, e que ao final da sua implantação gestão iam trazer eficiência na gestão e eficiência na arrecadação do município"(Ex-gestor 2).

> "Sempre houve diálogo com gestão, no sentido de aliar a questão ambiental com desenvolvimento econômico. Buscar o desenvolvimento urbano sustentável. Dentro do programa existe um componente específico do urbanismo. Temos o IPTU, a máquina financeira do Estado, mas temos desse mesmo produto o cadastro do sistema de licenciamento, que tá sendo financiado pelo programa. Facilitar, desburocratizar o licenciamento, dentro das regras, está dentro do FCS. Isso é uma premissa mundial. Não tem como dissociar, ainda mais como numa cidade que é a quarta, quinta maior cidade do Brasil" (Gestora 1).

Existe uma perspectiva que concede uma importância à dimensão ambiental em cada um desses gestores, o que é bastante notório. Observa-se em suas falas a importância dada às políticas ambientais no sentido de resolver questões que há tempos existem nas

regiões alvo da política. No entanto, é extremamente evidente a ligação da perspectiva ambiental com a econômica, como evidenciado nos recortes das entrevistas. Mostra, assim, a forma de se fazer política ambiental das gestões às quais esses agentes fazem ou fizeram parte, mais uma evidência somada às outras apresentadas nesta pesquisa, que nos permite situar também essa política ambiental enquanto expressão do gerencialismo nas gestões municipais de Fortaleza.

O entrevistado identificado aqui como "Ex-gestor 2" aponta para a importância da incorporação de parâmetros econômicos no programa, demonstrando a visão da PMF e da SEUMA quanto à questões ambientais:

> "A secretária, enquanto gestora da SEUMA conseguiu somar uma dimensão diferente: preservar não é deixar o meio intocável. O ambiente preservado é o que a gente usa. A gente só defende o que a gente vê, o que a gente usa. Esse pensamento foi trazido para dentro a SEUMA. E foi levado com muito esforço, e foi colocado dentro dos conceitos dos projetos que a SEUMA e a Prefeitura fizeram dentro da gestão. Qual a consequência desse conceito? Ter essa visão completa. O que a cidade ganha com essa área verde, fora os ganhos ambientais? As pessoas precisam andar, usar. E começa-se a se pensar em desenvolver outras áreas. Um bairro 100% residencial é um bairro morto. Rua vazia, As calçadas se quebram, ninguém reclama, a criminalidade toma conta. Quando se faz uma área com uso misto, de comércio, residência, serviços, você dinamiza a região. Esse conceito foi trazido para as áreas verdes no Fortaleza Cidade Sustentável. E posso dizer que tiver reuniões e sempre vi essa visão do prefeito Roberto Cláudio, na qual desenvolvimento econômico, lazer, e o meio ambiente estava de mãos dadas. Essa bandeira estava dentro do projeto e da gestão" (Ex-gestor 2).

É importante também se considerar outra categoria de atores sociais, a dos arquitetos envolvidos no desenho do parque Rachel de Queiroz. Aqui serão discutidas, portanto, percepções mais direcionadas a uma ação específica do programa (e talvez a mais simbólica): uma das etapas de formulação e execução de parte do projeto do PRDQ, mais precisamente o trecho VI.

Embora situados mais próximos da administração do que da categoria popular, no sentido de se ter participado da execução da política, é relevante considerar sua autonomia, o que se verá nos discursos do arquiteto entrevistado. Sua participação, conforme já visto em outros momentos, e que aqui serão evidenciadas suas impressões pessoais, se deu de maneira bastante técnica, voltados especificamente ao desenho do equipamento urbano que acaba majoritariamente, sendo conhecido como o parque Rachel de Queiroz (Figura 14 e Figura 15). No entanto, isso não significa ter sido uma participação passiva, na qual se obedeciam somente diretrizes impostas "de cima para baixo", conforme ditado popular tradicional, bastante utilizado para referir-se à imposições feitas por instâncias superiores às inferiores. Muito foi feito considerando as experiências com projetos ambientais do escritório vencedor

de processo licitatório, e também com os conhecimentos profissionais e acadêmicos do arquiteto entrevistado, aqui referido como “Arquiteto 1”.

Figura 14 – Equipamento Urbano - PRDQ (trecho 6)

Fonte: Acervo pessoal, 2024.

Figura 15 – Equipamento urbano - PRDQ (trecho 6)

Fonte: Acervo pessoal, 2024.

Percebeu-se preocupação, conforme recorte da entrevista a seguir, com se pensar em um desenho arquitetônico que trouxesse uma utilidade para o espaço, propiciando um ganho além do ambiental para a região, conforme já visto, carente de equipamentos verdes de lazer, e com funções ambientais:

> "Tínhamos o desafio na região de, por que ao ser uma ZPA muita coisa que tava no projeto original, equipamentos esportivos, áreas pavimentadas, não podia, existiam diretrizes de não ocupação. E, ao mesmo tempo, não fazia sentido transformar em uma área verde protegida, passar uma cerca e pronto, ninguém entra. Todo o parque está em uma área muito povoada, tinha que dar algum uso. Não era sustentável transformar aquilo só numa floresta" (Arquiteto 1).

Nesse ponto, o discurso do "Arquiteto 1" vai ao encontro do discurso dos representantes da gestão. Atribuir funcionalidade ao ambiente, através da transformação do espaço em um equipamento de lazer, sem perder o objetivo da melhoria ambiental, ganhos previstos no programa ao longo de suas etapas. Seria, portanto, dever do programa, trabalhar com a preservação dos recursos, e não com sua conservação intocável:

> "No trecho do polo da Sargento Hermínio não conseguimos intervir a tempo, algo que já tava sendo concluído. Mas no trecho 6 a gente conseguiu intervir a tempo, que foi mudar o modo de trabalhar a área, sair desse padrão de transformar tudo em um grande tanque, tentar fazer um projeto mais integrado de urbanismo, paisagismo, de fazer com que aquela área verde não virasse uma grande barreira, virasse um ponto de conexão, para valorizar e tudo, e conseguir pôr os equipamentos de lazer que a população sempre quis"(Arquiteto 1).

> "Quando entrei no projeto, meu medo era transformar aquele trecho 6, que era um trecho que há mais de 20 anos a população reconhecia como Parque Rachel de Queiroz, toda a luta do Parque era em função daquelas duas quadras, e eu fiquei imaginando a gente chegando em uma audiência pública e dizendo: olha, a intervenção aqui no trecho 6 vai ser um grande tanque, com uma calçada de dois metros, um gradio e um tanque. Eles iam ficar revoltados, ate porque já existia uma pressão pra se fazer uma areninha independente do projeto do parque" (Arquiteto 1).

Chama atenção o fato da preocupação do Arquiteto com o interesse da comunidade no espaço, como uma espécie de respeito com a vontade da população em ter naquele local uma funcionalidade, situação que também se refletiu no desenho do citado trecho do parque. A falta de espaços de lazer naquela região era um problema notado pela população, que reivindicava esse direito a uma área destinada a essa finalidade. A figura das areninhas, política iniciada na gestão Roberto Cláudio, é bastante emblemática, e o fato de a população pedir a criação de uma unidade no local, reforça essa vontade de se ter espaços de lazer na região.

Ao falar sobre seu julgamento pessoal sobre o sucesso da política, é interessante observar no discurso do Arquiteto uma certa congruência com as concepções da gestão acerca da complementaridade da dimensão ambiental com a econômica, ao citar os "tripé da sustentabilidade", perspectiva bastante difundida principalmente no meio político:

> "a gente que trabalha com projeto público vê que foi sucesso o projeto quando o espaço é apropriado e quando vira um marco. Em poucos meses o parque virou um ícone, junto com Beira mar, Cocó, Ponte dos ingleses. Quando se vê esses pontos, agora já aparece o parque. De repente, uma área que não era nada virou um ponto de

> referência. Quando vi que virou uma centralidade, vi que o projeto deu certo nesse sentido. O que chamamos do tripé da sustentabilidade, o social, econômico e o ambiental, a gente vê que ele consegue sustentar os três pilares de forma satisfatória" (Arquiteto 1).

O outro grupo de atores sociais da política, identificados nesta pesquisa, diz respeito à comunidade habitante dos bairros impactados pelas políticas do programa, e aqui optamos por dividir esse grupo entre usuários da política e representantes de associação de moradores e representantes de movimentos sociais, no intuito de captar os sentidos para cada um desses subgrupos.

Representando as associações de moradores dos bairros impactados pelo parque Rachel de Queiroz, foi entrevistado um ex-líder comunitário do bairro Ellery, aqui identificado como "Líder Comunitário", que participou ativamente dos diálogos com a gestão, no sentido de cobrar ações mais identificadas com as necessidades das comunidades. Representando os movimentos sociais, foi entrevistado um representante de um dos grupos atuantes nas questões ambientais que envolvem o parque, identificado aqui como "Movimento Ambientalista".

Este último afirma ser a luta pelo parque algo antigo, que sempre foi motivo de debates, por parte da comunidade mais ligada à luta social, que ainda nos anos 80, iniciou-se com o grupo das Comunidades Eclesiais de Base CEBs), no bairro Pici, que reivindicava a criação de um parque no entorno da casa onde viveu a escritora Raquel de Queiroz. Com o passar do tempo, algumas gestões municipais mostraram interesses em se fazer intervenções na região, realizando mapeamentos, no entanto, com interesses econômicos voltados a privilegiar o capital especulativo imobiliário. A gestão Roberto Cláudio retomou os debates acerca da criação do parque, adotando como proposta eleitoral de campanha:

> "Na campanha eleitoral de 2012, o Roberto Cláudio grava dois programas da campanha eleitoral, lá na área verde no Presidente Kennedy. E diz o seguinte: 'se eleito, eu vou criar o parque'. Ele se elegeu e criou, por meio de um decreto. E depois tem um outro decreto delimitando o parque. Nesse de delimitação, aí que eles deixam de fora vários terrenos que interessam ao empresário. Que essa região de Fortaleza agora, diferente do passado recente, é uma área de expansão do mercado imobiliário. Então é aí que entra o poder público para criar o parque e fazer nessa perspectiva. De atender as questões da cidade, questão ambiental, mas principalmente do interesse do mercado imobiliário" (Movimento ambientalista).

Ambos demonstraram conhecer algumas das ações do programa. No entanto, se mostraram na entrevista mais atuantes nas questões condizentes à parte da política voltada ao parque. Os entrevistados destacam o papel importante assumido pela associação de moradores

na etapas iniciais que envolvem a criação e execução do PRDQ, pressionando as autoridades em busca dos direitos da comunidade:

> Nossa associação é muito atuante. A gente sempre lutou por questões voltadas ao meio ambiente, com movimentos de educação ambiental. Nosso bloco de pré-carnaval, o 'Sai na marra', sempre trata de questões políticas voltadas ao bairro. A luta pelo parque vem de mais de 20 anos atrás, a comunidade já reivindicava a construção. Ele foi um grande sonho que vimos se tornar realidade" (Líder comunitário).

> "O movimento comunitário ele começa a incorporar essa temática da defesa do meio ambiente que é uma coisa nova para as associações de moradores. Eles não se preocupavam com isso. Era uma coisa da classe média, das ONGs, da classe média. Tanto é que isso teve como consequência a criação do Parque do Cocó, o Adahil Barreto. Não chegava para o lado de cá. Então, nós começamos o movimento de defesa dessa área verde aqui, do Polo de Lazer da Sargento Hermínio. No [bairro] Presidente Kennedy o que tinha era uma área verde com um ambiente extremamente violento. E a população defendia a extinção do matagal. Uma estratégia do poder público, nessas áreas, as vezes, é não fazer intervenção, para que o povo fique contra mesmo. E claramente existia isso lá, para ser uma área de engorda para o mercado imobiliário. Uma área de valorização, que antes não era aqui. Há 30 anos, essas áreas aqui, todas alagavam muito. Então não estava interessado o mercado imobiliário. Agora é o contrário" (Movimento ambientalista).

Apesar dos entrevistados considerarem que a prefeitura realizava diálogos com a comunidade, atendendo a alguns anseios do público interessado, pontua que em algumas oportunidades isso não ocorreu, o que gerou algumas situações indesejadas, posicionamento observado também nas falas de um dos integrantes dos movimentos ambientalistas relacionados com o parque, principalmente no que diz respeito à subutilização de alguns elementos (Figura 16) e sobre a falta de integração entre os trechos:

> "Em algumas obras a prefeitura precisava ter ouvido mais a comunidade. Foram instalados boxes ao longo dos trechos que não foram ocupados, estão sem utilização. No trecho 1, por exemplo, a prefeitura criou boxes que tinham a proposta de serem bibliotecas comunitárias e posto da Guarda Municipal. Tínhamos receio de a Prefeitura não ter efetivo suficiente pra ocupar, e aquilo virar mais um 'elefante branco'. Na periferia a gente sabe que não existe espaço público não ocupado. Quando ele não é ocupado, ele é ocupado por outras questões, sobretudo questões sociais. O segundo equipamento com essas mesmas características de uma biblioteca, na altura do açude João Lopes, está sem uso, e já foi ocupado de uma maneira não desejável. A prefeitura também negligenciou nossa proposta de uma lavanderia comunitária" (Líder comunitário).

> "A regional, a prefeitura, parece não ter uma política de integração do parque. Uma sugestão que a gente deu no processo de elaboração da construção do parque: criar portais e ciclovias, ciclofaixas, calçadas largas, integrando o parque, esses trechos próximos, para estimular a conhecer o parque todo. Seguiria nas avenidas, teria passagem elevada, com sinalização visual, identificação do parque. Integrar o parque na sua totalidade" (Movimento ambientalista 1).

Figura 16 – Equipamentos subutilizados - PRDQ (trecho 1)

Fonte: Acervo pessoal, 2024.

O líder comunitário considera haver desigualdades entre os trechos do parque linear, no sentido da atenção dispensada pela prefeitura, tanto nas ações infraestruturais, de manutenção (Figura 16), quanto na questão das programações culturais, o que leva a uma diferenciação nos benefícios gerados com a construção do parque, e uma consequente desigualdade da política entre os trechos, opinião compartilhada pelo representante do movimento ambientalista. Essa situação acaba por confrontar com as considerações do "Ex-gestora 1", como se pode observar a seguir:

> "Há uma atenção maior para o trecho da avenida Humberto Monte, uma atenção muito especial para lá. Foi uma das grandes críticas que fiz. Quando houve a entrega, as ações todas eram direcionadas para lá. Foi negligenciado o trecho 1. Tivemos vários trechos ocupados por ocupações irregulares. A gente procurou a AGEFIS, prefeitura, e até agora nada foi feito. Pouca manutenção, poda das árvores no polo da Sargento Hermínio. Algumas pessoas reclamam da sensação de falta de segurança. Existe uma mobilização dos moradores, de querer chamar a imprensa para denunciar. A parte da educação ambiental foi negligenciada na parte do trecho 1, do Bairro Ellery. Defendo um reordenamento da feira do polo, e noto que a prefeitura negligencia muito isso" (Líder Comunitário 1).

> "Não acredito que o parque tenha causado gentrificação, como muitos falam. Um morador chegou pra mim e disse: 'o meu sonho era morar na Aldeota, mas a Aldeota veio até mim'.A criminalidade, que a gente peca por não medir o antes e o depois, porque tenho certeza que diminuiu depois do parque. É a questão da inclusão. Só houve benefícios para aquela área da cidade. É triste ouvir que a gestão Roberto Cláudio foi voltada somente para as elites, quando na verdade, tudo aconteceu na periferia. Se criou uma centralidade em uma área industrial que era abandonada. Se tem lazer, moradia, equipamentos de desenvolvimento econômico. Fazer política urbana, fazer cidade, é fazer o que foi feito naquela área" (Ex-gestora 1).

> “O impacto dessa valorização imobiliária na questão social é gigantesco. Tá tendo um deslocamento de populações, povos dessa região aqui. Os aluguéis aumentam, né? Os grandes empreendimentos que estão chegando. Aqui era o Distrito Industrial do Ceará, né? Os terrenos que eram das fábricas hoje viraram grandes empreendimentos. Prédios, shoppings, agora os mercantis gigantescos, as farmácias gigantescas. Atualmente você tem plano diretor, você tem um estatuto da cidade que regulam tudo isso. Apesar disso, é como se não houvesse legislação que garantisse o direito à cidade, o direito à moradia. Então essas populações estão sendo varridas, as populações mais pobres” (Movimento ambientalista).

Figura 17 – Trecho 1 – PRDQ

Fonte: Acervo pessoal, 2024.

O líder comunitário falou também acerca do desenvolvimento econômico das áreas do entorno de alguns trechos do parque, mas como uma situação decorrente dos benefícios do projeto, o que ele considera como ponto positivo, sem deixar de ver uma certa desigualdade de benefícios. O representante dos movimentos ambientalistas também se posicionou, chamando atenção para essa desigualdade (Figura 18), refletindo sobre os interesses econômicos que existem com projeto do parque:

> “São muitos os pontos positivos: urbanização, praças revitalizadas, empreendedorismo, empregos informais, saúde pública. O tanto de empregos gerados ali no trecho da Humberto monte é indiscutível. É a nova beira-mar que a gente tem aqui na cidade. Mas o trecho 1, infelizmente, não conseguiu gerar renda como deveria, comparado ao trecho 6” (Líder Comunitário 1).

> “As obras do parque levam o desenvolvimento pra região, principalmente ali próximo à Humberto Monte. A especulação imobiliária está invadindo. E quem mora no bairro também sente isso. Os alugueis estão aumentando. Ao mesmo tempo é preocupante. Ao mesmo tempo, ficam essas questões para a população do bairro” (Líder comunitário 1).

> “Não sou contra o desenvolvimento, não. O problema é com o desenvolvimento econômico, que tem que ser acompanhado do desenvolvimento social. Exatamente. E não ocorre isso em Fortaleza. O parque não garantiu isso, o desenvolvimento social. O ambiental, sim, em parte. Mas para eles, o principal é o econômico, essa valorização imobiliária. Tanto é que os trechos que não interessam ao mercado imobiliário não têm nenhuma obra do parque” (Movimento ambientalista).

Figura 18 – Trecho 1 – PRDQ

Fonte: Acervo pessoal, 2024.

Portanto, nas falas anteriores percebem-se tanto a concepção dos pequenos negócios ensejados com as ações do parque, quanto também dos “grandes negócios”, do setor imobiliário e comércio, por exemplo. No entanto, observa esse descompasso de atenções entre os trechos, situação notada e lamentada pelos entrevistados.

Nas entrevistas com os usuários da política, aqui identificados como “Usuário 1”, “Usuário 2” e “Usuário 3” e “Usuário 4”, pudemos perceber que das ações do programa FCS, a maior parte conhece mais a criação do equipamento de lazer do trecho VI, sem conhecer a política e suas outras ações, até mesmo desconhecendo ter o parque uma continuidade. No caso dos entrevistados, quando perguntados se conhecem o parque, comumente as respostas são direcionadas ao equipamento de lazer específico citado:

> “Conheço, e foi uma das melhores coisas que apareceram ali no bairro onde a gente mora. Era uma região com muito mato, algumas árvores, muitos insetos, muriçocas. Chegava um tempo no ano que não se aguentava de tanta muriçoca nos apartamentos. Agora a gente mal vê muriçoca ali. Além do perigo que era transitar por ali, local isolado, transitava pouca gente. Quase ninguém andava a pé, tinha que atravessar todo aquele local que hoje é o parque. E ia com medo, né? Medo de violência, de assalto. Diferente de hoje que é muito movimentado” (Usuário 1).

> “Conheço sim. É uma área boa, extensa, ótima para caminhar, fazer atividade física. É uma área de lazer muito bonita. As pessoas vão fazer suas atividades físicas, caminhada. Tem datas comemorativas, carnaval, festa junina, essas festas sempre lá estão comemorando. Mas eu mesma vou para caminhar” (Usuário 2).

> "Conheço. Hoje mesmo na caminhada que fiz passei por todos os trechos. É um parque bem grande, o pessoal vem aqui fazer vários usos. Minha filha está brincando no parquinho. Minha esposa está com meu outro filho na grama, e eu vim caminhar. Tem um pessoal pescando, jogando bola" (Usuário 4).

A situação anterior também foi observada pelo representante do movimento ambientalista e, para ele, não acontece por acaso. É uma situação criada pelo poder público, com intencionalidade própria, que acaba chegando à população, que adota esse discurso:

> "A prefeitura parece não ter interesse em divulgar o parque todo. O Polo de Lazer [na avenida Sargento Hermínio] não é identificado como um trecho do parque. Eu acho que é estratégico. É estratégia político-eleitoral. Na minha opinião, o trecho 6 é uma grande vitrine. É uma área que está sendo extremamente explorada pelo comércio. A prefeitura usa isso. A Regional 3 usa isso com intenção eleitoral. Então ela transformou aquela área ali numa vitrine, na minha opinião, política eleitoral da cidade e da região. Então a concepção das obras não é primeiramente ambiental" (Movimento ambientalista).

Pode-se constatar com as entrevistas que a possibilidade de proporcionar um espaço público de lazer à comunidade é visto pelos usuários como o principal benefício consequente da política. A criação de um espaço onde a população possa realizar atividades físicas está sempre presente na fala desse grupo de atores sociais, principalmente entre os que habitam as áreas mais próximas do entorno do bairro. Observa-se essa situação até mesmo em matéria jornalística (Ceará, 2022), como no caso do trecho a seguir, na qual constam declarações do então governador do estado Camilo Santana, e de uma usuária do parque, em reportagem correspondente à inauguração do parque e cerimônia de entrega do equipamento à população:

> "Cuidar da cidade é cuidar das pessoas e cuidar das pessoas é criar espaços como esse para que as pessoas possam se encontrar, as famílias se divertirem, com o esporte e o lazer. E acredito que não será só apenas um dos mais belos parques de Fortaleza, será um dos mais belos do mundo. Nossa Capital está se destacando em ter espaços de lazer, espaços que valorizam o meio ambiente. E esse é o grande tema que o planeta todo está discutindo. Então Fortaleza parte na frente, pois é uma das capitais que mais investe na área do meio ambiente" (CEARÁ, 2022).

> "Eu moro aqui na frente, e até tentava caminhar antes, mas não vinha sempre. Agora está tudo lindo, limpo, arborizado, me sinto segura e faço meu exercício com muito mais conforto. Minha família está sempre por aqui, e receber esse parque tão bonito, ainda com a presença do meu governador, me deixa até emocionada" (CEARÁ, 2022)

Embora seja um projeto de um parque linear, e, portanto, apresentar uma relevante extensão contínua, o nome do parque acaba sendo utilizado tanto pelos atores da política como pelo poder público e pela mídia para se referir, as vezes até de maneira formal, ao equipamento de lazer localizado no trecho 6 do parque linear. Acaba por se constatar como que o trecho mais conhecido do parque é o que compreende o equipamento de lazer. Mesmo

as pessoas conhecendo outros trechos, como no caso do polo de lazer da avenida Sargento Hermínio, não é comum haver a associação destes com o parque RDQ, mostrando assim o desconhecimento sobre o fato de que o parque é linear e apresenta outras partes ao longo dos bairros próximos. Somente os usuários 2 e 3 mostraram conhecimento sobre outras partes do parque, no entanto sem apresentar algum aprofundamento no conhecimento. Quando perguntados sobre se conheciam outros trechos, os entrevistados afirmaram:

> "conhecer, não conheço. Nunca Fui. Costumo somente frequentar o parque aqui porque é mais perto para mim. Mas eu sei que ele é bem maior. Passa por vários lugares, no açude João Lopes, percorrendo aqui por trás do batalhão de polícia, por trás do shopping, no polo de lazer da Sargento Hermínio, e segue" (Usuário 2).

> "Conheço sim, e moro próximo a outra parte do parque, a da avenida Sargento Hermínio. Mas eu acho que essa parte tem uma menor atenção que a parte mais conhecida. Tem alguns lugares ainda percebidos como esquisitos, que passam a sensação de perigo, violência. Perto do [colégio] Santa Isabel, parece ter tido mais investimentos. É mais seguro, tem mais opções de lazer. A área ali perto do [colégio] santa isabel, parece ter tido mais investimentos. É mais seguro. Muita gente nem sabe que o parque mesmo é algo além daquela parte na Humberto Monte" (Usuário 3).

Quando perguntados a respeito de que problema existente na região as pessoas acreditavam que a construção do parque teria resolvido, as respostas convergiram à falta de espaços de diversão e à necessidade de se fazer alguma intervenção na área onde hoje é o equipamento de lazer, pois se tratava de uma área "abandonada", subutilizada, que apresentava até uma sensação de insegurança aos moradores:

> "A urbanização do local sempre foi um desejo. Tirar aquele mato. Precisava transitar por ali, e ficava difícil por conta do medo. As pessoas reclamavam muito da sujeira, falta de cuidado. Ali acumulava muito lixo. A gente imaginava que um dia algo ia ser feito ali, só não sabia o quê. A ideia do parque, acredito que ninguém imaginava que ia chegar ao que chegou hoje" (Usuário 1)

> "Lembro sim. Antes da construção do parque era um lugar esquisito, parecia abandonado, com muito matagal, sem saneamento básico e sem lazer. Lugar esquisito, dava a sensação de perigo. Mas com essa revitalização mudou muito, trouxe essa renovação que a gente conhece, que é muito importante para a região." (Usuário 3).

> "Antigamente, para fazer esse tipo de programa de domingo com a família, tínhamos que atravessar toda a cidade, para ir ao parque do Cocó, Unifor. Muito longe. Não era possível nem se pensar em vir para cá. Olha agora o que aquele matagal se tornou. Claro que não existe cem por cento de segurança em lugar nenhum, mas do jeito que ele foi feito, a gente se sente seguro para trazer a família" (Usuário 4).

Outro questionamento feito foi acerca do desenvolvimento econômico para a região próxima ao equipamento de lazer do trecho VI do parque linear. Os entrevistados falaram sobre o que entendiam acerca do "aumento da oportunidade de negócios", presente

nos objetivos da política. É interessante fazer um paralelo entre essas considerações e as feitas pelo representante do movimento ambientalista, como forma de endossar o debate a cerca dos objetivos econômicos do projeto, principalmente chamando atenção para os grandes negócios:

> "Eu vejo que houve melhoria para os negócios. Para os empreendedores que trabalham lá foi muito bom, tem muitos quiosques de venda de lanches, que tem no entorno do parque. São muitos carros de comida, bancas de venda de comida, diversão para as crianças. O pessoal aproveita para fazer sua renda, né? Sempre acontece valorização com a criação de uma construção dessas. Os shoppings, a parte comercial, se beneficiam. Acho que uma obra dessas ajuda em tudo" (Usuário 2).
>
> "Valorizou muito aquela área. Foi uma área que cresceu. Surgiram outros supermercados, empreendimentos comerciais. A urbanização melhorou. Sinalização, mudança das 'mãos' nas ruas. Outros comércios surgiram. Prédios novos sendo construídos próximos à praça, aos shoppings. Não tenho como ter certeza, mas a gente desconfia que uma coisa puxa a outra" (Usuário 1).
>
> "Sobre os negócios, vejo muitos acontecendo na parte da Humberto Monte. Lanches, lazer para as crianças. Não se vê a evolução de negócios no trecho da Sargento Hermínio. Só a feira que existe há muitos anos no polo, no domingo, que quem conhece vê que é um pouco desordenada. Mas isso já existia antes, não foi nada que veio do parque" (Usuário 3).
>
> "O que é que nós percebemos. Muitas áreas que no primeiro projeto integravam o parque que não foram incluídas na poligonal dos decretos. Muitas áreas na proposta final, no projeto final, não entraram, ficaram de fora do parque. E logo depois começaram a surgir torres, prédios de apartamentos, grandes mercantis, em áreas extremamente valorizadas, como essa aqui na [avenida] Sargento Hermínio" (Movimento ambientalista).

Outro aspecto identificado nas análises das entrevistas realizadas é que, embora se tenha consciência dos impactos positivos para os negócios da região, os entrevistados veem como benefício somente a parte da possibilidade do lazer que o equipamento proporciona. Nada foi mencionado acerca de algum conhecimento sobre a função de amortecimento cumprida pelo sistema de lagoas (*wetlands),* situação esperada, devido ser esse um conhecimento mais voltado à dimensão técnica, da função ambiental desse sistema para os recursos hídricos da região.

Quanto aos objetivos ambientais, somente foram mencionadas a criação de área verde na região. Os entrevistados representantes do grupo dos usuários da política acreditam, de acordo com suas respostas, ser um interesse prioritário para a gestão municipal, com a criação do parque, resolver a questão ambiental, perante os objetivos econômicos. Como afirmou o entrevistado identificado como "Usuário 1", "com o parque, a prefeitura pensou no ambiental. O desenvolvimento (econômico) aí foi uma 'jogada de mestre' da prefeitura".

Outra constatação a se fazer sobre as concepções do público acerca da política estudada vai no sentido de que a população, acaba por desconhecer as outras ações

correspondentes ao programa. Nenhum dos entrevistados mostrou conhecer o projeto "Se liga na rede", por exemplo. Afirmavam não conhecer o programa FCS, como um todo. A parte da política mais notável e conhecida mesmo é, portanto, o equipamento de lazer do trecho 6, tanto por ser uma obra vistosa, quanto pela publicidade feita. Situação essa que pode ser constatada muitas vezes em conversas com a população que se utiliza do equipamento de lazer. É uma unanimidade a satisfação com a sua criação por parte do grupo dos usuários da política. No entanto, foi detectado em algumas considerações feitas principalmente pelos representantes de movimentos sociais, que são moradores de bairros próximos a outros trechos, que os benefícios não foram igualmente distribuídos pelos trechos do parque linear, o que causa um menor uso e até sensação de insegurança em outras partes do projeto. Consideram, portanto, que a atenção dada pela prefeitura foi desigual, estando mais concentrada no equipamento do trecho 6, a "menina dos olhos do prefeito Roberto Cláudio", conforme mencionado por um dos entrevistados, identificado por "Ex-gestor 2".

O momento da pesquisa avaliativa que corresponde ao presente eixo propõe buscar os significados da política, inserindo-os no contexto histórico territorial, para assim demonstrar as coerências da política com o seu local de atuação e seu público-alvo.

Embora em outros momentos da pesquisa tenha-se privilegiado o uso de considerações feitas por outros atores sociais da política, principalmente os gestores e ex-gestores, como forma de enriquecimento das discussões em cada um dos eixos avaliativos, neste momento privilegiou-se a parte que diz respeito as opiniões pessoais, como forma de se construir um debate em torno das considerações feitas pelos grupos em torno da política pesquisada, atribuindo assim também importância às pessoas que vivenciam a política.

A análise das condições históricas e geográficas da região alvo do programa apontam ser essa uma porção da cidade onde estão presentes muitos problemas de ordem socioambiental, devido a como se deu a urbanização da área, de maneira acelerada. O programa, portanto, em seu primeiro momento, direciona suas ações estruturais a essa porção da cidade, em busca de resolver esses impasses históricos, tendo em um segundo momento uma descentralização nas suas atividades estruturais, conforme observou-se nas entrevistas com representantes da gestão.

Com base nas considerações presentes nas entrevistas realizadas, foi possível constatar as impressões pessoais de cada grupo dos atores sociais. Primeiramente, aos representantes da gestão, as considerações feitas apontam para uma noção de complementariedade entre meio ambiente e desenvolvimento econômico. Para esse grupo, os benefícios socioambientais e econômicos do programa figuram juntos nos lugares prioritários

entre os objetivos do programa, até mesmo nas vezes em que este segundo esteja representado como uma consequência dos primeiros. Demonstra assim compartilhar dos mesmos ideais e das mesmas concepções apresentadas pela gestão. Afinal de contas, na política acaba por acontecer uma materialização das intencionalidades do governo municipal. Neste caso, traduzido nos ganhos econômicos consequentes das ações diretas da política ou nos benefícios financeiros causados por outros instrumentos presentes no programa. No caso da reformulação do programa, e a consequente mudança de direcionamento da área de atuação, fizeram com que o Parque Rachel de Queiroz perdesse a centralidade das atenções do programa. As ações de criação de novos microparques na cidade acabam figurando como objetivos desse segundo momento da política. No entanto, as ações de fortalecimento da gestão, como a revisão do plano diretor, o plano municipal de saneamento e a continuidade do "Fortaleza Online", acabam por ser citadas nos discursos.

As concepções relativas a se atribuir uma funcionalidade ao projeto do parque, construindo assim um equipamento de lazer, mesmo que com uma funcionalidade ambiental, em oposição à ideia de criação de uma área protegida, contempla um pouco desta percepção, e é algo presente também nas considerações realizadas pelo arquiteto do projeto do parque entrevistado nesta pesquisa, representando outro grupo de atores envolvidos na política, neste caso, na execução do projeto inicial desta. Para este, existe uma importância nesta harmonização entre as dimensões ambiental, social e econômica, formando o que o próprio chama de "tripé da sustentabilidade", o que aproxima o seu discurso do difundido pela gestão municipal.

As concepções presentes nas falas captadas das entrevistas com o outro grupo representante dos setores populares, envolvidos com os movimentos sociais, já trazem para o debate a perspectiva da luta social, das reivindicações da população, e da crítica acerca da condução da política, questionando suas descontinuidades e assimetrias, bem como à prioridade dada ao desenvolvimento dos negócios na região, em detrimento dos desenvolvimentos social e ambiental.

Conforme constatado ao longo da pesquisa, o público demonstra conhecer, de fato, somente uma das ações do programa, a construção do parque Rachel de Queiroz, por motivos bastante óbvios já demonstrados anteriormente. No entanto, até mesmo essa ação mais conhecida, a população entrevistada demonstra conhecer de fato um de seus trechos, que foi o que se tornou mais divulgado. A população se mostra satisfeita com o resultado, elogiando a criação desse equipamento público suprindo assim uma ausência histórica de espaços verdes e

de lazer na região. Ter um espaço de lazer para a população da área figura como um dos benefícios mais citados pelos usuários da política.

5 ANÁLISE DE CONTEÚDO DO PROGRAMA FORTALEZA CIDADE SUSTENTÁVEL (FCS)

O processo de análise textual representa um tipo de análise de dados, em especial a análise de material transcrito de textos variados como entrevistas, documentos, redações e etc. Assim, por serem esses elementos compostos de dados constituídos pela linguagem, se mostram importantes ferramentas aplicadas aos estudos sobre pensamentos, crenças, opiniões, posicionamentos sobre um determinado acontecimento. (Camargo e Justo, 2013).

Para este trabalho, foram analisados os discursos correspondente as entrevistas com atores sociais da política, focando a atenção as pessoas que participaram de cargos de gestão relacionados com o programa estudado, e também aos discursos presentes nos documentos oficiais da política, no intuito de debater os principais pontos dos discursos que chamaremos aqui de "oficiais", por serem tanto utilizados pelo poder municipal nos documentos oficiais e nas entrevistas com agentes da política ambiental estudada. O objetivo é contribuir com as considerações já feitas ao longo da pesquisa, no sentido de identificar as relações com os preceitos gerencialistas da administração municipal, e de uma maneira mais geral, captar os pontos de afirmação da racionalidade neoliberal na política avaliada.

Para isso, realizou-se a análise do conteúdo dos textos por meio de técnicas quantitativas de tratamento com auxílio do IRaMuTeQ (*Interface de R Pour Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*), *software* gratuito que, de cordo com Camargo e Justo (2013), possibilita a ocorrência de diferentes tipos de análise de dados textuais, compreendendo tipos mais simples, como a lexicografia básica, como o cálculo de frequência de palavras, incluindo até análises multivariadas, como a classificação hierárquica descendente e a análise de similitude, por exemplo.

Tendo em vista o objetivo da presente pesquisa, de observar os preceitos gerencialistas nos textos oficiais e extraoficiais (impressões dos gestores e ex-gestores) da política do programa FCS, optou-se pela análise textual do corpus na modalidade Classificação Hierárquica Descendente (CHD) e pela "Análise de Similitude". De modo complementar, foi também realizada a análise por "Nuvem de Palavras".

O método da Classificação Hierárquica Descendente (CHD), de acordo com Camargo e Justo (2013), "classifica os segmentos de texto em função dos seus respectivos vocabulários, e o conjunto deles é repartido com base na frequência das formas reduzidas (palavras já lematizadas)". Essa classificação organiza as formas lexicais em classes, com a

importância relativa de cada uma. Dessa forma, é um método frequentemente utilizado com o objetivo de identificar as temáticas que compõem um conjunto de textos.

A partir da análise gerada pelo CHD, o software oferece a Análise Fatorial por Correspondência (AFC), que permite que se verifiquem, com base no corpus selecionado, as associações entre os segmentos de texto e as classes geradas, mostrando assim o contexto dos termos mais significativamente presentes no conteúdo analisado e sua ligação com os grupos gerados (Camargo e Justo, 2013).

A importância da análise de similitude, outro recurso analítico oferecido pelo *software* está na identificação da ocorrência das palavras, aliada à indicação das conexões existentes entre estas que este tipo de análise permite (Camargo e Justo, 2013). Os resultados gerados vão apresentar as relações mais significativas entre as formas lexicais.

Sobre a nuvem de palavras, trata-se de um agrupamento mais simples das palavras de acordo com a sua frequência, possibilitando assim uma identificação das palavras-chave presentes em um corpus analisado no software (Camargo e Justo, 2013). Aqui foi utilizada como complementar às outras análises realizadas no software.

Assim, com base na metodologia proposta por Bardin (1977), primeiramente foram averiguados os materiais textuais, para uma posterior seleção e conversão em corpus textual, juntamente a organização das hipóteses iniciais. Posteriormente, os corpus selecionados para cada objetivo foram submetidos à análise no *software* IRaMuTeQ, que gerou suas conclusões, as quais posteriormente foram apreciadas e avaliadas com base na proposta da pesquisa, através da interpretação dos dados gerados.

Optou-se por se utilizar dos métodos de análise supracitados referentes a dois *corpus.* Um composto pelo conteúdo documental do programa, principalmente os objetivos e justificativas, contidos no Manual Operativo do Programa (MOP), no Documento de Avaliação do Projeto (PAD) e no documento intitulado “Proposta de Reformulação do FCS”, correspondente à reestruturação do programa. O outro *corpus* analisado foi composto pelos textos transcritos das entrevistas dos gestores e ex-gestores da política.

5.1. Resultados: Documentos da Política

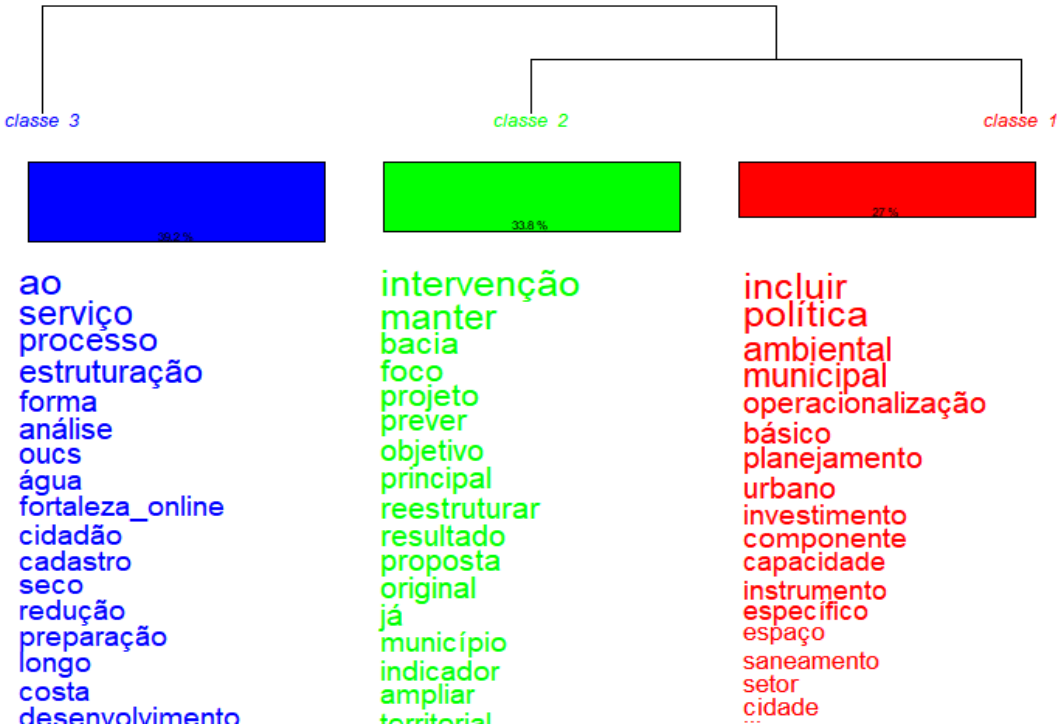
O corpus correspondente aos textos contidos nos documentos da política foi composto de duas unidades de contexto iniciais, tendo submetido os dois textos dos documentos do programa FCS (MOP, PAD e Documento de reestruturação) à análise de conteúdo, via processamento realizado via IRaMuTeQ. O corpus geral foi constituído por 112

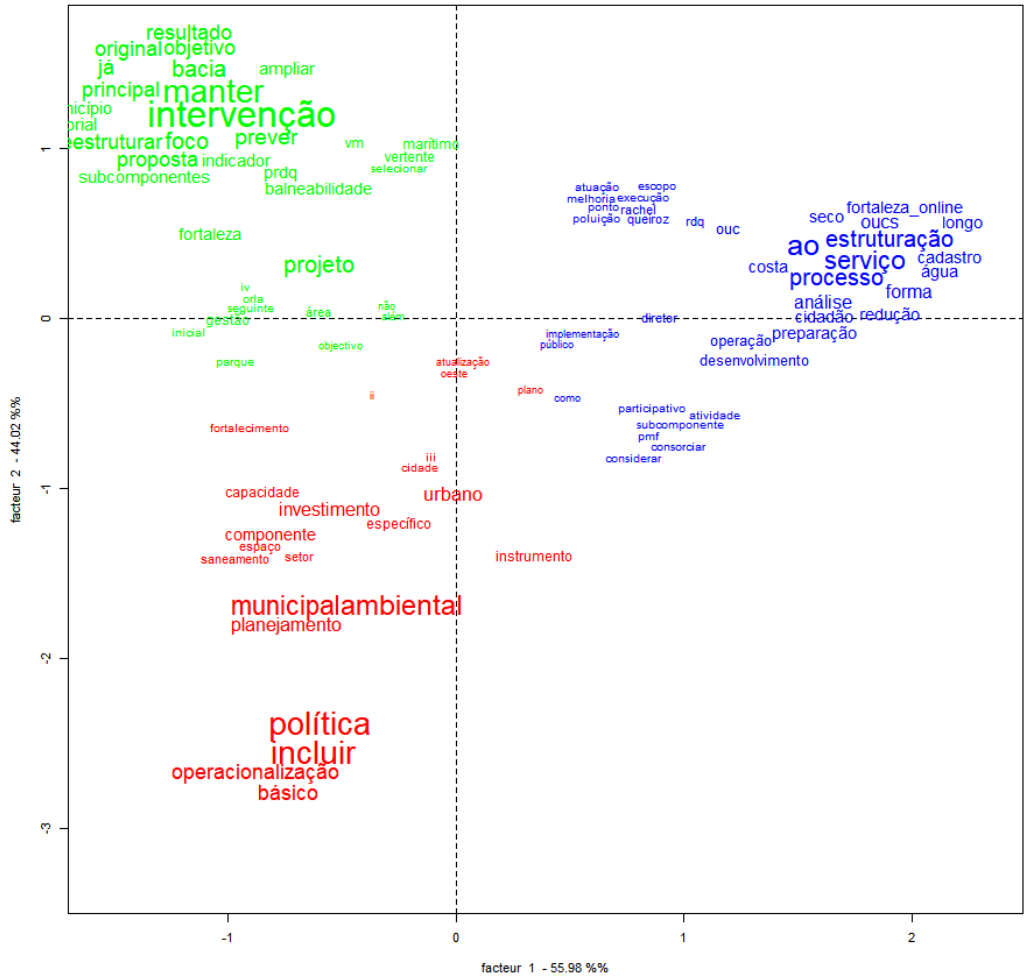
segmentos de texto, com aproveitamento de 66,07%. Emergiram 2238 ocorrências, sendo 598 palavras distintas 522 formas ativas. Na análise realizada por CHD, foram obtidas 3 classes, em ramificações mostradas pelo Dendograma fornecido pelo software (Figura 19).

A partir da AFC como recurso complementar à CHD, foi realizada a associação entre os termos, no intuito de se verificar a aproximação dessas palavras no corpus textual. A título de interpretação, quanto mais isolada em uma aresta (CHD) e mais distantes nos quadrantes (AFC), menos as palavras falam do mesmo assunto (Viegas e Borali, 2020).

Interpretando a classificação proposta pela CHD e AFC dos documentos da política, observa-se que a classe 1 (27%), apresentam palavras referentes aos objetivos do componente 1, quando apresenta palavras como “política”, “planejamento”, “investimento”, “capacidade”, “instrumento”. e a classe 2 (33,8%) se mostra voltada ao componente 1, ao apresentar as palavras “intervenção”, “bacia”, “reestruturar” etc. A classe 3 (39,2%), reúne palavras voltadas à formas de se atingir os objetivos do programa, tais como “processo”, “estruturação”, “análise”, “OUCs”, “Fortaleza Online”, “cadastro”. Assim, pode-se interpretar como a classe 3 como os meios que levarão ao cumprimento dos objetivos das classes 1 e 2 (Figura 19).

Figura 19 – Dendogramas e Plano Cartesiano AFC (documentos).

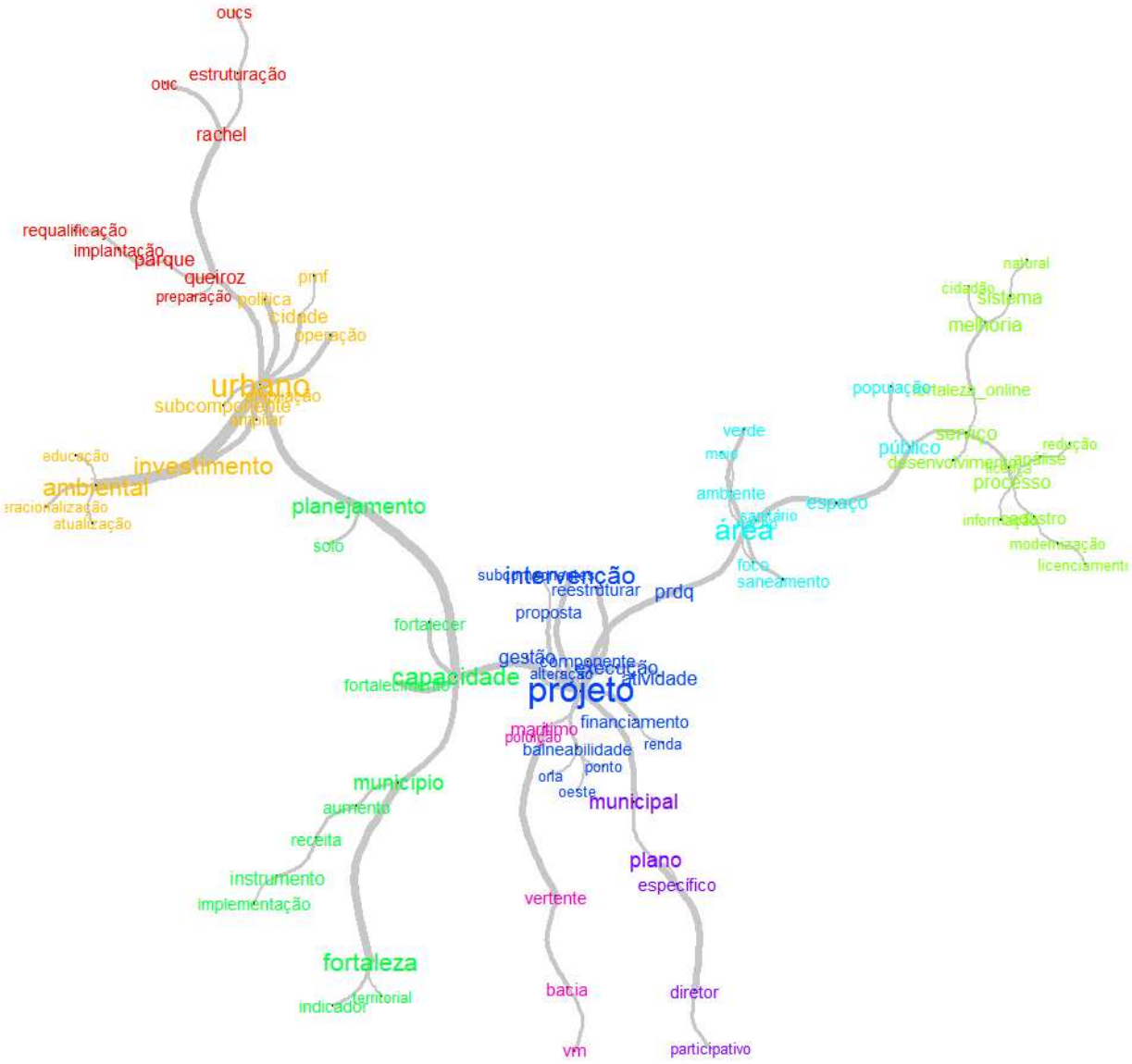




Fonte: Elaborado pelo autor.

A análise de similitude (Figura 20) com base no mesmo corpus possibilitou-nos verificar as ocorrências entre as palavras e as indicações de conexidade, constando-se uma centralidade do termo “projeto” e palavras com uma maior conexão (intervenção, reestruturar, atividade, balneabilidade), de onde partem as ramificações, sendo as mais próximas as palavras relacionadas à área de atuação (bacia, vertente, marítima), objetivos de melhoria ambiental (área, verde, saneamento, ambiente) e objetivos de melhoria dos instrumentos de planejamento urbano e (fortalecer, capacidade, planejamento, urbano, investimento, aumento, receita, Fortaleza Online) um pouco mais se distanciando da centralidade.

Figura 20 – Análise de similitude (análise documentos)



Fonte: Elaborado pelo autor

Do ponto de vista do conteúdo dos textos da política, os resultados dos testes (CHD, AFC e similitude) sugerem a seguinte interpretação: há uma maior associação entre palavras da classe 2 e da classe 1, sugerindo que os objetivos de estruturação da política ambiental do município de Fortaleza, bem como o fortalecimento da capacidade do planejamento urbano estão associados às ações de intervenção urbanas propostas pelo programa, representadas por palavras como “intervenção”, “bacia”, “saneamento”. Já os termos da classe 3, embora relativamente isolados dos termos das demais classes, aparecem

com muita frequência nos textos (39,2% de ocorrência), como objetivos a serem atingidos (estruturação de OUCs, Fortaleza online, cadastro) embora menos associados diretamente aos demais grupos já citados.

A análise que gera a nuvem de palavras (Figura 21), conforme já mencionado, indica a importância das palavras no conteúdo e sugere ao pesquisador os temas centrais presentes nas enunciações presentes nos documentos. Dessa forma, conforme podemos constatar, há um destaque nos documentos para a frequência de palavras no corpus textual ("projeto", "urbano", "área", "ambiental", investimento", etc.) como as mais mencionadas. Também há a indicação da presença de termos voltados aos objetivos ambientais do programa ("saneamento", "ambiental", "sanitário", "vertente", "marítima", "parque", "balneabilidade"), mas também nos mostra a incidência considerável de termos diretamente ligados aos fatores econômicos ("financiamento", "gestão", "Fortaleza online", "receita", "capacidade").

Figura 21 – Nuvem de palavras (análise documentos).

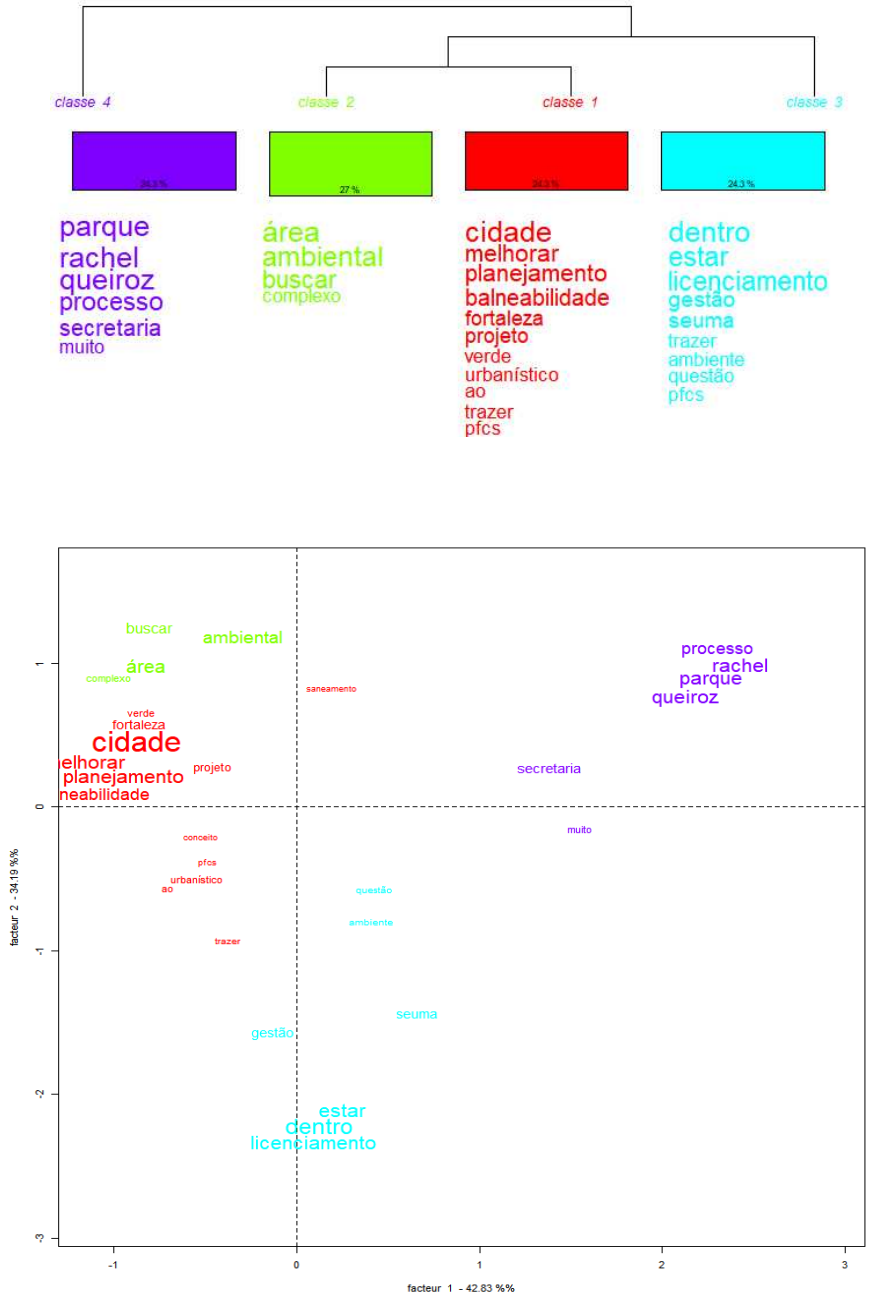
Fonte: Elaborado pelo autor

5.2 Resultados: entrevistas com representantes da gestão

Para realizar o procedimento de análise de conteúdo das entrevistas realizadas com gestores e ex-gestores da política, utilizou-se da mesma metodologia escolhida para a parte de análise do conteúdo documental. O corpus correspondente à análise de conteúdo das entrevistas transcritas foi composto por três textos, e foi realizado processamento via IRaMuTeQ. O corpus geral foi constituído por 49 segmentos de texto, com aproveitamento de

75,51%. Emergiram 966 ocorrências e 279 formas ativas. Na análise realizada por CHD, foram obtidas 4 classes, em ramificações mostradas pelo Dendograma fornecido pelo software (Figura 22).

Figura 22 – Dendograma e Plano Cartesiano de AFC (entrevistas).



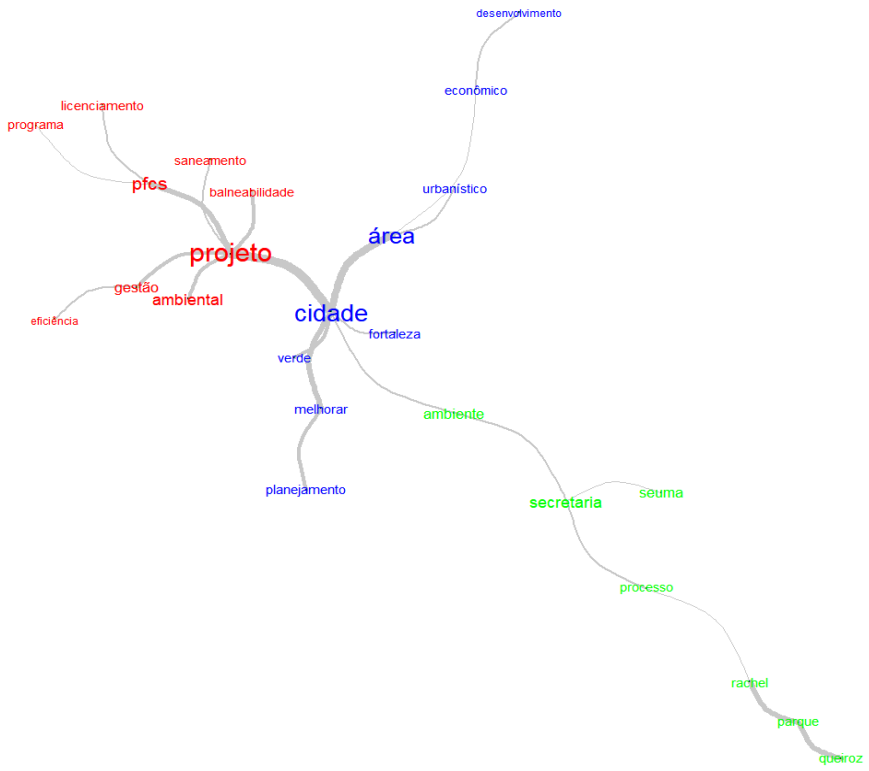
Fonte: Elaborado pelo autor.

De acordo com as classes geradas pela CHD e AFC, é possível observar que as classes 1 (24,3%) e 2 (27%) são formadas por grupos de palavras que se referem aos objetivos estruturais do programa, tais como “melhorar”, “balneabilidade”, “verde”, “área” e

“ambiental”. Portanto, relacionados com o subcomponente 1 do programa. A classe 3 (24,3%), por sua vez, já contem vocábulos relacionados aos objetivos do subcomponente 2, voltado aos objetivos de estruturação dos instrumentos de gestão, tais como “licenciamento”, “gestão”, “SEUMA” e etc. A classe 4 (24,3%) já apresenta termos mais abrangentes relacionados com o programa, como “Parque”, “Rachel”, “Queiroz”, “processo” e “secretaria”, entre outras.

A análise de similitude (Figura 23) referente ao corpus gerado pelas entrevistas com gestores e ex-gestores, sugere uma proximidade maior entre os termos como “projeto” e seus objetivos, reunindo os de caráter ambiental (balneabilidade, saneamento) e econômicos (licenciamento, gestão, eficiência), apresentando uma conexão direta com “cidade”, “área”, “verde”, “planejamento”, “urbanístico”, “desenvolvimento”, “econômico”, sugerindo uma relação de consequência entre os termos da esquerda e os centrais. No fim da ramificação, observam-se os termos correspondentes à SEUMA e ao parque RDQ, sugerindo uma menor relação nas falas das pessoas que participaram da política.

Figura 23 – Análise de similitude (entrevistas).



Fonte: Elaborado pelo autor

Observando a nuvem de palavras gerada do corpus das entrevistas (Figura 24), podemos constatar o destaque maior às palavras “projeto”, “área” e “cidade” como as mais mencionadas. Também pode-se verificar a presença de termos voltados aos objetivos ambientais do programa (“ambiental”, “saneamento”, “vertente”, “marítima”, “parque”, “balneabilidade”), mas também nos mostra a presença de termos diretamente ligados aos fatores econômicos (“investimento”, “Fortaleza online”, “receita”, “capacidade”, “financiamento”). Constam também os termos relacionados à gestão (“secretaria”, “SEUMA”, “gestão”, “planejamento” e “urbanístico”).

Figura 24– Nuvem de palavras (entrevistas).

Fonte: Elaborado pelos autores

O uso do software IRaMuTeQ permitiu realizar diferentes tipos de análises de dados, como CHD, AFC, Análise de Similitude e Nuvem de Palavras, que se mostraram ótimas ferramentas no auxílio da análise do conteúdo da política estudada.

O conjunto de descobertas da análise qualitativa de dados realizada pelo software, reforçou a hipótese trabalhada ao longo da presente pesquisa, a qual afirma ser o programa FCS uma política que reafirma valores gerencialistas da administração pública, ao colocar no mesmo patamar de importância, dentro de uma política ambiental, os objetivos de resolução de problemas estruturais e melhorias ambientais, juntamente a objetivos de aumento de arrecadação municipal e fortalecimento da gestão urbana. Através do conteúdo analisado pelas ferramentas analíticas oferecidas pelo software (documentos oficiais e entrevistas com

pessoas que participaram e participam diretamente da política), constata-se um discurso no qual os parâmetros ambientais disputam a prioridade com objetivos de caráter econômico e com meios de fortalecimento da gestão, situação já observada ao longo do desenvolvimento dos eixos da avaliação em profundidade e confirmada pela presente seção, situação a ser problematizada nas discussões propostas nas considerações finais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS: REFLEXÕES À LUZ DA ECOLOGIA POLÍTICA

Juan Martinez Alier, economista ecológico espanhol, autor bastante relevante para a Ecologia Política, afirma ser o meio ambiente um "recém-chegado" na esfera do poder, começando a ser incluído efetivamente nas pautas políticas dos governos pelos idos da década de 1980. No Brasil não seria diferente e a pauta ambiental acaba por ganhar notoriedade com a Constituição Federal de 1988, que incorporou muitas reivindicações da sociedade civil, tendo sido o meio ambiente uma delas, resultando em um artigo próprio. Este estabeleceu o meio natural e seus benefícios enquanto direitos comuns a todos. A partir daí começam a se formar, de maneira efetiva e sistemática, os espaços públicos para a discussão do meio ambiente.

Paul Little (2003), autor de bastante relevância nas produções acadêmicas relacionadas à Ecologia Política, define políticas públicas como "o conjunto de decisões inter-relacionadas, definido por atores políticos, que tem como finalidade o ordenamento, a regulação e o controle do bem público". Nesse sentido, o mesmo autor, de maneira bastante simples, define "políticas ambientais" como "aquelas políticas públicas que procuram garantir a existência de um meio ambiente de boa qualidade para todos os cidadãos". Essas políticas voltadas ao meio ambiente, agora consolidadas na agenda dos governos municipais, muitas vezes figuram como protagonistas nos conteúdos programáticos dessas gestões, se convertendo como "bandeiras" de determinados grupos, as vezes até independente do espectro político ao qual pertencem, figurando como "eixos de ação" (conforme visto em alguns momentos nesta pesquisa) a serem contempladas nos mais diferentes programas executados por um governo, uma vez que o meio ambiente é um direito de todos e, teoricamente, é uma obrigação legal do Estado provê-lo à sociedade.

Marcelo Lopes de Souza, um dos principais expoentes da Ecologia Política desenvolvida no Brasil, chama atenção para uma questão que emerge dessa relação entre políticas públicas e meio ambiente: a "governamentalização da natureza". Trata-se de uma aplicação de um termo utilizado pelo autor, que tem suas origens nas concepções de "governamentabilidade" de Michael Foucault, utilizado por esse último para se referir às "tecnologias de poder" introjetadas como forma de se incutir valores e hábitos, na intenção de se produzir cidadãos prudentes às políticas do Estado. No contexto da racionalidade neoliberal, a governabilidade como estratégia de poder, de acordo com Casara (2021), se utiliza da "gestão da vida" para satisfazer as necessidades dos detentores do poder econômico. Assim, pressupõe-se que o Estado se utilize de estratégias de produção de consenso e adesão na

população (Souza, 2019), que se manifestam principalmente sob a forma de narrativas que levam a uma consciência ecológica, apontando para a proteção ambiental, um cuidado com o meio. Afinal de contas, "quem, 'em sã consciência', vai ser contra a uma coisa boa para o meio ambiente?"[6].

Na política aqui avaliada percebeu-se essa produção de consenso ambiental como uma estratégia da governamentalidade neoliberal, incorporada pela gestão municipal de Fortaleza. Utiliza-se o meio ambiente urbano como pano de fundo para se cumprir com seus objetivos gerenciais, ao mesmo tempo em que promove o desenvolvimento dos negócios urbanos, a competitividade econômica entre porções da cidade, o aumento da arrecadação financeira do município, situações que vão apresentar reflexos nas questões sociais e nas paisagens urbanas. E assim, essa "governamentalização" materializada na política do FCS, ao colocar em lugar estratégico as intencionalidades financeiras, vai acabar produzindo assimetrias no tratamento das populações das áreas impactadas pela política, criando espaços valorizados, valorizáveis, enquanto outros permanecem esquecidos.

Foi possível perceber no presente estudo, que no recorte temporal proposto, as gestões municipais atribuíram uma certa atenção para as políticas ambientais, como o FCS, a adoção de áreas verdes, a estruturação da Política Municipal de Meio Ambiente, por exemplo, estando o município em sintonia com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), da ONU. As entrevistas realizadas com representantes da gestão mostraram que sempre estava presente a ideia de estruturação e consolidação de uma política ambiental sistematizada no município, o que afirmavam ser uma mudança com relação às gestões anteriores e um legado para as gestões futuras. Assim, através dessas ações, a gestão constrói uma ideia de proteção ambiental, promovendo assim a suas estratégias de produção de consenso, direcionando esse discurso tanto para uma difusão dessa concepção de produção de políticas ambientais, tendo como norteador o conceito hegemônico de desenvolvimento sustentável, quanto para a sua autopromoção enquanto gestão que prima pelo meio ambiente da cidade e pelo direito da população de áreas mais necessitadas.

Por outro lado, os interesses econômicos contidos na política mostram que a gestão municipal, ao pôr em prática as ações de melhoria ambiental, resolvendo assim (mesmo que parcialmente) uma questão muito importante dentro do espaço urbano, executam ações que atendem a interesses financeiros, seja do mercado, seja do "governo empresarial",

---

6 Pergunta retórica feita por um morador entrevistado na pesquisa, ao responder um dos questionamentos voltados ao seu posicionamento pessoal sobre a política aqui analisada, mais especificamente à construção do Parque Rachel de Queiroz.

como concebem Dardot e Laval (2016) as gestões fundamentadas nos parâmetros de eficiência, eficácia e produtividade.

Considerando o exposto, é natural que algumas indagações se manifestem: no provimento de políticas ambientais, existiriam interesses além dos previstos, que não somente prover a população de um meio ambiente equilibrado? De maneira oculta (e, as vezes, nem há a necessidade de se ocultar), haveria por trás do discurso governamental de proteção ao meio ambiente, do bem comum, interesses que extrapolam essa questão?

A Ecologia Política enquanto campo de saber sinaliza para este tipo de discussão, principalmente ao localizar o debate ambiental enquanto um debate também político, visto ser esse um produto resultante de processos políticos, econômicos e sociais. Foi possível observar isso bem delineado na política estudada, uma tentativa de resolver problemas ambientais antigos de uma cidade que de maneira acelerada se expandiu (e assim segue), trazendo também no seu escopo elementos voltados à dimensão financeira, de governança, de afirmação de um modelo de gestão fincado na padronização gerencialista. Uma junção de proteção ambiental, através de medidas de melhorias de parâmetros ambientais, com o desenvolvimento econômico, no sentido de criar oportunidades de negócios e valorizar a arrecadação municipal. Portanto, uma exemplificação do sucesso de uma narrativa que justamente adota a eficácia e eficiência como objetivos centrais, que como chama atenção Marcelo Lopes de Souza (2019), "destilada sobretudo por instituições do Estado ou ainda, de empresas privadas, com vasto suporte da mídia e do sistema de ensino", que intencionalmente "representa acima de tudo a consolidação de uma determinada visão sobre a assim chamada 'sustentabilidade'", estando esse último conceito bastante condizente com o adotado pelo *mainstream* do pensamento ambiental, o que vai além da indissociação entre meio natural e economia, mas o que põe o ambiental a serviço do desenvolvimento econômico.

Dessa forma, dentro da lógica de raciocínio aqui apresentada, conforme propõe Dimas Floriani (2011), para as instituições governamentais executoras de políticas ambientais e para as instituições financiadoras, seria o *desenvolvimento sustentável* mais *desenvolvimento* do que *sustentável*? Esse conceito, assim como muitos outros presentes na nossa sociedade, conforme aponta o autor sugerido, é portador de projetos éticos, políticos e econômicos, e por isso, seria um grande equívoco dissociá-lo de suas intencionalidades, bem como das discussões acerca de suas implicações sociais, econômicas e, principalmente, políticas.

Desse modo, é importante observar o equívoco que existe quando se suprimem os debates sobre a dimensão política que permeiam o planejamento urbano e a gestão urbana, conforme chama atenção Souza (2019). Nesse sentido, tende-se a uma neutralidade axiológica,

olvidando os valores intrínsecos que existem no *corpus* e na trajetória das políticas. O ato de planejar mostra as relações de poder existentes, o que se torna evidente no planejamento de políticas públicas realizadas pelo Estado. O autor supracitado explica que:

> o aparelho do Estado e seus planejadores, valendo-se de suas prerrogativas legais, institucionais e em matéria de meios econômicos-financeiros, estabelecem normas e padrões de uso do solo, regulação de circulação etc. que condicionam fortemente a vida social e, em última análise, colaboram decisivamente para a acumulação de capital e a reprodução capitalista do espaço, com todos os privilégios, desigualdades e iniquidades que estão aí embutidos (SOUZA, 2019; p. 240).

Assim, a governamentabilização da natureza enquanto estratégia de poder, e todo o seu arcabouço de métodos de ação efetiva e da produção de consenso, acabam por instrumentalizar o discurso da proteção ambiental, convertendo-o em um álibi para se implementar políticas que direcionam aos seus objetivos, principalmente no que diz respeito à acumulação e reprodução capitalista, materializada nos preceitos gerencialistas condutores de determinadas políticas. No presente estudo, situação que se observa, por exemplo, na existência de estratégias de flexibilização de licenças ambientais na cidade (programa "Fortaleza Online") como projeto integrante da política ambiental avaliada. Do ponto de vista crítico, pensando em um programa que se propõe a executar ações de melhoria ambiental, qual a função de um subcomponente que se propõe a liberalizar licenças ambientais e diminuir o tempo de espera nas emissões de licenciamentos e outros alvarás de empreendimentos econômicos?

É importante salientar que o licenciamento é uma ferramenta de proteção ambiental, na qual agentes analisam os prováveis impactos de um empreendimento. Com ato de se desburocratizar os procedimentos de licença ambiental, facilitando assim a concessão dessas licenças, o processo perde sua natureza analítica, transformando o que antes era um procedimento de proteção em uma simples formalidade documental. O ponto que merece reflexão nessa discussão reside no fato de que, embora seja um instrumento administrativo que tem seu propósito ancorado na proteção do meio ambiente, o licenciamento ambiental é tratado principalmente pelos setores econômicos como um obstáculo ao desenvolvimento de atividades econômicas, considerado burocrático e demasiadamente demorado. Quando o processo de licenciamento ambiental é visto como entrave aos negócios, temos portanto uma situação que acaba por opor as dimensões ambiental e econômica. A flexibilização do procedimento de concessão de licenças ambientais presentes no "Fortaleza Online", ao instituir o processo de autodeclaração realizado pela própria parte interessada na emissão da licença, já altera significativamente o caráter do procedimento, diminuindo assim as análises

técnicas necessárias, em nome de uma maior agilidade nesse procedimento, resultando em uma maior quantidade de licenciamentos (200.720 documentos e licenças emitidas até dezembro de 2023), e de empreendimentos criados, situação comemorada pela SEUMA, sendo justificada como "ganho substancial para a dinamização da economia da cidade, através da abertura de novos negócios" (Fortaleza, 2023).

A situação citada se identifica bastante com as considerações de Harvey (2013) a respeito da necessidade de se criar um "clima de negócios" e de investimentos favoráveis na cidade, na qual o Estado neoliberal vai se portar favorável a esses em detrimento de direitos, e até mesmo da capacidade de autorregeneração do ambiente, que pode ser ocasionada por esse aumento de emissão de licenças ambientais. Ao se favorecer os negócios há, portanto, uma adequação à perspectiva hegemônica do desenvolvimento sustentável, na qual o meio ambiente está a serviço do desenvolvimento, ou, pelo menos, não deve atrapalhar as liberdades e as garantias necessárias a este.

É interessante observar isso acontecendo justamente no contexto de uma política que se pretende resolver questões ambientais da cidade. E também interessa observar e constatar o empenho da secretaria competente no trato das questões ambientais em conduzir essa liberalização dos licenciamentos enquanto meta, um objetivo a ser atingido e comemorado. Por um lado, tem-se com a política ganhos com ações infraestruturais que provocam uma melhoria dos parâmetros ambientais. Por outro, ações que flexibilizam o licenciamento, e com isso levam a uma perda no controle dos prováveis impactos ambientais decorrentes de atividades econômicas. Mais uma vez, emerge o questionamento proposto por Floriani, se então o *desenvolvimento sustentável* é mais *desenvolvimento* do que *sustentável.* São ações como essas que nos instigaram a pôr em prática uma pesquisa no sentido de evidenciar esse posicionamento, de pôr os objetivos econômicos de acumulação como um posicionamento político da gestão, presentes no programa avaliado.

O objetivo do presente estudo não diz respeito a uma condenação da política do FCS, muito menos à forma como o programa investigado foi idealizado ou conduzido, principalmente quando se constata os benefícios e a satisfação (de uma parte) da população com alguns de seus resultados. Conforme foi constatado na pesquisa, a área de atuação prioritária do programa há décadas sofria com distúrbios causados, sobretudo, pelo descaso político com as áreas periféricas, e com a sua reformulação, o programa estendeu as suas ações infraestruturais para outras áreas necessitadas da cidade. Compreende-se também, no que tange aos interesses nas questões econômicas contidas na política, principalmente avaliando o cenário socioeconômico de dificuldades financeiras enfrentadas pelas grandes

cidades dos países latino-americanos, que as gestões necessitam buscar as melhores formas de se fazer política, cumprindo o seu dever legal de provedora de serviços essenciais à cidade, muitas vezes numa realidade de escassez de recursos.

O que se deseja com o presente debate proposto neste estudo é discutir o FCS enquanto expressão do modelo adotado pela gestão municipal de conduzir suas políticas, enfatizando que esse posicionamento, também adotado na política estudada, defende uma concepção entre várias outras possíveis. Uma forma de se fazer política, com meios e fins condizentes com o modelo político-econômico hegemônico e, por isso, muitas vezes tratado como indiscutível, como caminho único no provimento de políticas públicas, sem o qual não seria possível executar as ações necessárias. E, dessa forma, se converte em meio inquestionável na administração pública, sendo replicado em outras oportunidades e contextos.

Nessa discussão, se insere o presente estudo, que através da realização de uma avaliação em profundidade, evidencia como que esse modelo hegemônico de administração pública se utiliza de uma política ambiental para pôr em prática o seu *modus operandi* gerencialista, como forma de materialização de uma racionalidade neoliberal presente na esfera pública administrativa.

Neste intento, a perspectiva teórico-metodológica da avaliação em profundidade foi muito importante. O desenvolvimento dos eixos avaliativos da perspectiva adotada convergiram no sentido de desnudar os significados da política e de todo o universo que a permeia. À medida que a pesquisa evoluiu, seus eixos apresentavam os pormenores da política, bem como suas conexões com as instâncias políticas superiores, situações que muitas vezes não são possíveis de serem observadas e constatadas de uma maneira mais superficial.

A etapa de análise documental da política, somada à apreciação das considerações captadas por entrevistas realizadas com atores sociais que participaram diretamente da política, proposta apresentada por Rodrigues (2016), torna evidente o posicionamento da gestão municipal de colocar a dimensão ambiental a serviço do desenvolvimento econômico, utilizando-se de uma política ambiental, que apresenta contrapartidas condizentes com preceitos gerencialistas, de aumento da receita municipal e da transformação dos espaços urbanos em ambientes de negócios, através da utilização de mecanismos viabilizadores desses objetivos, que se fazem presentes na política. Tem-se, portanto, nos instrumentos impulsionadores de arrecadação e nos objetivos de garantias de negócios, uma garantia à sustentabilidade financeira do programa.

O eixo avaliativo de “Análise de contexto da política”, e sua proposta de realizar uma análise das circunstâncias econômicas e das condições sociopolíticas do momento de

formulação da política estudada, permitiram compreender o cenário político-econômico da gestão municipal, e as características desta que se manifestam na política. Através de uma análise histórica de gestões estaduais e municipais, fundamentadas na adoção do gerencialismo na administração pública, notou-se ser a gestão Roberto Cláudio e a sua continuidade, do prefeito José Sarto, administrações condizentes com fundamentos gerencialistas da administração pública, em consonância com o histórico observado no estado do Ceará. A reforma administrativa empregada na gestão Roberto Cláudio, em escala local, é fundamental para o entendimento desta questão, quando coloca como objetivos de algumas secretarias, e nesse caso é importante observar a atuação da SEUMA, ações direcionadas a conferir uma certa prioridade a um "aumento de produtividade", de eficiência e eficácia das ações governamentais, situação expressa no aumento das emissões de licenciamentos ambientais. A presente etapa da pesquisa permitiu também identificar as convergências do programa com outras políticas da gestão, compartilhando até objetivos semelhantes, tais como o aumento do potencial de arrecadação municipal e aumento de oportunidades de negócios na cidade.

O eixo avaliativo de "Análise da trajetória institucional da política" permitiu observar os deslocamentos institucionais do programa, mostrando as suas coerências com relação aos objetivos iniciais da política, ou se porventura ocorreu algum distanciamento das propostas iniciais. Através desta etapa da investigação, observou-se que, embora a política tenha passado por uma reformulação de objetivos e ações, a sua proposta inicial se manteve coerente com a sua proposição, tanto no que diz respeito aos objetivos principais quanto à intencionalidade da gestão municipal. Sobre os objetivos no plano ambiental, antes e após reformulação, a política manteve a proposta de realizar intervenções espaciais visando melhorias ambientais, através de obras de saneamento básico e construção de áreas verdes. No plano econômico, mesmo com a supressão de objetivos considerados prioritários (como a estruturação da OUC em torno do PRDQ, por exemplo), mantiveram-se as ações no sentido de continuar o fortalecimento dos instrumentos de governança, privilegiando as atividades econômicas e a arrecadação municipal. As alterações estruturais no arranjo institucional da política, com o reordenamento de atribuições das secretarias envolvidas, não parece ter alterado significativamente a proposta inicial e os objetivos da política.

A etapa correspondente ao "espectro temporal e territorial da política", o último eixo da avaliação em profundidade a ser trabalhado nesta pesquisa, teve o objetivo de situar geograficamente a política analisada, para que se pudesse construir uma discussão acerca da coerência da política diante das circunstâncias da região de atuação, identificando as relações

com a situação local e com seus habitantes, identificando também como estes concebem a política e compreendem o significado desta. Para isso, utilizou-se do levantamento de informações históricas e geográficas acerca da área de abrangência do programa, e das entrevistas realizadas com atores sociais da política, tanto que já foram observadas na pesquisa (representantes da gestão municipal e arquiteto), como dos representantes de movimentos sociais (líder comunitário e movimento ambientalista) e moradores e usuários da política. Constatou-se nos eixos anteriores que, nos objetivos do programa constava a melhoria ambiental da região oeste da cidade, através de ações que buscaram resolver problemas históricos existentes constatados nessa etapa, ao se realizar um levantamento histórico das condições locais, apontando problemas como a falta de saneamento básico, poluição de recursos hídricos e falta de áreas verdes urbanas estruturadas, e como cada grupo de atores sociais concebe a política. Enquanto que os representantes da gestão e o representante dos arquitetos que desenharam o projeto do parque acenam para a complementaridade do desenvolvimento ambiental com o econômico, cada um dentro de suas áreas de atuação, a população compreende a construção do parque enquanto um benefício voltado sobretudo ao lazer da população. Os entrevistados representantes dos movimentos sociais, por sua vez, entendem os benefícios do programa, mas evidenciam as suas intencionalidades de valorização econômica, denunciando as desigualdades existentes entre as áreas de atuação do projeto do parque, e criticando o pouco alcance social e ambiental da política.

Utilizou-se também do *software* IRaMuTeQ enquanto uma ferramenta de processamento de dados qualitativos, aliado à proposta metodológica da análise de conteúdo, no intuito de captar nos conteúdos dos documentos e das entrevistas com os representantes da gestão, as identificações com os padrões gerencialistas da administração pública, como estes se manifestam nos discursos oficiais da política. A análise lexical oferecida pelo *software* possibilitou detectar os grupos de palavras mais frequentes e suas associações, o que apontou para uma presença constante de termos ligados tanto aos objetivos e parâmetros ambientais da política quando a interesses econômicos da gestão municipal, voltados à arrecadação municipal e aos parâmetros de eficiência e eficácia da gestão, voltados também ao fortalecimento da gestão municipal.

Portanto, todos os procedimentos da pesquisa aqui realizada, fundamentados na conjunção de perspectivas teórico-metodológicas adotadas no trabalho, apontaram para ser a questão ambiental para as gestões municipais que conduziram o PFC, encarada como (mais uma) possibilidade de implantação do seu modo de operação gerencialista. Assim, planejam e

executam uma política ambiental, o FCS, com duplo objetivo: prover a cidade de ações de melhoria ambiental, ao passo que privilegia ações que favorecem a acumulação financeira, seja através do aumento da oportunidade de negócios urbanos, seja através da utilização de instrumentos que privilegiam o aumento da arrecadação municipal. Assim, constroem uma imagem de gestão que incorpora a dimensão ambiental, mas internamente com interesses gerencialistas privilegiados, dentro do receituário importo pela racionalidade neoliberal, que orienta as ações da administração pública.

Consideramos que o presente estudo cumpriu com a sua proposição teórico-metodológica, resultando em uma pesquisa analítica que enseja uma discussão que está longe de ser encerrada com a sua finalização. A partir do presente estudo, muitas possibilidades se anunciam, e se fazem de extrema importância serem pesquisadas e discutidas.

Aqui se propôs, conforme já mencionado, realizar uma avaliação em profundidade com o direcionamento crítico da Ecologia política, e essa é uma das contribuições do presente estudo, no sentido de fortalecer o esforço empreendido por Rodrigues (2019), incentivando para que essa associação seja feita mais vezes, em outros estudos. Assim, dentro das possibilidades apresentadas pela proposta teórico-metodológica aqui apresentada. consideramos que outras políticas ambientais poderiam (e deveriam) ser analisadas através desta junção de perspectivas, que julgamos necessária e muito adequada para revelar as intencionalidades políticas, econômicas e sociais que aqui foram desnudadas e debatidas (além de muitas outras mais).

Pensando também em uma escala mais abrangente da administração pública, inúmeras possibilidades investigativas também emergem das políticas ambientais em escala federal. Como já discutido, as políticas ambientais vem ganhando notoriedade nos programas políticos governamentais, em todas as esferas do poder político. Faz-se importante discutir suas formas de planejamento e execução, bem como evidenciar o modo como essas políticas chegam até seu público usuário, suas formas de financiamento e etc. É importante também notar as suas proximidades com outras políticas realizadas pelas gestões que a implantaram, considerando as circunstâncias políticas nas quais foram pensadas e executadas, situação que diz muito sobre as intencionalidades de cada uma.

Como aprendido em várias oportunidades nas aulas e nas leituras realizadas nas disciplinas apresentadas pelo PPGAPP, as políticas públicas são frutos de “ações e omissões”. Essas últimas também devem ser vistas como objetos de investigação, também refletem um posicionamento político, ideológico. Há pouco passamos no Brasil por um momento de negacionismos políticos institucionalizados nas mais várias áreas da administração pública. O

meio ambiente não ficou de fora. Tendo a premissa de ser um entrave para o desenvolvimento econômico, foi tratado como palco para uma "passagem da boiada", favorecendo assim os negócios que se utilizam diretamente dos recursos naturais, deixando um legado incomensurável de impactos ambientais, sociais, econômicos e políticos. A pesquisa científica, e aqui se evidencia a importância da perspectiva da avaliação em profundidade, tem a função de evidenciar tais acontecimentos e questionar suas consequências, como forma até mesmo de instrumentalizar a luta política, para que certas boiadas não passem mais.

A relevância do estudo apresentado reside também nas inúmeras possibilidades investigativas que o programa estudado oferece, que aqui está longe de se encerrar com o ponto final que se aproxima. A política do programa Fortaleza Cidade Sustentável é composta de muitos subprojetos, em fases diferentes, conforme se pode contatar no presente estudo. Todos esses projetos que o compõem, e os seus diferentes momentos têm particularidades próprias, individuais, e suas implicações também merecem ser alvos de investigações nos mais variados campos de saber, e discutidos no âmbito científico que, pelas mais variadas razões (principalmente pelos limites impostos pela proposta metodológica do estudo e pelo tempo) não puderam ser contemplados nesta pesquisa que aqui se conclui. Os subprojetos estruturais, os instrumentos de gestão pública, as ações de reassentamentos da população, são somente alguns dos exemplos de elementos contidos na política que merecem uma análise e discussão por parte de pesquisadores dos mais variados campos de saber

Tratou-se aqui de avaliar um programa ambiental local. Espera-se também que o presente estudo possa servir para ensejar outras pesquisas também relacionadas a políticas ambientais, seja no campo da avaliação de políticas públicas, seja seguindo outras perspectivas analíticas, nas mais variadas áreas do conhecimento, de casos que também merecem ser objetos de pesquisas acadêmicas e de reflexão como um todo.

As perspectivas teórico-metodológicas adotadas no presente estudo, além de possibilitarem a produção do saber acadêmico, tem a função de ajudar na luta diária dos movimentos sociais. Espera-se que o presente estudo consiga transpor os muros da universidade e que consiga ensejar debates nos ambientes fora dela, em circunstâncias formais ou não, ensejando debates entre pessoas que se importam com as causas aqui tratadas, seja no meio político, educacional, entre outros. Mas que, sobretudo, chegue nas comunidades, nas associações de moradores, nos movimentos ambientalistas, nas lutas sociais como um todo. Aqui buscou-se dar espaço a alguns setores que precisam ser ouvidos, para que determinadas certezas construídas intencionalmente pela "governamentabilização da natureza" praticada pelas gestões públicas que seguem um viés gerencialista sejam confrontadas.

Afinal de contas, a questão ambiental é demasiadamente séria (e complexa) para ser um assunto tratado somente por ambientalistas.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Paula Cruz de; LIMA, Filipe Augusto Xavier. Políticas públicas de sustentabilidade em Fortaleza, CE. **Interações (Campo Grande)**, [*s. l.*], v. 24, n. 2, p. 521–535, 2023. Disponível em: https://interacoes.ucdb.br/interacoes/article/view/3318. Acesso em: 22 nov. 2023

ALVES, Tereza Cristina Valverde Araújo. Parque Urbanos de Fortaleza-CE: espaço vivido e qualidade de vida. 2013. 199 f. **Tese** (Doutorado em Geografia) - Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista Julio De Mesquita Filho, Rio Claro, 2013.

AMORIN, Wagner Vinicius. Cidade à venda ou "máquina de crescimento urbano"? Uma análise das operações urbanas consorciadas em Fortaleza/CE. In: XVI SIMPOSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA. **Trabalho.** Vitória: Simpurb, 2019. p. 3498-3516.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BRANDÃO, Helena Hathsue Nagamine. **Introdução à análise do discurso**. 3. ed. rev. Campinas: Editora da Unicamp, 2022. 120 p.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao.htm. Acesso em: 12 out. 2022.

BRASIL. **Lei 10.257 de 10 de julho de 2001**: Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em 12 de out. 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal?. **Pesquisa e planejamento econômico**, v. 21, n. 1, p. 3-23, 1991.

BRETTAS, Tatiana. **Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Consequência, 2020. 292 p.

CAMARGO, Brígido Vizeu; JUSTO, Ana Maria. IRAMUTEQ: um software gratuito para análise de dados textuais. **Temas psicol**., Ribeirão Preto, v. 21, n. 2, p. 513-518, 2013. Disponível em http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-389X2013000200016&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 13 mar. 2024

CASARA, Rubens. **Contra a miséria neoliberal**. São Paulo: Autonomia Literária, 2021.

CEARÁ. INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE). **O Perfil Básico Municipal 2012-Fortaleza**. Fortaleza: IPECE, 2012. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2018/09/Fortaleza_2012.pdf. Acesso em: 22 fev. 2024.

CEARÁ. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE. **Gestão para Resultados no Governo do Ceará.** Fortaleza: IPECE, 2016. Disponível em: https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2016/08/Metodologia-que-

consolide-o-Modelo-de-GPR-com-e-sem-Modelo-de-Incentivos-alinhado-ao-alcance-dos-objetivos-estrat%C3%A9gicos-a-ser-adotado-pelo-Estado-do-Cear%C3%A1.pdf. Acesso em: 10 de abr. 2024.

CHACON, Suely Salgueiro. **O sertanejo e o caminho das águas: políticas públicas, modernidade e sustentabilidade no semiárido**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2007.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 2000.

CHESNAIS, François. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: CHESNAIS, François (org.). **A finança mundializada**: raízes sociais e políticas, configuração, consequências. São Paulo: Boitempo, 2021. p. 35-67. Tradução de Rosa Maria Marques e Paulo Nakatani.

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

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Resolução nº 369, de 28 de março de 2006. Diário Oficial da União, Edição Número 61, de 29/03/2006. Disponível em: http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=5486. Acesso em: 12 maio 2023.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Editora Boitempo, 402 p, 2016.

DARDOT, Pierre. *et al.* **A Escolha da Guerra Civil: uma outra história do neoliberalismo.** São Paulo, Elefante, 2021

FARIAS, Airton de. **História do Ceará**. 6 ed. Armazén da Cultura. Fortaleza, 2012.

FORTALEZA. **Plano Diretor Participativo de Fortaleza** (Lei 062/2009), Fortaleza, 2009. Disponível em: https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/catalogodeservico/pdp_com_alteracoes_da_lc_0108.pdf . Acesso em 10 fev. 2021.

FORTALEZA. **Decreto N° 13.292, de 14 de janeiro de 2014**. Dispõe sobre a criação do Parque Linear Raquel de Queiroz. Diário Oficial [do Município de Fortaleza], Fortaleza, ano 61, n. 15.204, 21 jan 2014. Disponível em: https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=df4fd692-3006-4175-b3ae-3f054b954f02. Acesso em 10 fev. 2021.

FORTALEZA. Secretaria de Desenvolvimento Econômico - SDE. **Desenvolvimento Humano, por bairro, em Fortaleza**. 2014. Disponível em: https://www.calameo.com/read/0032553521353dc27b3d9. Acesso em: 06 fev. 2024.

FORTALEZA.**Plano Fortaleza 2040.** Fortaleza: Instituto de Planejamento de Fortaleza, 2016. Disponível em: https://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/. Acesso em: 25 de fev. 2024.

FORTALEZA. Fortaleza. Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente. **Fortaleza Cidade Competitiva,** 2016. Disponível em:

https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/programas/book_fortaleza_competitiva.pdf. Acesso em: 01 fev. 2024.

FORTALEZA. Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente - SEUMA. **Manual Operativo do Projeto Fortaleza Cidade Sustentável** - FCS, 2017. Disponível em: https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/infocidade/362-programa-fortaleza-cidade-sustentavel . Acesso em 03 mai. 2021.

FORTALEZA. Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente - SEUMA. **Apresentação Parque Linear Rachel de Queiroz,** 2017. Disponível em: https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/apresentacoes-oficias/apresentacao_parque_linear_rachel_de_queiroz.pdf . Acesso em 04 mar. 2021.

FORTALEZA. Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente - SEUMA. **Proposta de Reestruturação do Programa Fortaleza Cidade Sustentável** - FCS, 2022.

GUSSI, Alcides Fernando; OLIVEIRA, Breynner Ricardo de. Políticas Públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. **Revista Desenvolvimento em Debate**, v. 4, n. 1, p. 83-101, 2016. Disponível em: https://inctpped.ie.ufrj.br/desenvolvimentoemdebate/pdf/dd_v_4_1_Gussi_Oliveira.pdf. Acesso em 26 jun. 2022.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo**: História e Implicações. São Paulo, Edições Loyola, 2013.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Mapa Político do Estado do Ceará. Rio de Janeiro**: IBGE, 2015. Disponível em: https://geoftp.ibge.gov.br/cartas_e_mapas/mapas_estaduais_e_distrito_federal/politico/2015/ce_politico650k_2015.pdf. Acesso em: 05 maio 2024.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **IBGE Cidades**: Fortaleza. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/fortaleza/panorama. Acesso em: 10 fev. 2024.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: Três valores em disputa na Avaliação de Políticas e Programas Sociais. **Desenvolvimento em Debate**, v. 4, n. 1, p. 117–142, 2016. Disponível em: https://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br/pdf/dd_v_4_1_Paulo-Jannuzzi.pdf. Acesso em 26 jun. 2022.

JAPIASSÚ, Carlos Eduardo; GUERRA, Isabella Franco. 30 ANOS DO RELATÓRIO BRUNDTLAND: nosso futuro comum e o desenvolvimento sustentável como diretriz constitucional brasileira. **Revista de Direito da Cidade Rio de Janeiro**, v. 09, n. 4, p. 1884-1901, 2017. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/30287/23220. Acesso em: 22 nov. 2022.

KRUSE, Bárbara Cristina; CUNHA, Luiz Alexandre Gonçalves. Reflexões críticas acerca do desenvolvimento (in)sustentável. **Revista Ideas**, Rio de Janeiro, v. 16, p. 1-24, jan. 2022.

Anual. Disponível em: <https://revistaideas.ufrrj.br/ojs/index.php/ideas/article/view/322/383.> Acesso em: 12 mar. 2023.

LEITÃO, Carlos Victor Pinheiro. **Gestão por Resultados na Gestão Pública em Município da Região Metropolitana de Fortaleza**. 2018. 27 f. Monografia (Especialização) - Curso de Especialização em Gestão Pública, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, Redenção, 2018. Disponível em: https://repositorio.unilab.edu.br/jspui/handle/123456789/1706. Acesso em: 06 abr. 2024.

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

MARINHO, Cristiane Maria; NOBRE, Maria Cristina de Queiroz. As Bases Tradicionais da Experiência Neoliberal no Ceará: a força eleitoral dos clãs políticos familiares. **Capitalismo, Trabalho e Política Social** - Vol. 2, [*s.l.*], p. 155-170, 1 dez. 2016. Editora Blucher.

MINAYO, Maria Cecília de Souza et al (org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2010.**

MOREIRA, Carlos Américo Leite.; MAGALHÃES, Emanuel Sebag de. Um novo padrão exportador de especialização produtiva? Considerações sobre o caso brasileiro. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, Niterói, v.1, n.38, p.90-106, jun.2014. Disponível em: https://revistasep.org.br/index.php/SEP/article/view/56. Acesso em 02 mar 2022.

MOREIRA, Susanna. Parque Rachel de Queiroz / Architectus S/S. 2022. **ArchDaily Brasil.** Disponível em: https://www.archdaily.com.br/br/985555/parque-rachel-de-queiroz-architectus-s-s. Acesso em: 01 fev. 2023.

MUNIZ, Águeda. Por uma Fortaleza Sustentável. In: MACÊDO, P. (org.). **Políticas Públicas inovadoras para as cidades**. Fortaleza: Edições UFC, 2018. p. 99-102.

NEWMAN, Janet; CLARKE, John. Gerencialismo. **Educação & Realidade,** v. 37, n. 2, p. 353–381, 2012. Disponiivel em: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=317227324003. Acesso em: 03 maio. 2023.

OLIVEIRA, Leandro Dias de. de. A construção do "Desenvolvimento Sustentável" sob a égide do neoliberalismo: um estudo sobre a economia política da crise ambiental. In: **Colóquio Internacional Marx-Engels**, 5, 2007, campinas. Anais [...] . Campinas: Cemarx - Centro de Estudos Marxistas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2007. p. 1-7. Disponível em: https://www.unicamp.br/cemarx/anais_v_coloquio_arquivos/arquivos/comunicacoes/gt3/sessao2/Leandro_Oliveira.pdf. Acesso em: 01 fev. 2023.

PAULANI, Leda Maria. A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre a situação atual à luz da História. In___ IPEA. **Boletim de Economia e Política Internacional**. Número 10. vol. 3. Abr/Jun. Dinte. Brasília, 2012.

PÉREZ, Isaac Enríquez. La evolución de las concepciones sobre el desarrollo en el Banco Mundial y su incidencia en América Latina: un panorama general. **Revista Nicolaita de Estudios Económicos**, México, v. 4, n. 1, p. 111-140, jan-jun. 2009.

PIRES, Mauro Oliveira. A Perspectiva do Desenvolvimento Sustentável. In: LITTLE, Paul. Elliot. **Políticas Ambientais no Brasil:** Análises, Instrumentos e Experiências. Instituto Internacional de Educação no Brasil – IIEB, 2003

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

PROJETO "Se liga na rede" conscientiza população sobre a importância da ligação das casas à rede de esgoto. **Fortaleza**, 2021. Disponível em: https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/projeto-se-liga-na-rede-conscientiza-populacao-sobre-a-importancia-da-ligacao-das-casas-a-rede-de-esgoto. Acesso em: 04 de fev. 2024.

RAMIRES, Ana Rute. Região oeste de Fortaleza recebe primeira etapa do Parque Rachel de Queiroz. **Jornal O Povo**, Fortaleza, 16 de fev. de 2022. Disponível em:https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2022/02/16/regiao-oeste-de-fortaleza-recebe-primeira-etapa-do-parque-rachel-de-queiroz.html. Acesso em 12 fev. 2024.

RIBEIRO, Wagner Costa. Geografia política e gestão internacional dos recursos naturais. In: **Estudos Avançados**, v. 24, n. 68, pp. 69-80. São Paulo, 2010. Disponível em https://www.scielo.br/j/ea/a/Mw6KgV5tKdQkwktvYpkN4jm/?lang=pt. Acesso em: 22 de mar 2023.

RODRIGUES, Léa Carvalho. Método experiencial e avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas. **Revista Desenvolvimento em Debate**, v. 4, n. 1, p. 103-155, 2016.

RODRIGUES, Léa Carvalho. Avaliação em profundidade e ecologia política: um diálogo possível. **Revista Aval**. Vol. 2 julho/dezembro Nº 16. p 185 – 206. Fortaleza, 2019. Disponível em: http://www.periodicos.ufc.br/aval/article/view/42844. Acesso em: 16 jul 2022.

SALLUM JR, Brasílio; GOULART, Jefferson. O Estado brasileiro contemporâneo: liberalização econômica, política e sociedade nos governos FHC e Lula**. Revista de Sociologia e Política**, [*s.l.*], v. 24, n. 60, p. 115-135, dez. 2016.

SANTOS, Juliana de Araújo. **Parque Rachel de Queiroz:** o último sítio verde do pici. 2017. 166 f. TCC (Graduação) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/46239. Acesso em: 03 maio 2024.

SCANTIMBURGO, André. O desmonte da agenda ambiental no governo Bolsonaro. **Perspectivas**: Revista de Ciências Sociais, São Paulo, v. 52, p. 103-117, jul. 2018. Semestral. Disponível em: https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/13235/8721. Acesso em: 22 mar. 2023.

SOUZA, Lincoln Moraes de. **Três ensaios sobre Avaliação de Políticas Públicas**. Natal: Editora UFRN, 2014.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Ambientes e territórios:** uma introdução à ecologia política. 1ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2019.

VIEGAS, Rafael Rodrigues; BORALI, Natasha. Análise de conteúdo e o uso do Iramuteq. **Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social – ReLMIS**, Nº 23, Ano 12, pp. 21-37. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/359931750_Analise_de_conteudo_e_o_uso_do_Iramuteq. Acesso em: 06 mar. 2024.

VIEIRA, Tainá Arruda de Lima. **A Agência de Fiscalização de Fortaleza no Contexto da Dominância Financeira**: uma avaliação da política municipal de fiscalização. 2020. 161 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/52640/1/2020_dis_talvieira.pdf. Acesso em: 25 jan. 2024.

ZANELLA, Maria Elisa; DANTAS, Eustógio Wanderley Correia; OLÍMPIO, João Luis Sampaio. A Vulnerabilidade Natural e Ambiental do Município de Fortaleza/Ce. **Boletim Goiano de Geografia**, v. 31, n. 2, 12 jan. 2012. Disponível em: https://revistas.ufg.br/bgg/article/view/16842/10250. Acesso em: 12 maio. 2023.

APÊNDICE A — ROTEIRO PARA AS ENTREVISTAS COM GESTORES E EX-GESTORES DO FCS

1) Como o Sr. ou a Sra. definiria a atuação da SEUMA com relação às políticas ambientais municipais?

2) Na sua concepção, o que é Desenvolvimento Sustentável?

3) Para você, qual a importância das políticas ambientais na cidade de Fortaleza?

4) Qual o grau de atenção da gestão a qual você fez (faz) parte com relação às questões ambientais municipais?

5) Como ocorreram as conversas iniciais sobre o FCS?

6) Quais problemas públicos o FCS busca resolver?

7) Houve participação de outras secretarias na execução do FCS? Quais?

8) Por favor, fale um pouco sobre o financiamento do programa.

9) Houve exigências feitas pelo Banco Mundial enquanto entidade financiadora? A gestão municipal se opôs a algumas dessas exigências?

10) Alguma alteração no projeto aconteceu ao longo das suas etapas de formulação e execução? Quais?

11) Existiu algum tipo de participação do setor privado na formulação do projeto do FCS? Se sim, como a sra avalia essa participação?

12) Existiu participação popular na construção dessa política? Como essa participação se efetivou?

13) Quais objetivos propostos pelo FCS você considera mais importantes para a cidade de Fortaleza? Por que?

14) Quais objetivos propostos pelo FCS você considera mais urgentes, naquele momento, para a cidade de Fortaleza? Por que?

15) Como você avalia o programa acerca dos objetivos propostos, de criação de oportunidades e de prospecção de negócios nas adjacências do Parque Rachel de Queiroz?

16) Como você avalia o programa acerca dos objetivos propostos, de criação de uma área verde na parte oeste da cidade?

17) Qual o legado do FCS para a cidade de Fortaleza?

APÊNDICE B — ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADO COM ARQUITETOS (ESCRITÓRIO)

1) Como você define o projeto do FCS?

2) Qual a sua definição pessoal de Desenvolvimento Sustentável?

3)O que motivou a criação do desenho do projeto do parque? Qual a inspiração?

4) Onde é possível observar sua concepção (a concepção do escritório) de desenvolvimento sustentável no projeto do parque Rachel de Queiroz?

5) Como se deu o contato inicial da Gestão municipal com o escritório?

6) Houve alterações no projeto ao longo de suas etapas de execução e implementação? Quais?

7) Houve algum tipo de exigência por parte da SEUMA na criação do projeto?

8) Houve alterações propostas pelos arquitetos que trabalharam no projeto do parque Rachel de Queiroz?

9) Quais dessas foram acatadas, e quais rechaçadas?

10) Você acha que os objetivos propostos pelo programa foram cumpridos com a construção do parque?

11) Houve algum tipo de contato com os demais setores da sociedade (empresários, moradores do bairro, comerciantes) sobre o projeto?

12) Entre os objetivos do programa, está a prospecção de negócios na região. Você acha que o parque ajudou no cumprimento desse objetivo? Como?

13) Entre os objetivos de aumento das áreas verdes do município, você acha que o parque ajudou no cumprimento desse objetivo?

14) Quais os legados que a construção do parque deixa para a cidade de Fortaleza?

APÊNDICE C — ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADO COM ASSOCIAÇÃO DE MORADORES / MOVIMENTO AMBIENTALISTA

1) Você conhece o programa Fortaleza Cidade Sustentável?

2) Como era a região antes da construção do parque Rachel de Queiroz?

3) Há muito tempo os habitantes do bairro reivindicam a construção do parque?

4) Houve participação social na construção da política que resultou na construção do parque? Como
ocorreu essa participação?

5) Qual a importância do Parque para o bairro?

6) Ocorreu alguma mudança no projeto indicada pela associação de moradores?

7) Se a Associação de moradores do bairro pudesse indicar algumas mudanças ou melhorias, quais
seriam as mais urgentes?

8) Você acha que houve melhorias, com o parque, para os negócios da região próxima? Quais?

9) Nos documentos da política, constam como objetivos principais a criação de oportunidades de negócios e a criação de áreas verdes na parte oeste da cidade. Qual desses objetivos você acha que são mais importantes para a gestão municipal? Por que?

9) Você acha que a rápida expansão dos empreendimentos (comerciais e imobiliários) na região
tem alguma ligação com a construção do parque? Explique.

APÊNDICE D — ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADO COM MORADORES / USUÁRIOS DA POLÍTICA

1)Você conhece o parque Rachel de Queiroz? Se sim, Por favor, explique o que você acha do parque.

2)Você lembra como era a região antes da construção do parque Rachel de Queiroz? Por favor, explique um pouco do que você lembra.

3)Você conhece os outros trechos do parque Rachel de Queiroz?

4) Você conhece o programa Fortaleza Cidade Sustentável?

5) Qual a importância você acha que o Parque tem para os bairros próximos?

6) Você já ouviu falar no programa "Se liga na rede"? Conhece alguém que foi beneficiado?

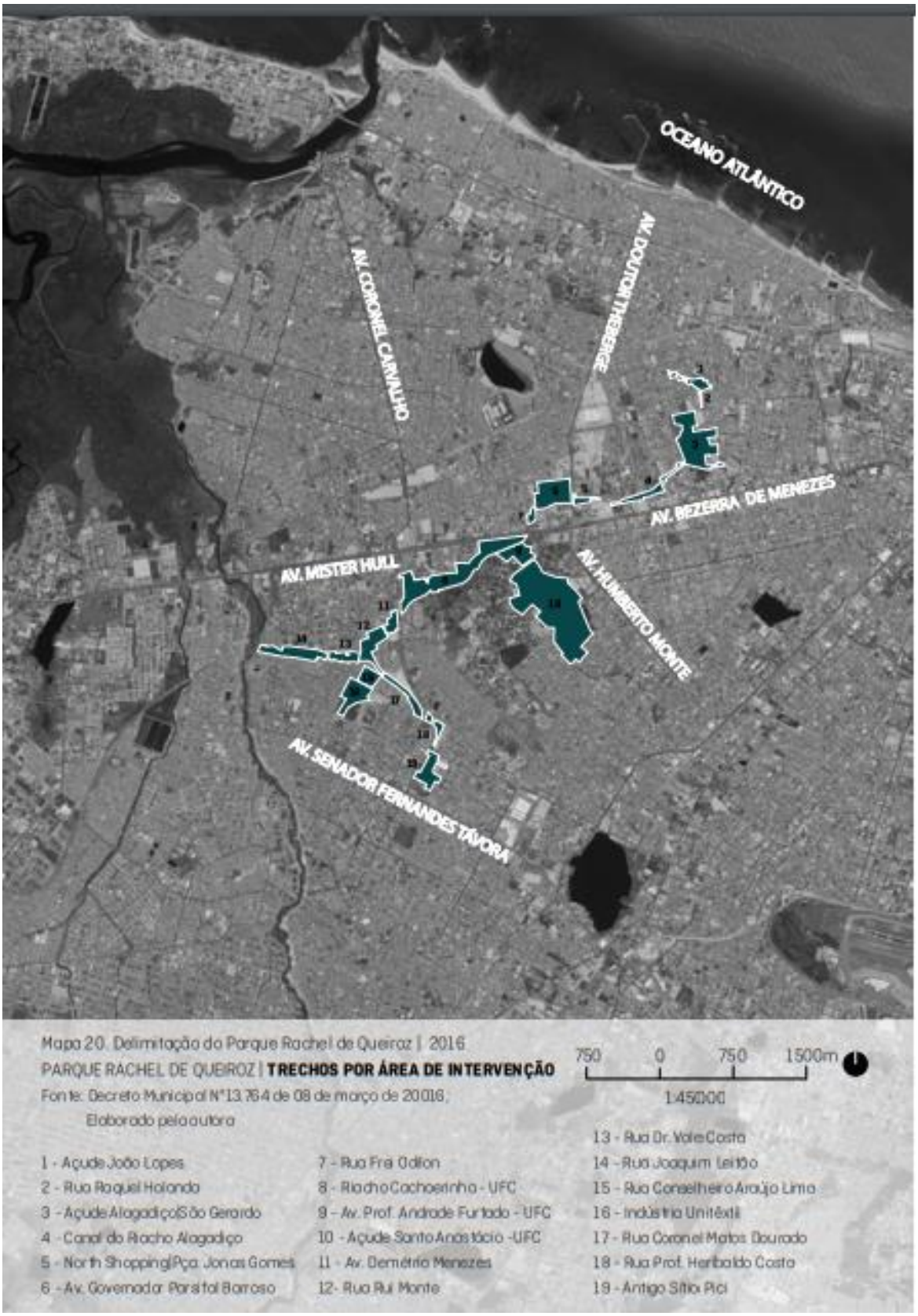
7) Quais problemas que existem na região você acha que a criação do parque resolveu?

8) Você acha que houve melhorias, com o parque, para os negócios da região do entorno? Quais?

9) Nos documentos da política, constam como objetivos principais a criação de oportunidades de negócios e a melhoria ambiental da região. Qual desses objetivos você acha que são prioritários para a gestão municipal? Por que?

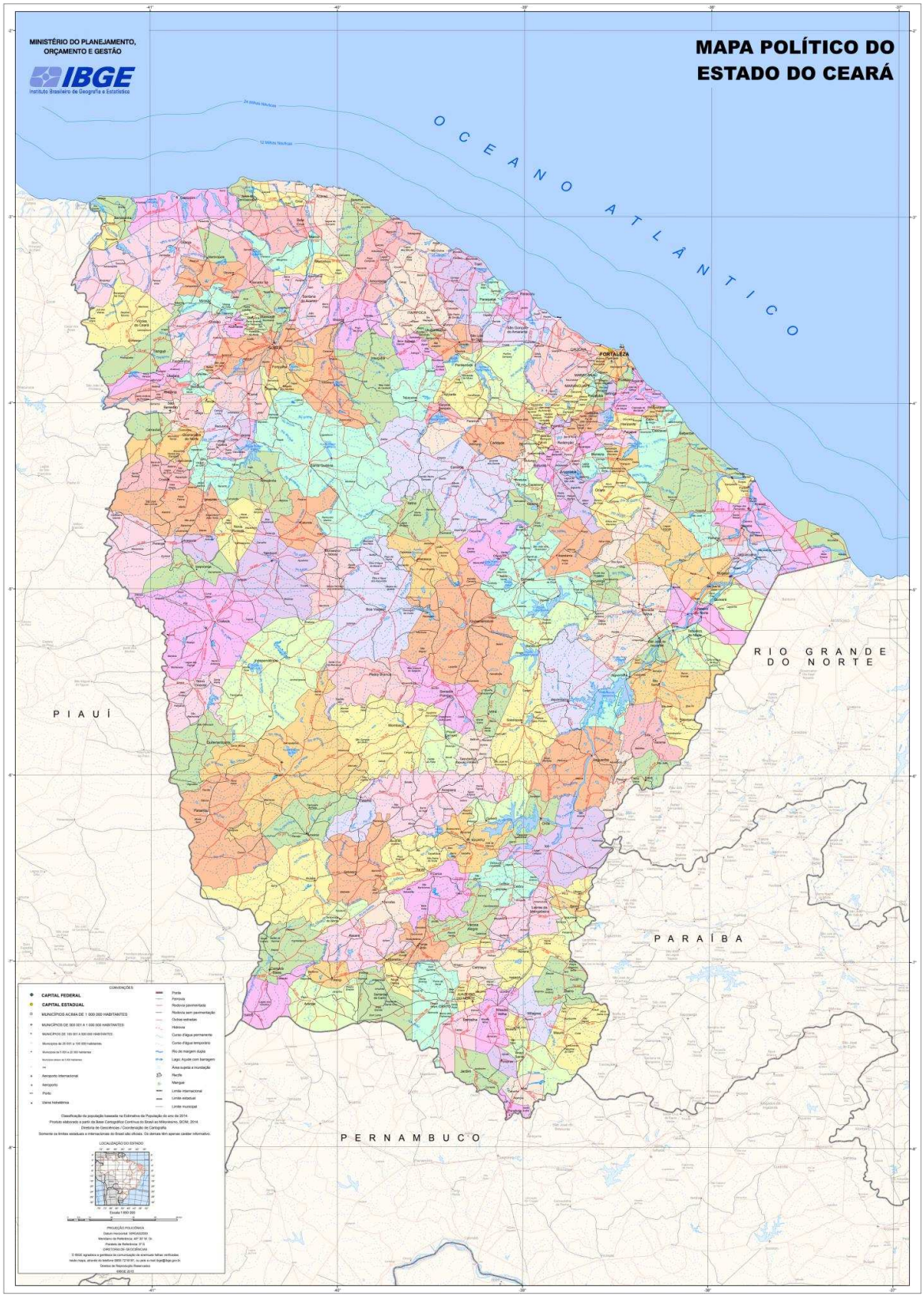
10) Você acha que a rápida expansão dos empreendimentos (comerciais e imobiliários) na região tem alguma ligação com a construção do parque? Explique.

ANEXO A – MAPA DOS TRECHOS DO PRDQ



Fonte: Santos, 2017.

ANEXO B – MAPA DO ESTADO DO CEARÁ



Fonte: IBGE, 2015.