

## ✓ Trajetórias e ecologia política na avaliação de políticas públicas: expandindo a proposta de avaliação em profundidade

Ivis Fabiano Chagas Lima

Universidade de Brasília  
PPGAS/UnB

Lea Carvalho Rodrigues

Universidade Federal do Ceará – UFC  
PPGA-UFC/UNILAB

**Resumo:** Considerando a proposta de integração entre ecologia política — diferenciais de poder e interesses, atores e ambientes (Little, 2006) — e avaliação em profundidade — conteúdo, contextos, trajetória institucional e espacial-territorial (Rodrigues, 2008, 2019) —, utilizamos a noção de trajetória como estratégia teórico-metodológica para expandir a agenda de pesquisa da Policy Science, sopesando o sentido de avaliar o “Estado em ação” a partir do elemento que antecede a implementação da política/programa: a instituição. No âmbito teórico, enfatizamos a antropologia hermenêutica, enquanto no âmbito analítico tomamos como lócus empírico um exercício analítico efetuado segundo a referida proposta (Lima, 2023). Por meio do estudo de uma manifestação particular da política ambiental descentralizada, mostramos como a noção de trajetória contribui para a avaliação de políticas públicas e para a feitura de inferências mais amplas e significativas. Finalizamos abordando a contribuição da proposta para a produção de conhecimentos úteis à melhoria social e da democracia participativa.

**Palavras-chave:** ambiente, política pública, avaliação, participação, avaliação em profundidade.

**EN** *Trajectories and political ecology in the evaluation of public policies: expanding the proposal for in-depth evaluation*

**Abstract:** the proposal of integration between political ecology — differentials of power and interests, actors and environments (Little, 2006) — and in-depth evaluation — content, contexts, institutional and spatial-territorial trajectory (Rodrigues, 2008, 2019) —, we use the notion of trajectory as a theoretical-methodological strategy to expand the research agenda of Policy Science, weighing the sense of evaluating the "State in action" from the element that precedes the implementation of the Policy/Programme: the institution. In the theoretical sphere, we emphasize hermeneutic anthropology, while in the analytical sphere we take as an empirical locus an analytical exercise carried out according to the aforementioned proposal (Lima, 2023). Through the study of a particular manifestation of decentralized environmental policy, we show how the notion of trajectory contributes to the evaluation of public policies and to the making of broader and more meaningful inferences. We conclude by addressing the contribution of the proposal to the production of useful knowledge for social improvement and participatory democracy.

**Key-words:** environment, public policy, evaluation, participation, in-depth evaluation.

**ES** *Trayectorias y ecología política en la evaluación de políticas públicas: ampliando la propuesta de evaluación en profundidad*

**Resumen:** Teniendo en cuenta la propuesta de integración entre la ecología política —diferenciales de poder e intereses, actores y ambiente (Little, 2006)— y la evaluación en profundidad —contenidos, contextos, trayectoria institucional y espacio-territorial (Rodrigues, 2008, 2019)—, utilizamos la noción de trayectoria como estrategia teórico-metodológica para ampliar la agenda de investigación de la Ciencia Política, ponderando el sentido de evaluar el "Estado en acción" desde el elemento que precede a la implementación de la Política/Programa: la institución. En el ámbito teórico, enfatizamos la antropología hermenéutica, mientras que en el ámbito analítico tomamos como locus empírico un ejercicio analítico realizado de acuerdo a la propuesta antes mencionada (Lima, 2023). A través del estudio de una manifestación particular de la política ambiental descentralizada, en Ceará, Brazil, mostramos cómo la noción de trayectoria contribuye a la evaluación de las políticas públicas y a la realización de inferencias más amplias y significativas. Concluimos abordando el aporte de la propuesta a la producción de conocimiento útil para la mejora social y la democracia participativa.

**Palabras-clave:** medio ambiente, políticas públicas, evaluación en profundidad, participación

**FR** *Trajectoires et écologie politique dans l'évaluation des politiques publiques: élargir la proposition d'évaluation approfondie*

**Résumé:** En considérant la proposition d'intégration entre l'écologie politique — différentiels de pouvoir et d'intérêts, d'acteurs et d'environnements (Little, 2006) — et l'évaluation approfondie — contenu, contextes, trajectoire institutionnelle et spatio-territoriale (Rodrigues, 2008, 2019) —, nous utilisons la notion de trajectoire comme stratégie théorico-méthodologique pour élargir l'agenda de recherche de la science politique, en pesant le sens de l'évaluation de « l'État en action » à partir de l'élément qui précède la mise en œuvre de la politique. Politique/Programme : l'institution. Dans la sphère théorique, nous mettons l'accent sur l'anthropologie herméneutique, tandis que dans la sphère analytique, nous prenons comme lieu empirique un exercice analytique réalisé selon la proposition susmentionnée (Lima, 2023). À travers l'étude d'une manifestation particulière de la politique environnementale décentralisée, à Ceará, au Brésil, nous montrons comment la notion de trajectoire contribue à l'évaluation des politiques publiques et à la formulation d'inférences plus larges et plus significatives. Nous concluons en abordant la contribution de la proposition à la production de connaissances utiles pour l'amélioration sociale et la démocratie participative.

**Mots-clés:** environnement, politiques publiques, évaluation approfondie, participation

## Introdução

Neste artigo, desenvolvemos aspectos de uma perspectiva teórico-metodológica para o estudo de políticas públicas, a Avaliação em Profundidade (AP) (Rodrigues, 2008; 2019), principalmente a noção de trajetória nos espectros espacial-temporal e institucional, ponderando contribuições do paradigma hermenêutico (Geertz, 1978; Lejano, 2012) e da proposta de aliar a ecologia política à prática etnográfica (Little, 2006).

A elaboração deste artigo foi instigada pela percepção de que tomar as instituições responsáveis por gestar e gerir políticas e programas como objeto de análise pode contribuir sobremaneira com a avaliação dessas, incidindo no alargamento da proposta de AP que vem sendo desenvolvida no âmbito do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP), da Universidade Federal do Ceará.

No primeiro momento, conceituamos o termo instituição e apresentamos a base paradigmática que sustenta o campo acadêmico das políticas públicas e o modelo avaliativo clássico, nomeado Nova Gestão Pública. Em seguida, demarcamos de forma sintética o processo de internalização da questão pública do ambiente por governos, movimentos e entidades privadas. Após isso, cotejamos essa base com os pressupostos da Avaliação em Profundidade, em especial a noção de trajetória, e exibimos a relação interdisciplinar entre antropologia e políticas públicas, bem como algumas lacunas já apontadas (Rodrigues, 2019) referentes à primeira proposta de AP (Rodrigues, 2008).

No tópico seguinte, destacamos as contribuições trazidas do campo da ecologia política para a AP, e apresentamos o exemplo monográfico (Lima, 2023) utilizado como base para a apresentação da proposta em tela, que toma como objeto uma instituição, o Conselho Municipal de Meio Ambiente de Fortaleza - COMAM, corresponsável por uma Política Municipal de Meio Ambiente de Fortaleza - PMMAF, e programas derivados. Para melhor compreensão, elencamos o procedimento do Licenciamento Ambiental, tratado no estudo citado.

A partir desse estudo, enfocamos a noção de trajetória em dois momentos: 1) espectro temporal-territorial, partindo do

contexto internacional ao municipal; 2) espectro institucional, tratando dos procedimentos internos ao COMAM, notadamente o referente ao licenciamento ambiental. Realizamos, também, um esforço comprehensivo dos elementos apresentados, objetivando trazer luz sobre como essa metodologia traz acréscimos ao campo da avaliação de políticas públicas.

Por fim, reforçamos o caráter democratizante da avaliação, e as contribuições que a noção de trajetória pode trazer quanto a esse aspecto, principalmente no que diz respeito à melhoria das condições sociais e institucionais, permitido vislumbrar o potencial dessa proposta teórico-metodológica para o exercício da democracia participativa.

## Antropologia e políticas públicas

Para adentrar a proposta deste artigo cabe, primeiramente, definir o que entendemos por instituição no âmbito do Estado. Partindo das elaborações de Texeira e Castilho (2020), delimitamos instituição como organização e como processo, não apenas como “estruturas racionais a serem manejadas”, mas como “espaços de produção de sentido” (p. 22). Para os autores, a dimensão organizacional consiste no arranjo de regras explícitas, posições e atividades textualmente mediadas voltadas à eficiência técnica e à produtividade política. Já a dimensão processual, isto é, a institucionalização, se refere à “ossificação de um estilo de pensamento” (ibid., p. 27). Dessa forma, é uma consolidação temporal e espacialmente situada de dimensões cognitiva-moral e social-relacional (idem.).

Dessa maneira, o COMAM é uma instituição de consulta e deliberação participativa em questões relativas à política ambiental de Fortaleza. Portanto, um conselho gestor de políticas públicas é um órgão que se pensa e, nesse caso, pensa o ambiente. Congrega, portanto, eficácia simbólica — na medida em que produz sentidos e age a partir desses — e um ideal de eficiência técnica — ao se estabelecer como lócus de planejamento e controle —.

A partir dessa localização, partimos para o contexto ampliado. O campo acadêmico das políticas públicas (*Policy*

*Science*) investiga o “Estado em ação”, o processo de geração e a projeção do seu programa de ações guiado por metas e valores, com atenção a seus mecanismos e prováveis impactos (Souza Lima; Castro, 2015). Para os autores, esse campo parte da clássica concepção do Estado moderno como racional, objetivo e científico, no entanto, seu estudo opera sobre uma divisão conceitual entre *policy* e *politics* — a primeira relativa à tarefa dos burocratas, isto é, à administração pública dita neutra e técnica; a segunda referente à atividade de governar, exercida pela associação político-institucional, ou seja, tarefa dos tomadores de decisão — que se reproduz, não sem particularidades, no contexto brasileiro de estudo.

A partir da década de 1970, com os Estados passando a lidar com a questão ambiental institucionalmente, passou-se a viver no que Sachs (2000) denominou de “ecocracia global”, o contexto de alinhamento entre burocracia, capital e ciência que transformou o ambiente em objeto de política e planejamento. A contar de 1990, organismos institucionais elaboraram as bases da Nova Gestão Pública, estabelecendo um ciclo para políticas públicas no qual a avaliação consiste em uma etapa obrigatória para a concessão de empréstimos dentro de certos padrões de eficiência administrativa (Gussi; Oliveira, 2016).

Adotado no Brasil, segundo Oliveira et.al. (2022), o ciclo clássico possui quatro etapas: 1) construção de agenda; 2) formulação da política; 3) implementação; 4) avaliação. Nessa concepção, a formulação é protagonista, e é feita segundo as visões dos projetistas, gerando um modelo com dois tipos ideais, o do beneficiário que constitui o público alvo, e o do ambiente que constitui o cenário de implementação, pré-estabelecendo, também, uma cadeia sucessória de ações que chegará ao resultado desenhado se forem fornecidos determinados instrumentos (Idem.; Bronz, 2019).

Nesse padrão, a avaliação é um modelo quantitativo e universal de *accountability*, isto é, de prestação de contas aos *stakeholders* através de indicadores estatísticos, com base no critério de custo-benefício/efetividade, demonstrando sucesso ou fracasso (Gussi; Oliveira, 2016). Tal modelo se volta aos impactos previstos, produzindo dados padronizados que, além

de apagar os atores e os contextos, não dá conta das tensões e dinâmicas que perpassam a política (idem.; Rodrigues, 2008).

Partindo dessas críticas, Rodrigues (2008) propõe a Avaliação em Profundidade (AP), modelo que abarca conteúdo, contextos, espectro espacial-temporal e trajetória institucional, atualizando no Brasil contribuições que vinham sendo gestadas em contexto anglo-saxão (Lejano, 2012; Yanow, 2000) que colocam a avaliação como vetor de melhoria/transformação social (Henry; Mark, 2003).

Nesse modelo, a base teórico-metodológica advém do paradigma hermenêutico (Geertz, 1978), no qual importa compreender os significados acionados publicamente em seu contexto. No campo em tela, busca-se compreender os significados mobilizados pelo texto da política, tido como cultural e polissêmico (Lejano, 2012). Assim, se desloca a atenção da explicação para a compreensão da política ou programa por quem elabora, executa e experiencia, exigindo uma descrição densa, detalhada, extensa e multidimensional (Rodrigues, 2019).

Nessa agenda, Gussi e Oliveira (2016) colaboram sobremaneira com a noção de trajetória institucional, ao pontuar que a AP visa uma avaliação participativa, baseada na experiência empírica, com foco nos diferentes sujeitos implicados e que articula textos e contextos, permitindo a elaboração de indicadores que chamam a atenção para dimensões socioculturais, políticas e ambientais, não preocupados apenas com o julgamento final.

Essa proposta visa destacar pontos na trajetória da política que influem sua performance ou continuidade como: 1) disjunção entre concepção e ação; 2) mudanças conceituais, paradigmáticas e de objetivo; 3) entraves e particularidades contextuais e; 4) distintos sentidos atribuídos por formuladores e beneficiários (Rodrigues, 2008).

Se por um lado Gussi (2008) pensa a trajetória no interior das instituições, Rodrigues (2008) expande para pensá-la por um espectro temporal-territorial a nível macroestrutural, percebendo o deslocamento das políticas por distintos espaços socioculturais, abrangendo desde as esferas locais (municipais e estaduais) onde a política se realiza, às esferas nacional (onde grande parte dessas políticas é gestada) e mesmo internacional,

quando se trata de políticas públicas com a participação de agências externas.

Entretanto, se por um lado essa abordagem extrapola a política, permitindo realizar inferências mais gerais a partir da situação localizada, por outro lado, possuía uma lacuna sobre como tratar os diferenciais de poder e interesses entre os atores, especialmente em situações de conflito ambiental, que buscou ser sanada através do aporte no paradigma ecológico (Rodrigues, 2008; 2019).

### O diálogo possível com a ecologia política

O surgimento da ecologia política nos anos 1970 liga-se ao movimento de crítica aos custos crescentes da reprodução do sistema industrial, indo além das contradições do capitalismo, denunciando uma alienação mais profunda entre a sociedade e natureza (Zhouri, 2006). Esse campo tem aporte na economia política marxista para analisar dinâmicas de poder em questões ecológicas conflitivas características da modernidade, com influência de estudos críticos locais realizados por antropólogos e geógrafos (Muniz, 2009).

Os estudos produzidos, ao colocar o ambiente como terreno contestado material e simbolicamente, e evidenciar os conflitos por apropriação, uso e significação, materializaram o caráter político da ecologia e fizeram ver as desigualdades que subjazem visões hegemônicas, como o desenvolvimento sustentável, permitindo construir uma analítica capaz de orientar políticas ambientais mais justas, efetivas e legitimamente democráticas (Acselrad, 2004).

Posteriormente, propondo inovações à avaliação de políticas públicas, Santos (2011) sugere o uso de métodos da ecologia política de base etnográfica (Little, 2006) para estudar as inter relações entre ambientes sociais e ambientes biofísicos atravessadas por projetos, bem como as dinâmicas de poder que perpassam reivindicações, justificativas e adaptações culturalmente específicas.

Para tal, Little (2006) propôs pensar conflitos ambientais como “um conjunto complexo de embates entre grupos sociais

em função de seus distintos modos de inter-relacionamento ecológico” (p.91). Com base nesses autores, Rodrigues (2019) delineou eixos analíticos adequados às lacunas da AP, quais sejam: a) mapear atores ambientais envolvidos; b) analisar as relações dos atores entre si e entre o ambiente biofísico e social; c) especificar interesses e reivindicações a partir de suas atinentes cotas de poder.

Desse modo, Rodrigues (2019) desenvolve uma perspectiva para avaliar políticas em contexto de conflitos socioambientais. Com um exemplo etnográfico, a autora mostra as confluências entre a AP e a ecologia política, summarizadas na proposta de enfocar atores e contextos, acompanhando fluxos e processos que dizem respeito à polarização de interesses, reivindicações, alianças, coalizões, táticas e estratégias acionadas nos conflitos e em ações do Estado que interferem ou os provocam (Rodrigues, 2019). Assim, essa articulação se mostrou produtiva para pensar singularidades da política ambiental e do seu aparato burocrático, derivando uma análise interpretativa em busca de compreender significados particulares emanados da situação em estudo.

Nesse sentido, na pretensão de gerar insights mais amplos a partir de uma situação localizada, a noção de trajetória se mostrou profícua para analisar um elemento que subjaz à política/programa, a saber: as instituições gestoras. Pretendemos mostrar que aliar a noção de trajetória – tanto no eixo institucional como no espectro temporal-territorial – aos procedimentos da ecologia política, tendo como terreno paradigmático a antropologia hermenêutica, viabiliza gerar precedentes interpretativos acerca do aparato burocrático de gestão do ambiente.

De tal modo, empreendemos a tarefa de compreender a manifestação particular de um sistema de ideias e práticas fomentado em esferas superiores, tomando como lócus de interpretação, respectivamente, COMAM e o desenvolvimento sustentável participativo. Espera-se, com isso, contribuir para a expansão da agenda de pesquisa na área da avaliação de políticas públicas, especialmente no atinente às políticas ambientais.

## A trajetória sócio histórica e cultural: ação e contexto

<sup>1</sup> Sobre uma etnografia dos documentos, Olívia Janequine (2011) afirma que “segue os fundamentos de qualquer etnografia” (p.214), tanto quanto à postura epistemológica como às técnicas buscadas para as discussões pertinentes à área.

Para compreender a proposta mencionada, apresentamos uma pesquisa monográfica (Lima, 2023), que consistiu em uma etnografia documental<sup>1</sup> nos arquivos do COMAM e em fontes complementares. A pesquisa dividiu-se em duas partes: 1) reconstrução contextualizada da trajetória político-institucional do COMAM, do contexto global ao local; 2) análise de conteúdo e síntese interpretativa dos elementos presentes nos documentos, cotejando dados textuais e observações do contexto apresentados em atas. Este artigo foca a primeira parte.

Tomamos como foco para compreensão da trajetória da política as bases conceituais e paradigmáticas do desenvolvimento sustentável, moldadas em convenções internacionais entre os anos 1970 e 1990, reunindo países, organizações, empresas e movimentos sociais, que formalizaram a ideia de uma crise ambiental incipiente em uma agenda de enfrentamento (Küster, 2003). Essa iniciativa refletiu afinidades com o projeto neoliberal/gerencial de modernizar o Estado por meio de mudanças institucionais que reduziram a regulação sobre o mercado, descentralizaram instrumentos de participação civil, enfocaram o desenvolvimento tecnológico como solução para a crise ambiental, e consagraram a separação entre técnica e política, assim como entre natureza e cultura (Küster, 2003; Clarke; Newman, 2012).

Esse processo se enquadra na concepção de modernização ecológica, que busca conciliar economia, ciência, sociedade e ambiente por meio de estratégias políticas consensuais e participativas (Zhouri, 2013a). Pelo recurso de critérios de concessão de empréstimos, os organismos multilaterais foram cruciais na pressão para que os governos aderissem à agenda do chamado desenvolvimento sustentável, contribuindo para uma onda de “ambientalização” e influenciando a formulação de documentos que orientaram marcos legais, programas empresariais e projetos de ação social, destacando-se a Declaração de Estocolmo, de 1972, o Relatório Brundtland, de 1987 e a Agenda 21, de 1992 (Lopes, 2006).

Esse último documento congrega de forma mais detalhada prerrogativas para arranjos institucionais, com ênfase em governos municipais como nível de poder mais próximo do povo, entretanto, mais suscetível à influência de elites locais (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1992; Küster, 2003). Tal documento foi importante na consolidação da ideia de correlação entre descentralização e democratização, colocando a arena local como um espaço de negociação impermeável aos conflitos de poder, como se encarnasse a democracia, ideia que, embora não se confirme em muitos casos, tornou-se imperativo profético para países subdesenvolvidos (Otayek, 2007).

No Brasil, durante o período da ditadura militar, a abordagem ambiental foi influenciada por estruturas de poder preexistentes, destacando-se: 1) a significativa tomada de empréstimos com organismos multilaterais, implicando em reestruturação estatal; 2) a vivência da ditadura, caracterizada por restrições democráticas; 3) sucessivas crises político-econômicas desde os anos 1930, com a persistência institucional do patrimonialismo e clientelismo (Bresser-Pereira, 1996; Lima, 2011).

Representado por uma elite patrimonialista enriquecida com a exploração de commodities, o país se opôs aos princípios conservacionistas na Eco-72, aderindo posteriormente devido à pressão internacional e ao requerimento de empréstimos (Lopes, 2006). Assim, em 1973, durante a ditadura, surgiu a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), seguida por órgãos ambientais estaduais na década de 1970. A infraestrutura institucional foi consolidada pela Lei nº. 6.938 de 1981, estabelecendo o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) e o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), fortalecidos pelo Ministério do Meio Ambiente, criado em 1992.

Com as demandas de descentralização e democratização internas e externas, essa estrutura foi gradativamente transportada para estados e municípios, e o órgão conselho gestor de políticas públicas foi se consolidando, a princípio como instância consultiva, tornando-se ou não deliberativa segundo as dinâmicas locais. Em 1996, o governo federal começou a repassar verbas mediante a existência de um conselho referente, gerando uma onda de órgãos sem tradição organizativa e participativa, ou sem

procedimentos formalizados, beneficiando o setor empresarial na condução mais livre de seus interesses (Gohn, 2004).

Inspirado nos Estados Unidos, em 1981 o país adotou o Licenciamento Ambiental baseado no *National Environmental Policy Act* (NEPA) e no *Environmental Impact Statement* (EIS), resultando no conjunto Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) para concessão de licença (Ministério do Meio Ambiente, 2019), com forte tendência de adequar a realidade socioambiental aos empreendimentos, e com clara distinção entre natureza e cultura — meio físico e biótico e meio socioeconômico, respectivamente — (Teixeira et. al., 2020). O processo acelerado de descentralização deu maior autonomia política, administrativa e fiscal aos estados e municípios, mas resultou em uma ampla diversidade de órgãos ambientais sem uma adequada articulação (Leme, 2010).

No contexto estadual, o Ceará contou com permanências e transformações em relação à União. O governo de Tasso Jereissati, entre 1986 e 1991, representou a chegada ao poder de uma influente elite empresarial local, período conhecido como “governo das mudanças” que, diferente da elite conservadora nacional, possuía um viés desenvolvimentista para a região, porém, promovendo mudanças institucionais neoliberalizantes perpassadas pelo patrimonialismo e clientelismo (Küster, 2003, Gondim, 1995.).

No Ceará, os conselhos participativos foram estabelecidos em 1989 e expandidos à área ambiental em 1995 com o Plano de Desenvolvimento Sustentável (PDS). Contudo, enfrentaram falhas como falta de integração administrativa e de clareza quanto ao seu papel, reuniões irregulares, ausência de interlocução social e fragilidade no vínculo formal com instâncias decisórias (Küster, 2003). Porém, a polarização de interesses entre elites e população civil delineou uma cena onde as ampliações democráticas conviveram com a prevalência dos interesses dos primeiros nos programas e políticas (*ibid.*).

Nesse entremeio, no contexto municipal, criou-se em 1997 COMAM, como órgão consultivo e “eminente técnico”<sup>2</sup>. Somente em 2003, tornou-se deliberativo e capaz de mobilizar câmaras técnicas setoriais – no cenário de criação das Comissões Tripartites Nacionais em 2001 e das Comissões Técnicas

Tripartites Estaduais em 2003 –, como formas de cooperação interfederativa. No entanto, em 2018, o COMAM teve sua competência ampliada para incluir decisões sobre saneamento básico, refletindo mudanças na dinâmica política e administrativa municipal (Lima, 2023). Essa mudança também se deu em meio a duras críticas da população à falta de aparelhamento dos órgãos ambientais municipais (Saldanha; Benevides, 2013).

Em 2013, o governo municipal Roberto Cláudio liderou ações em conjunto com o Instituto de Planejamento de Fortaleza - IPLANFOR e a Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura - FCPC para diagnosticar e melhorar a situação da administração pública municipal. Um dos estudos resultantes, publicado pelo IPLANFOR (Perdigão, 2014), revelou a generalização da precariedade dos conselhos gestores, incluindo o COMAM, categorizado como inativo até 2013. Logo após, Águeda Muniz<sup>3</sup>, assumiu a presidência do Conselho, dando impulso a uma reestruturação institucional e à concepção da minuta da política ambiental, debatida em reuniões a partir desse ano (Lima, 2023). Em 2014, o órgão passou a disponibilizar virtualmente informações e as atas das reuniões.

A Política Ambiental do Município de Fortaleza foi formalizada no ano de 2017. Em seguida, em 2018, uma reforma administrativa<sup>4</sup> para “redução de gastos com ganhos de eficiência” (Ceará, 2018) alterou a estrutura do COMAM, substituindo ou removendo instituições, flexibilizando a política ambiental, dando ao COMAM competência sobre o saneamento, no contexto de enxugamento da máquina pública (Lima, 2023). No entanto, a falta da política ambiental local, entre 1997 e 2017, impactou a clareza do papel do COMAM e a execução de sua função pública (*idem*). Ademais, o diálogo com outros órgãos e entidades ambientais e municípios da região permaneceu precário (Perdigão, 2014; Lima, 2023).

Tal reconstrução histórica mostra um conjunto de constâncias no trato da questão ambiental em diferentes escalas. Destaco três persistências nesse trânsito espacial-temporal: 1) maior cota de poder de organizações do setor privado e de elites do setor público nos espaços participativos; 2) o *ethos* desses setores materializados na figura de profissionais técnicos e conhecimentos técnicos; 3) as populações locais animadas a

<sup>3</sup> Na época, titular da Secretaria de Meio Ambiente e Urbanismo - SEUMA, braço do COMAM no executivo municipal.

<sup>4</sup> Lei nº 16.710, 21 de dezembro de 2018, que extingue 25% das secretarias do Estado.

<sup>2</sup>Emenda aditiva nº005/97 ao projeto de lei nº135/97.

assumir a responsabilidade sobre si em arenas políticas, sem dispor de posição privilegiada, instrumentos ou saberes técnicos (Lima, 2023).

No próximo tópico, com foco na dinâmica interna do COMAM, trazemos visibilidade aos aspectos acima citados.

### **Trajetória institucional: fundindo texto e contexto**

A noção de trajetória institucional como possibilidade de ampliar as perspectivas do campo de avaliação de políticas públicas foi proposta por Gussi (2008). Com base em Bourdieu (1996), o autor pretende fazer ver a dimensão cultural das políticas e programas, apreensível na trajetória institucional, partindo das categorias de entendimento dos sujeitos diretamente envolvidos, dando margem ao horizonte antropológico de interpretação como forma de avaliação.

A partir do conceito mais geral de trajetória como “uma série de posições sucessivamente ocupadas por um mesmo agente (ou mesmo grupo), em um espaço ele próprio em devir, e submetido a transformações incessantes” (Bourdieu, 1996, p. 81), Gussi propõe mostrar a não linearidade da política/programa inscrita na sua biografia (concepção, elaboração e execução), sugerindo ressignificações de acordo com o seu deslocamento institucional (Gussi, 2008).

Com aporte nisso, voltamo-nos não a um programa em específico, mas a como o Estado pensa a questão ambiental e como isso se manifesta localmente em uma instituição específica. Dessa forma, se no primeiro momento mostramos a trajetória contextualizada do próprio programa de descentralização que resultou na criação do COMAM, mostraremos a seguir como a base conceitual-paradigmática é atualizada ao longo do trânsito pelas vias institucionais desse mesmo órgão, entre 2014 e 2022, de onde emergem significados simbólicos que ordenam a arena participativa, e que nos dão pistas sobre a dinâmica das estruturas e das relações envolvidas na administração pública ambiental.

De tal modo, se o desenvolvimento sustentável participativo é o paradigma que legitima a existência de um conselho gestor municipal de meio ambiente, e essa instituição é gestada no seio de uma administração pública pensada como técnica, o quadro espacial-temporal acima mostra três noções fundamentais para o empreendimento deste estudo, quais sejam: técnica, ambiente e participação.

### **Tecnopolíticas da participação e do ambiente**

Já em 1997, o COMAM foi tomado como eminentemente técnico e, dessa forma, “distanciado do político” (Lima, 2023). Atores não estatais passaram a influir no plenário a partir de 2003. Porém, seguir classificando-se como um órgão técnico foi possível porque seus procedimentos são informados por termos de referência — que cumprem função pedagógica sobre: diagnóstico ambiental de área; identificação e avaliação de impactos socioambientais; medidas de mitigação e controle ambiental; programas de acompanhamento e monitoramento; prognóstico de qualidade ambiental; formulação de alternativas locacionais ou tecnológicas segundo custo-benefício (Fortaleza, 2020?b) —, ou seja, por *scripts* a serem seguidos.

Conselhos gestores, em tese, viabilizam uma representação paritária mediada por técnicas de negociação política. Aqui, mostramos como a técnica incorpora características persistentes na estrutura social anterior ao plenário. Para tal, analisamos o texto e as narrativas que constroem a dimensão técnica pela qual o Conselho deve se pautar, bem como os atores diretamente implicados.

### **Textos técnicos, narrativas e poder**

Analizar as narrativas e textos técnicos pela lente da trajetória permitiu ilustrar como, ao longo dos anos, o setor privado e o setor público puderam reunir maior cota de poder, isto é, maior capacidade de concentrar relações em instâncias de

exercício de poder sobre elementos biofísicos e sociopolíticos (Little, 2006).

Observou-se que: 1) as posições privilegiadas em instâncias representadas possibilitaram mobilizar recursos argumentativos e institucionais (relatórios, estudos, pareceres, equipes profissionais, linguagem instrumental) não acessíveis ao público destinatário; 2) as pautas governamentais e empresariais possuem maior afinidade, pois compartilham da mesma linguagem; 3) as transformações jurídico-administrativas federais, estaduais e municipais, ao alterar as instituições participantes e as normas internas, alteram também a correlação de poder entre os conselheiros; 4) o espaço para a participação popular foi se restringindo cada vez mais, seja por conta dessas alterações, seja pelo fato de flexibilizar diversas vezes os critérios de participação e voto (Lima, 2023). Para especificar tal dinâmica, valemo-nos do exemplo do Licenciamento Ambiental.

Em 1981 foi criado o modelo de licenciamento com EIA/RIMA — principal texto técnico de autorização de um empreendimento (Gaspar, 2021) —, e sua primeira fase passa pela realização de uma audiência pública e por apreciação no conselho gestor. Dois elementos são importantes na sua estrutura: 1) a participação popular se volta a adequar o empreendimento aos requisitos preestabelecidos, não a captar colaborações; 2) o estudo e o relatório são realizados por uma consultoria privada contratada pelo requerente, sem acesso ao modo como foram conduzidos e sem meio de confirmar os dados (Zhouri, 2013b), a menos que o conselheiro possua conhecimento de causa; 3) os procedimentos são padronizados e universais.

A apreciação das reuniões mostra como essa estrutura atravessa noções e entendimentos, gerando efeitos concretos. Segundo a agenda de reforma administrativa municipal iniciada em 2013, o modelo tradicional de licenciamento passou a ser classificado como “lento e moroso”, oposto à eficiência pretendida e, portanto, seria necessário “desburocratizar” e “torná-lo mais eficaz” (Lima, 2023). Ao longo das reuniões, esses termos se tornaram rotineiros, todavia, pouco se discutia sobre o sentido desses, isto é, apareciam como fim em si, como se não designassem um processo de negociação de ideias e coisas, ou como se não gerassem efeitos de perdas ou ganhos

sociopolíticos (idem). Esse processo é denominado por Bronz (2022) como manufatura tecnopolítica, um procedimento sutil de decodificação dos elementos morais e sociopolíticos em termos técnicos. Para visualizar o conceito, na situação aqui apresentada, tem-se os acontecimentos descritos abaixo.

Em 2006, o CONAMA aprovou uma resolução que permite supressão vegetal em áreas de conservação ou proteção para obras de utilidade pública ou interesse social<sup>5</sup>. A primeira mudança local apareceu em 2015<sup>6</sup>, com o procedimento administrativo simplificado para emissão de licença, que reduziu os critérios para EIA/RIMA e avaliações de impacto de médio e baixo potencial poluidor e degradador, retirando também requisitos para obras que tratem de “interesse social”<sup>7</sup>, e incluindo modalidades de aprovação em uma única fase na construção civil.

Na mesma lei, é criado o licenciamento ambiental digital e auto-declaratório<sup>8</sup>, e em seguida o COMAM aprova a apreciação de licenciamentos concomitantes, o que diminui o tempo de reunião dedicado à pauta. Tais elementos são tratados em reuniões do COMAM como promotores de celeridade<sup>9</sup>. Todavia, também foi apontado por representantes de entidades ambientalistas e de classe que essa flexibilização de normas deu margem para a instrumentalização da “utilidade pública” e do “interesse social” para retirar freios à concessão de licença (Lima, 2023, p. 71).

Em conselhos gestores, as formas de participação popular direta são altamente limitadas por condicionantes burocráticos, e os licenciamentos partem da inexorabilidade de realização do empreendimento, restando aceitar medidas compensatórias e mitigatórias como solução “consensual”, apesar das contestações de fundo social, cultural ou econômico (Lima, 2023; Zhouri, 2008).

Cabe salientar o descompasso entre o tempo das leis federais e o tempo das leis municipais nessa questão, que revela o papel reduzido que os municípios vinham desempenhando na política ambiental, especialmente no licenciamento, ponderando que a Política Nacional de Meio Ambiente, de 1981, não considerava essa uma competência municipal. Após a Resolução Conama nº 237/1997 o licenciamento foi se descentralizando por meio de acordos entre estados e municípios, mas o papel do município se fortalece com a Lei Complementar nº 140/2011 que fixa o órgão

<sup>5</sup> Resolução CONAMA nº 369, de 28 de março de 2006

<sup>6</sup>Com a lei complementar Nº 0208/15, que disciplina o Licenciamento Ambiental do município.

<sup>7</sup>Conforme dito na ata da 4º reunião ordinária do COMAM de 2018, e referido em outras reuniões (Lima, 2023).

<sup>8</sup> No qual o órgão ambiental aprova a “instalação de empreendimento de pequeno porte, após análise de ficha de caracterização, preenchida pelo interessado, estabelecendo as condições e medidas de controle ambiental” (Fortaleza, 2015a, p. 2).

<sup>9</sup> Desde então, Fortaleza vem batendo recordes de emissão de licenças. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/fortaleza-registra-emissao-recorde-de-licencas-e-documentos-em-2023>.

Acesso em 13/02/2024.

municipal ambiental como licenciador em obras de impacto local (Araújo, 2015, p. 3-8).

Voltando-se aos contextos superiores, o Banco Mundial (2008) produziu um estudo orientando a simplificação da legislação ambiental no Brasil para garantir segurança jurídica, atrair investimentos e dar previsibilidade. Esse documento foi muito usado por uma elite empresarial articulada desde 2004 com o legislativo nacional, como forma de fortalecer a tese da flexibilização (Zhouri, 2022). Se em 2006 foi aprovada a resolução referida, os anos seguintes viram “simplificações” no Código Florestal, reduções e extinções de conselhos gestores de meio ambiente em 2019, ataques verbais e esvaziamento de autarquias integrantes dos conselhos (como FUNAI, ICMBio e IBAMA), e, em 2021, mudanças na lei do licenciamento ambiental em meio à contestação de entidades científicas, ambientalistas e tradicionais, retirando 13 modalidades de empreendimento do licenciamento (idem).

Assim, na medida em que os textos técnicos são narrados como coisas, com contornos bem definidos, a manufatura tecnopolítica opera e ocultam-se as disputas, moralidades e significações que os antecedem. Seguindo com o exemplo acima, os textos adjetivados tornados normas (licenciamento ambiental simplificado e o novo código florestal), ocultam a polarização de interesses que os originaram, e não expressam a expansão do poder material e simbólico de determinados setores sobre os elementos ambientais.

Rapidamente, tais textos são rotinados e naturalizados no cotidiano da política (neste caso, do COMAM), e são representados em termos que parecem ter sentido em si (como desburocratização), mas que possuem diferentes sentidos e indicam processos e disputas complexas<sup>10</sup>. Dito de outra forma, “as projeções econômicas e sociais dos especialistas, ao negarem a ‘política’, são bem-sucedidas em suspender os efeitos políticos de suas análises [...], entretanto, levantam problemas políticos e sociais imensos” (Bronz, 2022, p. 170).

Deste modo, o delineamento da trajetória institucional tanto revelou a manufatura tecnopolítica como elemento *suis generis* do COMAM, quanto mostrou que esse órgão se insere em um amplo contexto de sentidos, conceitos, conflitos e transformações.

<sup>10</sup> Com forte oposição, após aprovação na Câmara Municipal de Fortaleza do “pacote de desburocratização”, de autoria de Roberto Cláudio, a prefeitura afirma que as novas modalidades simplificadas de licenciamento visam dar celeridade aos processos e assegurar o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado.

Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/politica/2015/07/camara-aprova-desburocratizacao-de-licencas-ambientais-em-fortaleza.html>. Acesso em 13/06/2023.

O tom moral da técnica é outro elemento que se tornou visível na trajetória institucional, voltemo-nos a esse aspecto no que diz respeito à política ambiental no tópico seguinte.

## Ambiente natural e construído?

O conselho é orientado pelo seguinte imperativo: integração do ambiente natural e do ambiente construído. Entre 1997 e 2015, não existia uma política ambiental municipal que orientasse a função pública do COMAM, resultando no seu apagamento institucional. Só em 2013 foi elaborado o que se tornou a minuta da PMMAF em 2015, formalizada apenas em 2017; nesse período, portanto, a condução do órgão foi orientada pela referida minuta (Lima, 2023).

Se, por um lado, isso demonstra a baixa formalização dos procedimentos, por outro, as atas revelam um alto nível de consistência entre os conselheiros em torno de conceitos e paradigmas que só se formalizaram em 2017 (*ibid.*). Isso se mostrou na coerência entre os temas de apreciação em plenário e os temas formalizados na política (idem.), são eles: áreas verdes, recursos hídricos, biodiversidade, controle de poluição, mudança do clima e educação ambiental.

Na minuta do projeto de lei da política ambiental local de 2015, meio ambiente é conceituado como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química, biológica, social, cultural e política, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (Fortaleza, 2015b, p. 38)<sup>11</sup>. A não formalização desse conceito na política em 2017, sugere a ausência de consenso sobre a delimitação de um sentido estrito para esse conceito na orientação de políticas públicas municipais.

Na Lei nº 010.619/2017, que institui a política ambiental do município, o termo meio ambiente é colocado como objeto de racionalização, planejamento e controle e se encontra referido repetidamente como um bem de uso comum, “considerando a interdependência entre o meio natural, construído, socioeconômico e cultural” (Fortaleza, 2017, p. 8). Nessa lacuna, como desenvolveremos posteriormente, os termos ambiente

<sup>11</sup> Ou seja, exatamente da mesma forma que está na Lei nº 6.938/81, a Política Nacional de Meio Ambiente (Brasil, 1981, p. 1).

natural e ambiente construído aparecem como categorias centrais e difundidas na administração pública local.

Cabe destacar que o termo meio ambiente presente nos textos e instituições, apesar de parecer auto evidente, possui um significado implícito, a separação entre ambiente e sociedade, como se

[...] o mundo natural oferecesse uma base durável para a condução dos afazeres humanos. [...]. Nós temos, portanto, de estar sempre alertas diante de expressões como “ambiente natural”, porque ao amalgamar os dois termos, nós já nos imaginamos de certa forma além do mundo (Ingold, 2021, p. 7).

Como expresso no Canal Urbanismo e Ambiente (Fortaleza, 2020?b), “o ambiente natural envolve todos os recursos naturais disponíveis para a cidade: corpos hídricos, solo, subsolo, atmosfera, flora e fauna”, é regido pela política ambiental e pelo código ambiental municipais, e é abrangido pela macrozona de proteção ambiental do plano diretor de Fortaleza. Já o ambiente construído “é o artefato originado no ambiente natural para garantir a sobrevivência do homem” (idem.), regido pelo código de obras do município, assim como no escopo da macrozona de ocupação urbana do plano diretor da cidade. Essa separação de ambientes está formalizada no código da cidade pela lei complementar nº270, de 02 de agosto de 2019, mas essa noção é tratada em minuta<sup>12</sup> e orienta políticas<sup>13</sup> e reuniões do Conselho desde 2015.

Segundo Miranda (2005), o estudo de sistemas políticos está conectado ao estudo do direito, pois o desenvolvimento de uma cultura jurídica acompanha a implementação das instituições estatais. Esses campos legais diferenciados, expressam campos do conhecimento diferenciados (Gaspar, 2021) e, a exemplo disso, têm-se o arcabouço legal geral do ambiente construído (Constituição Federal, Estatuto da Cidade, Lei orgânica do Município, Plano Diretor de Fortaleza) e do ambiente natural (Constituição Federal, Política Nacional do Meio Ambiente, Lei Complementar nº 140/2011, Lei Orgânica do Município, Plano Diretor de Fortaleza), que ou ocupam partes separadas dentro de

uma mesma norma, ou são descritos em normas distintas. Dito de outra forma, não são elementos tão conectados e transversais como a narrativa pública expressa.

O exemplo do licenciamento ambiental é profícuo para a demonstração dos nossos objetivos, pois, como afirma Zhouri (2008), as questões desse ato administrativo se desdobram em duas ordens, político-estrutural e procedural, que são correlatas com as dimensões de análise que propomos neste artigo, quais sejam, trajetória temporal-territorial e trajetória institucional, respectivamente. Ademais, esse ritual político de autorização de empreendimentos ocupa grande parte das reuniões do COMAM (Lima, 2023), e suas características regulares e formais são capazes de revelar algumas dimensões materiais e simbólicas da noção de ambiente.

Cabe destacar que a síntese (apresentação de elementos de forma genérica) e a redundância são elementos centrais na linguagem da gestão e do planejamento (Bronz, 2022) e tendem a enfatizar noções consagradas (ambiente natural e construído, desenvolvimento sustentável, participação, entre outras) nas narrativas públicas. Essa redundância possui efeitos materiais, como iremos explorar.

As repartições do executivo municipal no setor ambiental enfatizam a técnica a todo momento, seja o valor do “rigor técnico”, o COMAM como “eminente mente técnico”, às decisões pautadas em “bases técnicas” (Lima, 2023, p. 48). Os procedimentos administrativos (a exemplo do licenciamento) são narrados como igualmente técnicos, isto é, remontam à neutralidade objetiva da administração pública, como comentado anteriormente.

Com isso em mente, Zhouri (2006) destaca que o Estado representa a natureza de forma abstrata, como variável tecnicamente manejada e externa à sociedade, porém, como recurso para as finalidades humanas. Ademais, a distinção entre esferas natural e social se reproduz no EIA/RIMA, que se separa em “meio socioeconômico”, “meio físico” e “meio biótico”, ignorando o inter-relacionamento entre os mesmos e os modos culturalmente situados que essas relações se dão.

Dessa forma, tomamos o diagnóstico do meio socioeconômico como uma das técnicas de “governo através da comunidade”, isto é, um modo de tornar uma coletividade beneficiária/

<sup>12</sup> Minuta do Projeto de Lei do Código da Cidade. Disponível em: <https://codigodacidade.blogspot.com/>. Acesso em 12/03/2024.

<sup>13</sup> VII Fórum Adolfo Herbster, do ano de 2015, que desde a sua criação em 1979 visa debater com a sociedade instrumentos de desenvolvimento urbano para Fortaleza. A iniciativa aborda assuntos relevantes para fomentar o poder público, iniciativa privada e sociedade civil a planejarem integradamente o bem-estar da população de Fortaleza” (Fortaleza, 2020?d).

afetada inteligível e calculável por meio de diagramas, gráficos e estatísticas, tornando-a uma “unidade técnica” delimitada segundo os *scripts* (Li, 2006). Como abordado em tópicos passados, a população é objeto de estudo e consulta, ao invés de sujeito de colaboração, e o foco está no resultado (realizar o empreendimento), restando medidas compensatórias ou mitigatórias.

Dito isso, a temática do licenciamento abordada em Lima (2023) passa por disputas de sentido dos termos utilidade pública e interesse social para sobrepor obras em áreas protegidas, problemáticas no reassentamento de famílias, remoções forçadas, priorização de elementos urbanísticos estéticos, insuficiências na fiscalização, controvérsias da desburocratização, falta de participação de moradores ou desconsideração das demandas e significados locais, mas, fato é, nenhum licenciamento deixou de ser aprovado, pois o que se negocia eram quais seriam as soluções técnicas de manejo do ambiente, e não seus efeitos.

### **Eficácia e democracia: participação ou consulta?**

No início do artigo enfatizamos que o *ethos* da nova gestão pública se volta aos resultados, princípio que expressa a visão da possibilidade de uma administração pública técnico-hierárquica, apolítica, neutra, guiada por metas, valores e objetivos racionais, em que a noção de eficácia desempenha papel fundamental, como relação de equivalência entre formulação e implementação (Lima; Castro, 2015). De forma específica, Zhouri (2008) mostra como a transposição dessa noção para o campo ambiental opera uma lógica de adequação, em que os instrumentos democráticos de negociação política — como o COMAM — tendem a não mediar o debate entre sociedade, Estado e mercado, mas a adequar os interesses do primeiro aos últimos, visando propiciar resultados.

Esse “ambientalismo de resultados” (idem.) pode ser exemplificado com o documento sobre o legado da política municipal (Fortaleza, 2020a)<sup>14</sup>. Entre os resultados nele apresentados estão a própria política ambiental do município, de 2017; parques

urbanos, selos e certificações para empresas; criação de áreas protegidas, expansão de áreas verdes<sup>15</sup>, e planos de gestão. Ao longo das reuniões, inúmeras problemáticas sociais relativas ao apresentado foram levantadas por conselheiros, especialmente pela Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza e pelo Instituto de Permacultura do Ceará, mas a formalização dos resultados em textos suspendeu os problemas e efeitos sociopolíticos e apagou atores e contextos (Lima, 2023).

Outrossim, embora a mudança de categoria do COMAM de consultivo para deliberativo tenha ocorrido em termos formais, nota-se que as fronteiras entre ser uma instituição de participação ou de consulta permaneceram borradadas. A participação direta da população é tutelada, só se fala com permissão, afetados não interferem no voto, as instituições representadas não demonstram comprovada atuação social, os conselheiros são escolhidos de forma arbitrária, pelo executivo, e não estão sujeitos a sufrágio às demandas públicas levadas ao conselho, estas só se tornam pautas com a aprovação da SEUMA (Lima, 2023); ou seja, os procedimentos são consultivos, até mesmo as audiências públicas.

Desta maneira, à revelia da correlação entre descentralização e democratização, a existência do conselho gestor não garante o cumprimento da sua função pública: promover de forma participativa e a nível local o ambiente ecologicamente equilibrado. Inclusive, não há informações sobre o impacto das decisões do conselho em políticas públicas.

A constatação dessa lacuna, a nosso ver, reafirma a importância da avaliação e essa ganha um caráter democratizante, em especial com a proposta de uma avaliação em profundidade (Rodrigues, 2008), ao trazer para a cena pública os atores, contextos, processos e fluxos da política, não expressos nos modelos avaliativos usuais, viabilizando uma compreensão mais ampla da dinâmica das instituições e das políticas e programas, não apenas quantitativamente, mas qualitativamente, na medida em que explora como estes são comunicados, experienciados e percebidos.

<sup>14</sup> Disponível em: [https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/infocidade/apresentacao\\_legado\\_politica\\_municipal\\_do\\_meio\\_ambiente.pdf](https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/infocidade/apresentacao_legado_politica_municipal_do_meio_ambiente.pdf).

Acesso em 07/08/2023.

<sup>15</sup> Parques Urbanos, Áreas de Relevante Interesse Ecológico, Áreas de Proteção, Horto municipal, polos de lazer, jardins, praças e orla

## Considerações finais

Este artigo buscou contribuir com a temática da avaliação de políticas públicas, notadamente no que se refere ao potencial democratizante e de melhoria social que esse procedimento pode desempenhar, partindo de uma perspectiva hermenêutica que busca deslocar seu objetivo da simples emissão de um juízo de valor, final à política ou programa, para a possibilidade de gerar *insights* amplos e significativos para os atores direta e indiretamente envolvidos e impactados.

Para tal, trajetória como categoria analítica, permite a apreensão da política nos espectros espacial-temporal e institucional, destacando-se como elemento fundamental na realização de uma Avaliação em Profundidade extensa, densa e multidimensional, considerando aspectos outrora renegados pelos modelos positivistas de avaliar o Estado em ação.

O exemplo monográfico utilizado como suporte aos argumentos aqui apresentados permite-nos ilustrar como essa categoria elucida significados implícitos não apreensíveis nos modelos clássicos de análise. O estudo analítico e interpretativo de elementos político-estruturais e procedimentais ao longo do deslocamento da política ou programa, tanto no tempo e espaço, quanto nos contextos socioculturais localizados, mostra uma multidimensionalidade da política e uma complexidade associada aos processos de gestar e gerir, relativa às instituições.

Buscamos evidenciar, neste artigo, que não apenas o texto das políticas pode ser analisado sob a lente da trajetória, mas também as instituições estatais, com a especificidade de terem uma existência dupla, como organização (no caso em tela, congregando um arranjo de posições e pessoas em uma unidade formal em atividades como deliberação e documentação, bem como formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas e programas) e como processo (estabilizando classificações sociais do ambiente em dimensão cognitiva e moral), tendo a racionalidade técnico-burocrática como princípio estabilizador irreduzível.

Dessa maneira, não apenas a política ambiental de Fortaleza é a consolidação situada temporal e espacialmente de um pensamento socialmente produzido sobre o ambiente enquanto

questão pública, mas também o próprio Conselho Gestor, ambos são produto e processo.

Por fim, este esforço epistemológico de enfocar contextos (políticos, sociais, econômicos e culturais) e textos (marcos normativos, documentos, arquivos, conceitos e objetivos), a partir da noção de trajetória, visa apresentar-se como um referencial metodológico capaz de alargar o entendimento sobre políticas públicas e sua avaliação, sendo capaz de abranger conflitos, fluxos, significações e transformações relevantes à compreensão e melhoria da democracia participativa, seus mecanismos e procedimentos.

## Referências

- Acselrad, Henri. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: Acselrad, Henri. (org.). **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Heinrich Böll, 2004.
- Araújo, Suely. **Municípios e licenciamento ambiental**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. (Nota técnica).
- Banco Mundial. Licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos no Brasil: uma contribuição para o debate: relatório síntese. Brasília (DF): **Banco Mundial**, v. 1, Relatório n. 40995-BR, 2008.
- Bourdieu, Pierre. **A ilusão biográfica**. Usos e abusos da história oral, v. 8, p. 183-191, 1996.
- Brasil. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 31 ago. 1981.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos. Da administração burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, 1996.
- Bronz, Deborah. Do campo etnográfico ao campo político: uma análise dos bastidores do licenciamento ambiental. **Guarimã – Revista de antropologia & política**. v. 1. 1, 2020.
- Bronz, Deborah. Tecnopolítica, expertise ambiental e grandes obras na Amazônia. Infraestrutura para produção de commodities e povos etnicamente diferenciados. **Antropolítica**. v. 1, n.1, 2022.
- Ceará. Reestruturação administrativa do Governo do Ceará é aprovada na AL. [Fortaleza]: **Portal do Governo do Estado do Ceará**, 17 dez. 2018. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2018/12/17/reestruturação-administrativa-do-governo-do-ceara-e-aprovada-na-al/>. Acesso em 12/01/2024.
- Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso Futuro Comum**. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1992.
- Clarke, John; Newman, Janet. Gerencialismo. **Educação & Realidade**, v. 37, n. 2, p. 353-381, 2012.
- Fortaleza. Lei Complementar nº 0208, de 15 de julho de 2015. Dispõe sobre o Licenciamento Ambiental, cria o Licenciamento Ambiental Simplificado, o Licenciamento por Autodeclaração, a Ficha de Caracterização, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Fortaleza, CE, 10 jul. 2015a.
- Fortaleza. Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente. **Canal Urbanismo e Meio Ambiente**. Minuta da Política Ambiental do Município de Fortaleza. Fortaleza: SEUMA [2015b]. Disponível em: [https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/servicos/minuta\\_do\\_projeto\\_de\\_lei\\_da\\_politica\\_ambiental.pdf#page=5.09](https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/servicos/minuta_do_projeto_de_lei_da_politica_ambiental.pdf#page=5.09). Acesso em 06/08/2023.
- Fortaleza. Câmara Municipal de Fortaleza. Lei nº 010.619, de 10 de outubro de 2017. Dispõe sobre Política Municipal do Meio Ambiente de Fortaleza e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Fortaleza, CE, 10 out. 2017.
- Fortaleza. Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente. **Canal Urbanismo e Meio Ambiente**. Legado: Meio ambiente - Fortaleza: 2013-2020. Slide. Fortaleza: SEUMA [2020?a]. Disponível em: [https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/infocidade/apresentacao\\_legado\\_politica\\_municipal\\_do\\_meio\\_ambiente.pdf](https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/infocidade/apresentacao_legado_politica_municipal_do_meio_ambiente.pdf). Acesso em 07/08/2023.
- Fortaleza. Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente. **Canal Urbanismo e Meio Ambiente**. Competência. Fortaleza: SEUMA 2020?b]. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/4-competencia>. Acesso em: 28/04/2021.

- Fortaleza. Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente. **Canal Urbanismo e Meio Ambiente**. Missão, Visão e Valores. Fortaleza: SEUMA 2020?c]. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/3-missao-visao-e-valores>. Acesso em 04/07/2023
- Fortaleza. Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente. **Canal Urbanismo e Meio Ambiente**. Fórum Adolfo Herbster. Fortaleza: SEUMA 2020?d]. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/infocidade/10-apresentacoes-vii-forum-adolfo-herbster>. Acesso em 04/07/2023
- Gaspar, Natália Moraes. Etnografia, trabalho de campo e diagnósticos socioeconômicos para licenciamento ambiental de grandes empreendimentos no Brasil: tempo, poder e categorias de classificação. **Sociologia & Antropologia**, v. 11, p. 527-549, 2021.
- Geertz, Clifford. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- Gohn, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade**, v. 13, n. 2, p. 20-31, 2004.
- Gondim, M. P. Os “governos das mudanças” no Ceará: um populismo weberiano? XIX encontro anual da associação nacional de pós-graduação e pesquisa em ciências sociais. ANPOCS, [S. l.], 1995.
- Gussi, Alcides Fernando. Apontamentos teórico-metodológicos para a avaliação de programas de microcrédito. **Revista Avaliação de Políticas Públicas-AVAL**, v. 1, n. 1, 2008.
- Gussi, Alcides Fernando; OLIVEIRA, Breyunner Ricardo de. Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. **Desenvolvimento em Debate**, v. 4, n. 1, p. 83-101, 2016.
- Henry, Gary; Mark, Melvin. Beyond use: Understanding evaluation's influence on attitudes and actions. **American journal of Evaluation**, v. 24, n. 3, p. 293-314, 2003.
- Ingold, Tim. Culture, nature, environment: Steps to an ecology of life. In: **The Perception of the Environment**. Cambridge: Routledge, 2000. Tradução de Silvio Oliveira, 2021.
- Janequine, Olivia G. Como qualquer etnografia: fundamentos para uma etnografia dos documentos escritos. In: Feriani, Daniela Moreno; Cunha, Flávia Melo; Dulley, Iracema (organizadoras). **Etnografia, etnografias**. Ensaios sobre a diversidade do fazer antropológico. São Paulo: Annablume, p.201-216, 2011.
- Kuster, Ângela. **Democracia e sustentabilidade: experiências no Ceará, Nordeste do Brasil**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.
- Lejano, Raul. **Parâmetros para análise de políticas públicas**: a fusão de texto e contexto. Campinas, SP: Ed. Arte Escrita, 2012.
- Leme, Taciana Neto. Os municípios e a política nacional do meio ambiente. **Planejamento e políticas públicas**, n. 35, 2010.
- Li, Tania Murray. Neo-Liberal Strategies of Government through Community: the Social Development Program of the World Bank in Indonesia. International Law and Justice Working Papers, **Global Administrative Law Series**, 2006(2):1-35.
- Lima, Ivis Fabiano Chagas. **Representantes, ideias e práticas ambientais**: um estudo a partir do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Fortaleza. TCC (Curso de Graduação em Ciências Sociais) Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 86 p. 2023.
- Lima, Gustavo Ferreira da Costa. A institucionalização das políticas e da gestão ambiental no Brasil: avanços, obstáculos e contradições. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 23, n. 0, 2011.

- Lima, Antônio Carlos Souza; Castro, João Paulo Macedo e. Notas para uma abordagem antropológica da (s) política (s) pública (s). **Revista Anthropológicas**, v. 26, n. 2, 2015.
- Little, Paul Elliot. Ecologia política como etnografia: um guia teórico e metodológico. **Horizontes Antropológicos**, v. 12, p. 85–103, 2006.
- Lopes, José Sérgio Leite. Sobre processos de “ambientalização” dos conflitos e sobre dilemas da participação. **Horizontes Antropológicos**, v. 12, p. 31–64, 2006.
- Muniz, L. M. Ecologia Política: o campo de estudo dos conflitos socioambientais. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 6, n. 12, 2009.
- Oliveira, Breyner Ricardo de; Alves, Maria Michelle Fernandes; Fichter Filho, Gustavo Adolf. Contextos e trajetórias para a análise de Políticas Públicas: Aportes teóricos para o campo da educação. **Revista Ibero-americana de Estudos em Educação**, v. 17, n. 3, p. 9, 2022.
- Otayek, René. A descentralização como modo de redefinição do poder autoritário? Algumas reflexões a partir de realidades africanas. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 77, p. 131–150, 2007.
- Perdigão, Luiza. **Participação social no município de Fortaleza: diagnóstico acerca do funcionamento dos conselhos municipais**. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza/Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR), 2014.
- Rodrigues, Lea C. Avaliação em profundidade e ecologia política: um diálogo possível, **Revista Aval.**, v. 2, n. 16, 2019.
- Rodrigues. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas sociais. **Aval: revista avaliação de políticas públicas**, v. 1, n. 1, p. 30-34, 2008.
- Sachs, W. Meio ambiente. In: Sachs, W. (ed.). **Dicionário do desenvolvimento**: guia para conhecimento como poder. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 117-131.
- Saldanha, José H. D; Benevides, Marinina G. As Políticas de Habitabilidade em Fortaleza: breves relatos dos diferenciais das gestões de Juraci Magalhães e Luizianne Lins. **Conhecer: debate entre o público e o privado**, v. 3, n. 08, p. 161–195, 2013.
- Santos, Potyguara Alencar dos. A ecologia política e a avaliação de políticas públicas: reexplorando o caso de Tatajuba, Ceará. **Revista Avaliação de Políticas Públicas-AVAL**, v. 2, n. 8, 2015 [2011].
- Teixeira, Carla Costa; CASTILHO, Sérgio. Abertura. Etnografia em organizações e instituições: sobre o que estamos falando? In TEIXEIRA, Carla Costa; CASTILHO, Sérgio. **Ipea: etnografia de uma Instituição: entre pessoas e documentos**. 2020. 450p.
- Teixeira, Raquel Oliveira Santos; ZHOURI, Andréa; MOTTA, Luana Dias. Os estudos de impacto ambiental e a economia de visibilidades do desenvolvimento. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 36, 2020, p. 1-19.
- Yanow, Dvora. **Conducting interpretive policy analysis**. Newbury Park, CA: Sage, 2000.
- Zhouri, Andréa. O ativismo transnacional pela Amazônia: entre a ecologia política e o ambientalismo de resultados. **Horizontes Antropológicos**, v. 12, p. 139-169, 2006.
- Zhouri, Andréa. Justiça ambiental, diversidade cultural e accountability: desafios para a governança ambiental. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 68, p. 97–107, out. 2008.
- Zhouri, Andréa. O mapeamento dos conflitos ambientais. Belo Horizonte, **Slide**. Encontro Regional da 4º Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, 2013a.
- Zhouri, Andréa. Conflitos entre desenvolvimento e meio ambiente no Brasil: desafios para a antropologia e os antropólogos. **Desafios da Antropologia Brasileira**. Bela Feldman-Bianco (Org.). Brasília. ABA, p. 75-108, 2013b.

Zhouri, Andréa. O antiambientalismo no Brasil: da violência lenta à violência nua. In: Zucarelli, Marcos Cristiano, et. al. (Orgs.). **Infraestrutura para produção de commodities e povos etnicamente diferenciados:** efeitos e danos da implantação de “grandes projetos de desenvolvimento” em territórios sociais. Rio de Janeiro: Mórula, 2022.