

✓ Avaliação do programa “Fortaleza Cidade Sustentável” (FCF) à luz da ecologia política¹

Filipe Cavalcante Porto
Universidade Federal do Ceará (UFC)
filipeportoufc@gmail.com
<https://orcid.org/0009-0000-4544-894X>

Carlos Américo Leite Moreira
Universidade Federal do Ceará (UFC)
americo@ufc.br
<https://orcid.org/0000-0002-5364-1210>

¹Artigo apresentado no V Encontro Nacional de Políticas Públicas (ENPP) em 2024.

Resumo: O presente trabalho reflete acerca das possibilidades analíticas da ecologia política enquanto orientação crítica da pesquisa em políticas ambientais, através da avaliação do programa “Fortaleza Cidade Sustentável” (FCS). O pensamento proposto pela ecologia política mostra-se concatenado à perspectiva teórico-metodológica da avaliação em profundidade ao entender que as políticas são complexas e possuem diferentes interesses e intencionalidades que vão se distinguir de acordo com os atores sociais envolvidos. Ademais, a multidimensionalidade da análise da ecologia política permite desnudar interesses (econômicos e políticos) implícitos e explícitos existentes em uma política pública. Foi realizada pesquisa bibliográfica, documental e de campo, junto ao desenvolvimento dos eixos avaliativos propostos pela perspectiva da avaliação em profundidade. Considera-se que a confluência entre as perspectivas fornece um campo analítico bastante fértil, que permite evidenciar numa política ambiental suas particularidades e intencionalidades financeiras implícitas, mas colocadas como prioridades pela gestão municipal.

Palavras-chave: ecologia política; avaliação em profundidade; políticas ambientais.

EN Evaluation of the "Fortaleza Cidade Sustentável" (FCF) program in the light of political ecology.

Abstract: The present work reflects on the analytical possibilities of political ecology as a critical orientation of research in environmental policies, through the evaluation of the "Fortaleza Cidade Sustentável" (FCS) program. The thought proposed by political ecology is shown to be concatenated with the theoretical-methodological perspective of in-depth evaluation by understanding that policies are complex and have different interests and intentionalities that will be distinguished according to the social actors involved. Furthermore, the multidimensionality of the analysis of political ecology allows for the unveiling of implicit and explicit interests (economic and political) existing in a public policy. Bibliographical, documentary and field research was carried out, along with the development of the evaluative axes proposed by the perspective of in-depth evaluation. It is considered that the confluence between the perspectives provides a very fertile analytical field, which allows to evidence in an environmental policy its particularities and implicit financial intentions, but placed as priorities by the municipal management.

Key-words: political ecology; in-depth evaluation; environmental policies.

ES Evaluación del programa "Fortaleza Cidade Sustentável" (FCF) a la luz de la ecología política.

Resumen: El presente trabajo reflexiona sobre las posibilidades analíticas de la ecología política como orientación crítica de la investigación en políticas ambientales, a través de la evaluación del programa "Fortaleza Cidade Sustentável" (FCS). El pensamiento propuesto por la ecología política se muestra concatenado con la perspectiva teórico-metodológica de la evaluación en profundidad al comprender que las políticas son complejas y tienen diferentes intereses e intencionalidades que se distinguirán de acuerdo con los actores sociales involucrados. Además, la multidimensionalidad del análisis de la ecología política permite develar los intereses implícitos y explícitos (económicos y políticos) existentes en una política pública. Se realizó una investigación bibliográfica, documental y de campo, así como el desarrollo de los ejes evaluativos propuestos por la perspectiva de la evaluación en profundidad. Se considera que la confluencia entre las perspectivas proporciona un campo analítico muy fértil, que permite evidenciar en una política ambiental sus particularidades e intenciones financieras implícitas, pero colocadas como prioridades por la gestión municipal.

Palabras-clave: ecología política; evaluación en profundidad; políticas ambientales.

FR Évaluation du programme "Fortaleza Cidade Sustentável" (FCF) à la lumière de l'écologie politique.

Résumé: Le présent travail réfléchit aux possibilités analytiques de l'écologie politique en tant qu'orientation critique de la recherche en politiques environnementales, à travers l'évaluation du programme "Fortaleza Cidade Sustentável" (FCS). La pensée proposée par l'écologie politique se trouve concaténée avec la perspective théorique et méthodologique de l'évaluation approfondie en comprenant que les politiques sont complexes et ont des intérêts et des intentionnalités différents qui seront distingués en fonction des acteurs sociaux impliqués. De plus, la multidimensionnalité de l'analyse de l'écologie politique permet de dévoiler des intérêts implicites et explicites (économiques et politiques) existant dans une politique publique. Des recherches bibliographiques, documentaires et de terrain ont été menées, ainsi que le développement des axes d'évaluation proposés par la perspective de l'évaluation approfondie. On considère que la confluence entre les perspectives offre un champ d'analyse très fertile, qui permet de mettre en évidence dans une politique environnementale ses particularités et ses intentions financières implicites, mais placées en priorités par la gestion municipale.

Mots-clés: écologie politique; une évaluation approfondie; politiques environnementales.

INTRODUÇÃO

As grandes cidades latinoamericanas, devido seu crescimento acelerado e sua consequente urbanização desordenada, ainda apresentam questões socioambientais marcantes a serem resolvidas, necessitando assim resoluções. No entanto, em um cenário político-econômico de gestões públicas fundamentadas em parâmetros gerencialistas, frequentemente as ações governamentais apontam para objetivos que, prioritariamente, visam cumprir com o receituário neoliberal de aumento de arrecadação tributária, diminuição de investimentos públicos e de valorização financeira dos espaços urbanos, transformando assim a cidade em uma “vitrine”. As políticas públicas ambientais, por proporcionarem melhorias à qualidade ambiental das cidades, em muitos casos, acabam por ser utilizadas pelas gestões como meios para se atingir esses objetivos gerencialistas em detrimento das necessidades reais da população.

Portanto, no atual contexto de maior preocupação com o meio natural, situação intensificada com as consequências dos problemas ambientais vigentes, emerge a necessidade de se analisar e discutir, de forma mais contundente, os mais variados processos que envolvem as políticas ambientais. Mais do que somente propagar conceitos e métodos conservacionistas/preservacionistas, a pesquisa ambiental apresenta a necessidade de uma análise multidisciplinar crítica, que compreenda e evidencie os variados fatores que exercem influência nas políticas e programas que agem diretamente no meio ambiente, quais concepções refletem, e, sobretudo, quais os interesses e alcances dessas ações.

O presente trabalho discute a importância da integração dos paradigmas da avaliação em profundidade e da Ecologia política no sentido de direcionar essa convergência de perspectivas em uma proposta analítica de políticas ambientais. Partindo da proposição feita por Léa Rodrigues (2019), que sugere ser essa convergência uma possibilidade dentro do campo analítico da avaliação de políticas públicas, apontam-se as questões inerentes aos processos que envolvem uma política ou programa ambiental, no sentido de demonstrar que, além da possibilidade, é essa uma integração necessária.

Inicialmente, será feita uma caracterização da perspectiva teórico metodológica da avaliação em profundidade. Em seguida, se apresentará a Ecologia política enquanto campo analítico da pesquisa ambiental, sua importância para o debate, e suas possibilidades enquanto norteador da discussão ambiental. Posteriormente, se discutirá a proposta da integração de paradigmas sugerida por Rodrigues, demonstrando sua possibilidade e, ademais, sugerindo sua necessidade, a partir da proposição de Porto (2024), ao realizar a avaliação em profundidade do programa Fortaleza Cidade Sustentável (FCS), gerando um debate a partir da integração das duas perspectivas.

AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE

A proposta da avaliação em profundidade surge como uma reação às perspectivas hegemônicas de avaliação de políticas públicas, que abusam da mensuração de parâmetros econométricos, de eficácia e eficiência do serviço público. Dessa forma, a centralidade excessiva na objetividade se mostra demasiadamente limitante acerca da percepção sobre as políticas públicas, cuja complexidade apresenta uma multiplicidade de fatores: de atores envolvidos, suas etapas e fases, suas concepções e perspectivas.

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.

Assim, a perspectiva citada propõe que 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; análise de contexto de formulação dos mesmos; a trajetória institucional; e o espectro temporal e territorial abrangidos pela política ou programa. No presente trabalho, correspondente à análise da avaliação realizada por Porto (2024), foi feita uma contextualização dos

citados eixos avaliativos com as circunstâncias do programa pesquisado, que serão evidenciados posteriormente.

No primeiro eixo, é feita uma apreciação do material institucional (leis, portarias, decretos e etc) com o intuito de se compreender como ocorre a formulação da política, seus objetivos, seus conceitos centrais, os valores e paradigmas orientadores de uma política. Como forma de atribuir maior consistência à análise, Rodrigues (2019) recomenda aliar à etapa entrevistas com os sujeitos que participaram da formulação do programa pesquisado em seus diferentes momentos.

O eixo correspondente à análise de contexto propõe, através de levantamento bibliográfico, a construção de um panorama político, econômico e cultural do momento em que a política foi concebida, superpondo os vínculos existentes entre o programa estudado e as esferas locais, nacionais e internacionais.

O terceiro eixo, correspondente à análise da trajetória institucional da política mostra o percurso que o programa avaliado percorre nos espaços institucionais, evidenciando como este passa por ressignificações conforme se desloca pelas instituições envolvidas, e também pela participação dos mais variados atores sociais que o compõem (agentes institucionais, público-alvo e etc.). Busca-se verificar as alterações que a política pode sofrer ao longo da sua trajetória. (Gussi e Oliveira, 2016).

A análise do espectro temporal e territorial, o quarto 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 apresentam relação com a situação local. A análise proposta neste eixo também privilegia o contato com os atores sociais, no intuito de buscar os significados de cada grupo sobre o programa analisado.

Portanto, pode-se constatar que a atenção primeira deve ser dada ao material institucional, aos textos das políticas e dos demais documentos oficiais correspondentes ao objeto de análise, para depois se realizar a apreciação do contexto político, econômico e social no qual a política analisada se insere (Veras *et al*, 2024). Em seguida, deve-se acompanhar a trajetória da política, percebendo como o programa estudado é compreendido e executado nas diferentes esferas da administração,

observando suas alterações e permanências da proposta inicial. 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 permitem compreender a experiência dos sujeitos sobre como a política é vivenciada no cotidiano pelos seus atores sociais, sendo este um dos pontos de convergência entre avaliação em profundidade e ecologia política, perspectiva crítica que será caracterizada a seguir, no sentido de demonstrar seu caráter de complementaridade à perspectiva da avaliação em profundidade.

ECOLOGIA POLÍTICA E AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE

A Ecologia política surge em um cenário de tomada de consciência a respeito da emergência ambiental e dos problemas decorrentes do modelo econômico que vão ter impactos diretos no meio natural. Fundamentada por uma perspectiva crítica, aponta para as implicações econômicas, sociais e políticas das questões ambientais, evidenciando os protagonistas sociais envolvidos e observando as relações de poder existentes entre eles, e como isso vai se refletir no meio ambiente e, conseqüentemente, na sociedade e nas políticas públicas. (Porto, 2024).

Dessa forma, o debate ambiental, deve ser concebido como econômico, social e político, observando como esses aspectos se inter-relacionam e se influenciam. Diante da complexidade de uma política pública ambiental, que apresenta processos, fluxos, concepções e contextos multivariados, exige-se cada vez mais um enfoque múltiplo para o seu entendimento, uma articulação com as demais circunstâncias que compõem as discussões sobre meio ambiente, sendo assim indispensável haver um tratamento que considere essa inter-relação de dimensões.

Little (2006) ressalta que a importância da Ecologia política para a pesquisa ambiental reside no fato de que esta combina o foco da ecologia humana nas inter-relações que sociedades mantêm com seus respectivos ambientes biofísicos com con-

ceitos da economia política que analisa as relações estruturais de poder entre essas sociedades. Assim, para obter êxito nesse sentido, necessita manter uma associação mutualística entre saberes, como as Ciências Biológicas, Geografia, Antropologia, História, Ciências Políticas e etc, criando assim uma abrangente área transdisciplinar propícia para a discussão de temas complexos, como no caso de uma política pública.

Marcelo Lopes de Souza, autor de relevante contribuição para o campo da Ecologia política no Brasil, trabalha com a concepção de território como uma projeção espacial do poder (Souza, 2019). Esse território, administrado pelo Estado, que executa esse poder através de políticas, programas e demais ações, é constituído por atores sociais com diferentes cotas de influência e possibilidades de atuação, o que vai determinar como esses protagonistas irão se relacionar com o espaço.

Assim, observa-se ser a Ecologia política um campo do conhecimento complexo, que abrange em seus procedimentos analíticos 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) existentes entre os protagonistas sociais envolvidos (grupos sociais, agentes públicos) que, muitas vezes, não se manifestam claramente nesses processos, e como os reflexos dessas políticas ou programas irão se refletir no território e nos atores sociais (Souza, 2019).

O presente estudo se propôs refletir acerca da possibilidade de integração da 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), que reconhece a necessidade de se trabalhar com abordagens holísticas no campo avaliativo como forma de se aproximar de uma concepção mais completa acerca de uma política ou programa.

Uma das mais relevantes contribuições da Ecologia política à perspectiva teórico-metodológica da avaliação em profundidade reside na politização do debate ambiental, por evidenciar a relação intrínseca entre os sistemas produtivos e crise ambiental, colocando, portanto, as questões ambientais contextualizadas com regime de acumulação de dominância financeira, no contex-

to do neoliberalismo. Por ser uma análise complexa, apresenta uma grande ramificação de dimensões a serem consideradas. E é justamente essa multiplicidade analítica que é apontada como uma das reações da ciência ecológica para as atuais circunstâncias políticas e ambientais que as sociedades confrontam hoje (Little, 2006). Portanto, observa-se a perspectiva holística de transdisciplinaridade proposta pela ecologia política, que sugere a superação do reducionismo científico, como um dos pontos de convergência com a proposta da avaliação em profundidade.

Nas políticas ambientais, pode-se observar que o relacionamento dos protagonistas sociais com uma determinada ação governamental e suas divergências de poder e participação evidenciam questões importantes no entendimento de uma política. Daí decorre uma segunda contribuição da ecologia política que converge com a avaliação em profundidade: propor uma apreciação antropológica à avaliação de políticas públicas, e, nesse caso específico, às políticas ambientais. A possibilidade de se trabalhar com a análise etnográfica, ao se atribuir importância aos protagonistas sociais dos processos políticos, permite identificar as relações existentes entre eles. Nesse sentido é que Léa Rodrigues recomenda que “deve-se perceber as interações desses atores com o meio biofísico e social e, por fim, deve sistematizar as reivindicações de cada um desses atores/grupos e os diferenciais de poder entre eles” (Rodrigues, 2019).

O horizonte analítico resultante dessa junção do paradigma hermenêutico da avaliação em profundidade com o pensamento crítico ambiental proposto pela ecologia política permite 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, possibilitando, através da pesquisa em avaliação de políticas públicas, responder a possíveis questionamentos: como o Estado realiza intervenções no espaço? Quais suas razões e interesses? A quem se direciona os benefícios gerados pelas políticas públicas? Quais os impactos e consequências?

A seção seguinte abordará a um exemplo da possibilidade de integração proposta, uma avaliação em profundidade do programa Fortaleza Cidade Sustentável (FCS), sugerindo uma

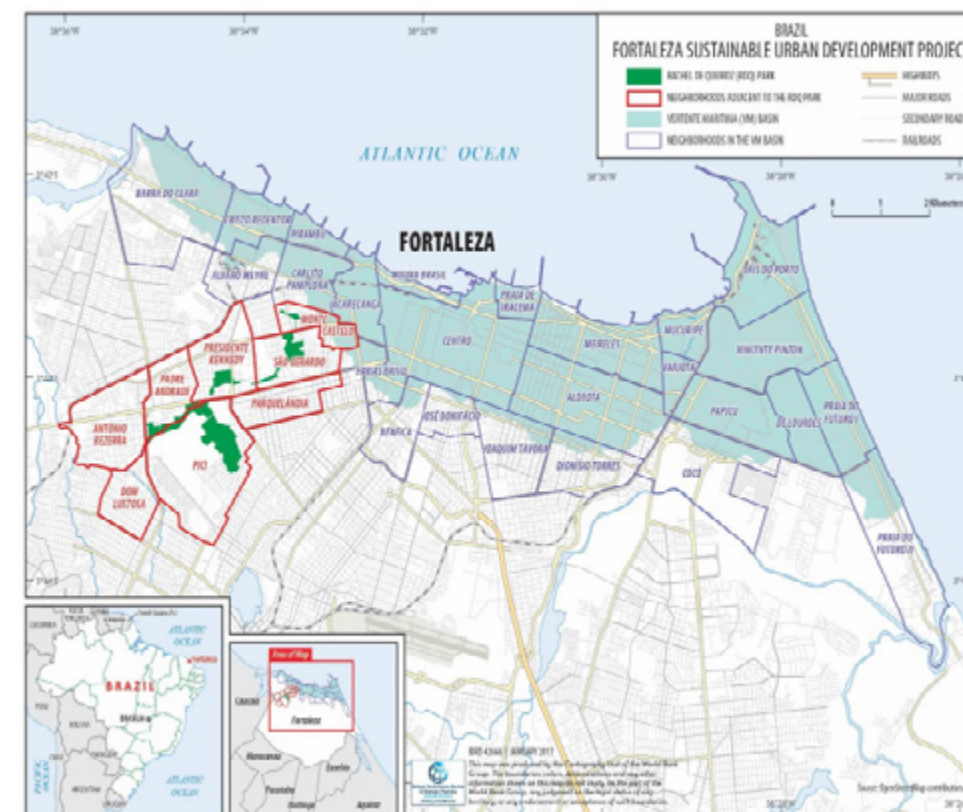
discussão fundamentada na perspectiva crítica da ecologia política, demonstrando como a política ambiental avaliada foi utilizada pela gestão municipal como oportunidade de promoção de parâmetros gerencialistas da administração pública e, dentro dessa análise, como os protagonistas sociais envolvidos com o programa (gestores, movimentos sociais e usuários) percebem e vivenciam a política. Para isso, se evidenciará a participação dos atores sociais envolvidos com a política, discutindo suas concepções e percepções acerca de suas vivências e usos das ações do programa.

PROGRAMA FORTALEZA CIDADE SUSTENTÁVEL (FCS)

Financiado em parte por recursos internacionais provenientes de acordo de empréstimos com o Banco Mundial, a Prefeitura de Fortaleza, por meio da sua Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) e ação conjunta de órgãos municipais e estaduais, criou o programa “Fortaleza Cidade Sustentável” (FCS). O programa tem por objetivo promover alterações ambientais urbanas no município, visando mitigar os históricos impactos socioambientais em áreas de alta vulnerabilidade socioambiental, juntamente a ações de melhoramento do planejamento urbano da cidade, trata-se de um conjunto de subprojetos, iniciados efetivamente em 2019, divididos por componentes de acordo com sua natureza e seus objetivos (Porto, 2024).

Inicialmente, as ações do programa são principalmente direcionadas à duas áreas específicas de Fortaleza: nos bairros inseridos na região da Bacia da Vertente Marítima (VM) (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 (figura 1) (Fortaleza, 2017).

Figura 1: Área de atuação do FCS



Fonte: Fortaleza, 2017.

De acordo com o Manual Operativo do FCS, 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 são subdivididos em subcomponentes específicos, com atividades e execuções próprias.

O componente 1 (Recuperação Urbana e Ambiental), apresenta como principais objetivos, além dos relacionados à melhoria da balneabilidade das praias da Bacia da VM, também apresenta como prioritárias as ações de “revitalização” (conforme consta no próprio documento) e ampliação de áreas verdes, integração dos ambientes naturais e os construídos da cidade. Assim, reúne tanto os relacionados ao subcomponente “Águas da cidade” (fiscalização e financiamento de interligações domiciliares de esgotamento sanitário; captação de drenagem a tempo seco; tratamento localizado de recursos hídricos, Plano Diretor de Drenagem e etc), como também da “Rede de sistemas naturais”, que prevê a elaboração de projetos e execução do Parque Rachel

de Queiroz; execução do plano de arborização; ações na área de resíduos sólidos, entre outros investimentos em recuperação e preservação do meio ambiente..

O componente 2, (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”, compostos por ações relacionadas à intensificação de mecanismos de gestão e governança, com o objetivo de “ampliar a eficiência e a eficácia da Secretaria no desempenho de suas atribuições de planejamento e monitoramento urbano” (Fortaleza, 2017). Assim, reúne as ações de revisão e/ou regulamentação do Plano Diretor Participativo, a criação do “Fortaleza Online”, elaboração e modernização do cadastro multifinalitário, entre outras.

Os custos do programa, US\$ 146.600.000,00 (cento e quarenta e seis milhões e seiscentos mil dólares americanos), são apresentados no MOP, dos quais 50% foram financiados por empréstimo concedido pelo BIRD à PMF, e os 50% restantes provenientes de recursos municipais. Segundo o MOP, a maior parte do empréstimo do BIRD foi destinado às obras infraestruturais do componente 1, ficando a prefeitura com um percentual maior de participação no componente 2, nas ações voltadas aos instrumentos de gestão e de aumento da arrecadação municipal.

Entre as ações presentes no escopo do FCS, a execução do parque linear Rachel de Queiroz, mais precisamente o trecho mais famoso, que compreende o equipamento de lazer localizado na avenida Gov. Parsifal Barroso (continuação da avenida Humberto Monte), é a mais conhecida pela população, e também a mais citada pelos representantes da gestão. Antes uma área degradada, tomada por despejos de esgotos e resíduos sólidos, tornou-se uma área de lazer logo adotada pela população da região, carente de áreas livres para lazer.

Trata-se de um programa que já contava com partes finalizadas desde 2022, sempre tratadas pela gestão anterior como um caso de eficiência no provimento de políticas públicas urbanas e de preocupação com as questões ambientais da cidade.

A seção seguinte abordará as discussões originadas da avaliação em profundidade do programa, realizada por Porto (2024), em dissertação de mestrado, na qual foram observados, ao

longo do desenvolvimento da pesquisa, elementos condizentes com a prática gerencialista da administração pública, mostrando o FCS enquanto (mais um) instrumento da gestão municipal no seu intuito de promoção da valorização financeira dos espaços urbanos, no aumento da arrecadação municipal.

AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE DO FCS

Análise de conteúdo

O primeiro eixo, correspondente à análise do conteúdo do programa, apresenta uma apreciação dos textos institucionais do FCS (Manual Operativo do Programa - MOP, portal oficial da SEUMA), bem como a caracterização de seus objetivos e as impressões acerca do material institucional em suas diferentes fases. Escolheu-se integrar a esta etapa o conteúdo extraído das entrevistas realizadas com os agentes da política, como forma de enriquecer o debate.

Nos documentos da política, ao se analisar como a gestão definia os objetivos do programa, foi possível observar a coexistência tanto de objetivos de caráter ambiental, como de interesses na questão econômica que seria gerada, conforme os objetivos contidos no MOP: “fortalecer a capacidade de planejamento urbano e financiamento de Fortaleza; e conciliar os ambientes natural e construído da cidade através da execução de pilotos de saneamento e reabilitação de espaços públicos da Bacia VM e do PRDQ” (Fortaleza, 2017).

A centralidade das atenções ao PRDQ é justificada no MOP, também destacando os anseios financeiros:

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).

Ao analisar os documentos, aliando com as entrevistas realizadas, observa-se que nos resultados esperados do projeto, as expectativas financeiras figuram 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: 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 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: conciliação dos ambientes natural e construído; promoção do desenvolvimento do espaço urbano; impulsionamento da arrecadação da receita municipal; e promoção de parcerias com o setor privado.

Portanto, constata-se 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. As entrevistas com gestores demonstra consonância com os objetivos oficiais do PFCS. O quesito econômico se mostra fortemente presente, principalmente com os objetivos de aumento da arrecadação municipal, impulsionamento da receita, geração de negócios e do aumento da atratividade econômica da região sendo confirmadas nas entrevistas como interesses da gestão municipal (Porto, 2024).

Análise de contexto

No segundo eixo, correspondente à análise do contexto político do programa, a atenção recai sobre 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. Dessa maneira foi traçado um panorama do cenário político local no contexto do FCS, visto que ele desnuda as concepções políticas da gestão municipal, considerando também a literatura existente acerca do momento histórico da existência da política.

Observando a gestão do prefeito Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra (2013 – 2020) vê-se a forte presença de concepções gerencialistas da gestão pública, ganhando, principalmente por ter colocado a frente das políticas públicas locais o interesse em desenvolver o ambiente de negócios na cidade (Porto, 2024). Merece destaque nesse sentido a reforma administrativa implantada no início de sua gestão, na qual secretarias foram criadas, fundidas ou reformuladas. Uma delas foi a criação da nova Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), incorporando competências do desenvolvimento urbano e do planejamento, recebendo a atribuição da emissão de licenças ambientais.

Trata-se, portanto, de ser essa uma perspectiva da gestão, estando a desburocratização dos licenciamentos municipais como prioridades da nova secretaria responsável pela gestão do meio ambiente municipal, conforme é possível perceber ao observar a fala de um dos representantes de ex-gestores entrevistados:

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 estocados em 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).

Um dos reflexos desse reordenamento foi a criação da política de emissão de licenças municipais, o “Fortaleza Online”, instituída 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, que Vieira (2020) explica:

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).

O fato de o programa Fortaleza Online ser incorporado às ações do programa analisado, no seu Componente 2, intitulado “Fortalecimento da Capacidade de Planejamento Urbano e Financiamento”, que tem por objetivo o aumento da eficiência e eficácia nas ações de planejamento e monitoramento urbano, evidencia como a gestão se utiliza do FCS como mais uma oportunidade para o fortalecimento das oportunidades de negócios.

Ao analisar outras políticas da mesma gestão, observa-se um compartilhamento de objetivos semelhantes. Um exemplo que merece ser citado é o do plano “Fortaleza 2040”, sobretudo no que diz respeito a aliar as dimensões ambiental e econômica em uma mesma política, no sentido de incrementar “a 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, 2017).

Outra proximidade notada entre políticas da mesma gestão é entre o FCS e o programa “Fortaleza Cidade Competitiva”, de 2017, que tinha por objetivo proporcionar oportunidades de negócios urbanos. Na parte voltada ao objetivo de promoção da

desburocratização, há também a presença do programa “Fortaleza Online” como solução para os entraves dos licenciamentos municipais, mostrando a sua eficiência quanto à diminuição da espera para obtenção das licenças municipais.

Assim, através do presente eixo de análise de contexto, vê-se 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, tendo a SEUMA um relevante papel, visto ser desta secretaria a incumbência da condução de algumas das políticas que incorporam esses objetivos, como o “Fortaleza Online”.

Foi possível constatar uma continuidade entre as ações governamentais, no que diz respeito à utilização do “Fortaleza Online”, visto que o citado programa de desburocratização municipal figura em outras ações da gestão, reforçando a intencionalidade de sobrepor a criação de negócios no município, e mostrando como a pauta ambiental foi utilizada para o cumprimento dos objetivos financeiros da gestão.

Trajetória Institucional da política

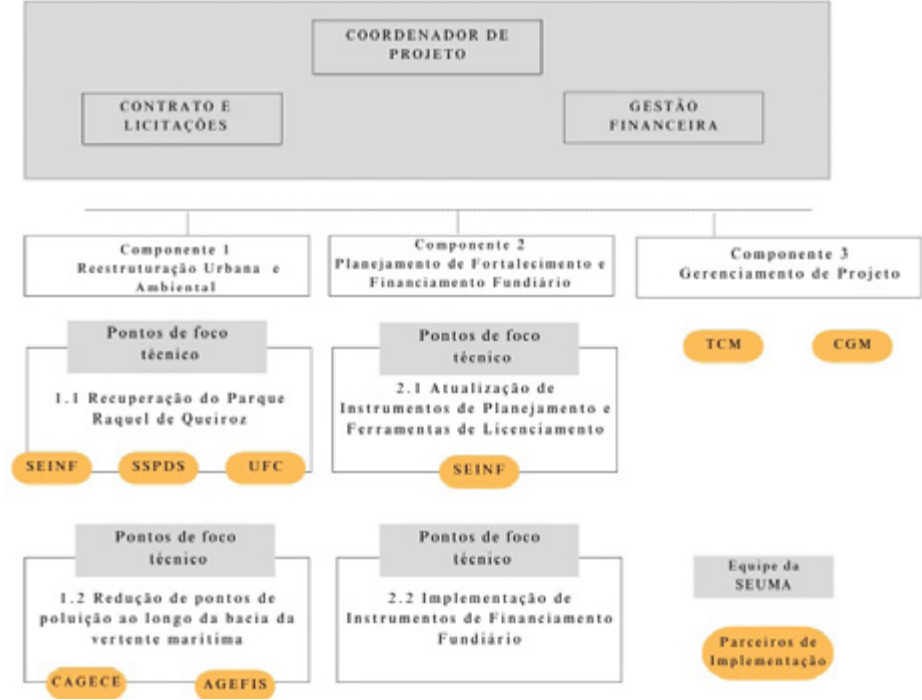
O percurso institucional da política passa pela análise da atuação da SEUMA, visto ser essa a secretaria executora do programa, desde a sua criação, observando a citada secretaria enquanto expressão da gestão municipal na condução das políticas ambientais da cidade. Faz-se importante relembrar, portanto, o processo de reordenamento que deu origem à Secretaria, não só de natureza estrutural, mas também de concepções, no qual o posicionamento hegemônico neoliberal de que meio natural não pode ser um entrave para o desenvolvimento econômico. Sendo assim, é oportuno o desenvolvimento de ações no sentido de desburocratizar os procedimentos voltados aos licenciamentos locais (Porto, 2024).

Apesar do protagonismo da SEUMA na execução do FCS, o programa apresenta tem atividades realizadas em cooperação com outros órgãos da Prefeitura de Fortaleza, tais como a Secretaria Municipal de Infraestrutura (SEINF), Secretaria

Municipal de Finanças (SEFIN) Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS), Universidade Federal do Ceará (UFC), Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE) (Figura 2):

Figura 2: Arranjo institucional do FCS

A etapa de análise dos percursos institucionais do programa



Fonte: Fortaleza, 2017.

estudado permitiu observar a centralidade da SEUMA na A etapa de análise dos percursos institucionais do programa estudado permitiu observar a centralidade da SEUMA na condução das tarefas voltadas ao planejamento urbano e aos instrumentos de licenciamento, ficando a cargo desta a execução da desburocratização proposta pelo "Fortaleza Online", que foi incorporada ao FCS.

Espectro temporal e territorial da política

No presente eixo da avaliação em profundidade, fez-se uma caracterização histórico-geográfica da parte oeste de Fortaleza, área de influência do programa, apontando os principais

problemas de ordem socioeconômica da região. Como forma de captar os significados da política junto aos protagonistas sociais da política, optou-se pelo uso de entrevistas abertas, fazendo uma contextualização com as circunstâncias políticas e econômicas que permeiam a política estudada.

Observando a parte oeste da cidade, área de atuação inicial do FCS, é notável a grande presença de bairros com baixos índices de IDH (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 parque linear Rachel de Queiroz. Também estão localizados na parte oeste, os bairros que fazem parte da bacia da VM (Barra do Ceará, Carlito Pamplona, Cristo Redentor, Jacarecanga e Pirambu), que também foram alvos das ações do programa, mais precisamente no projeto “Se liga na rede”, que também apresentam índices considerados baixos ou muito baixos.

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. As causas desses problemas remetem ao acelerado crescimento urbano da cidade, que recebeu durante início e meados do século XX grande aporte migratório advindo do interior do estado. A consequente falta de planejamento urbano levou a um movimento de assentamentos desordenados das áreas periféricas, que logo foi tomada por ocupações irregulares em áreas de risco, como nas margens de rios, lagoas, mangues e etc, portanto, as únicas opções possíveis para essa população, tanto pelos baixos preços do terrenos, como pela maior facilidade de ocupar irregularmente (Farias, 2012). A carência de serviços ainda se faz presente nessas mesmas partes da cidade, situação ressaltada no presente estudo por ser área de influência da parte inicial do FCS, que direcionou suas ações no sentido de resolver alguns dos problemas socioambientais da região.

A partir da caracterização histórico-geográfica da área de atuação do programa, faz-se importante neste mesmo eixo incluir as concepções dos setores populares, juntamente às dos gestores, construindo assim um panorama de significados para os diferentes grupos de protagonistas sociais, atribuindo-se assim centralidade aos posicionamentos, valores e concepções

das pessoas que vivenciaram a política com posições e cotas de poder diferentes.

Assim, os grupos de atores sociais contemplados nesta pesquisa foram identificados: inicialmente os representantes da gestão, composto por gestores e ex-gestores, participantes da construção e execução da política; e os setores populares, composto por movimentos sociais (representante da associação de moradores, movimento ambientalista) e o público usuário da política (Quadro 1).

A análise das entrevistas com este primeiro grupo possibilitou constatar, conforme já observado no acervo documental do programa, uma coexistência indissociável dos benefícios ambientais e socioeconômicos, mais precisamente na importância de se promover uma política ambiental com objetivos de aumento da arrecadação e oportunidade de negócios, com os benefícios econômicos sendo bem evidenciados .

O outro grupo de atores sociais da política foi dividido entre os movimentos sociais que tiveram alguma atuação nos processos que envolvem o FCS, mais especificamente movimento ambientalista e associação de moradores, e os usuários da política. Ambos se mostraram mais atuantes nas questões condizentes à parte da política voltada ao parque. Apesar dos entrevistados considerarem que a prefeitura realizava diálogos com a comunidade, atendendo a alguns anseios do público interessado, pontuam que em algumas oportunidades isso não ocorreu, o que gerou situações indesejadas, como a desigualdade no tratamento dado aos diferentes trechos. Esse grupo também evidenciou os problemas decorrentes da criação do parque, não mencionados pelos grupos de gestores.

Entre o grupo dos usuários da política, a maior parte desconhece o programa como um todo. Embora constem totens informativos ao longo do parque, não o associam ao FCS. Demonstram conhecer somente a criação do equipamento de lazer do trecho VI, sem ter conhecimento acerca da linearidade do parque e de seus outros trechos. Observa-se quase como que um consenso entre os entrevistados a criação de um espaço de lazer para a região como benefício principal da criação do parque. Os benefícios econômicos também são observados pela população.

Quadro 1: Trechos de depoimentos com entrevistados.

Representantes da gestão (Gestores e ex-gestores)	“Os benefícios vão desde a atratividade econômica da área, que gera negócios, empreendedorismo, valorização imobiliária ”. “O programa mudou a cara da cidade: ampliação da rede de esgoto, criação de cadastro multifinalitário, planejamento e eficiência arrecadatória . Ferramentas que ao final iam trazer eficiência na gestão e na arrecadação do município”. “Sempre houve diálogo com a gestão no sentido de aliar a questão ambiental com desenvolvimento econômico . Buscar o desenvolvimento urbano sustentável. Facilitar, desburocratizar o licenciamento , dentro das regras, está dentro do FCS” .
Representantes de movimentos sociais (Associação de moradores e Movimento ambientalista)	“A prefeitura parece não ter interesse em divulgar o parque todo. O polo de lazer (Av. Sargento Hermínio) não é identificado como trecho do parque. O trecho 6 é uma área que está extremamente explorada pelo comércio . Então a concepção das obras não é primeiramente ambiental ”. “As obras do parque levam o desenvolvimento para a região, principalmente ali próximo á Humberto Monte. A especulação imobiliária está invadindo. E quem mora no bairro também sente isso. Os aluguéis estão aumentando”.
Usuários do parque	Eu vejo que houve melhoria para os negócios , para os empreendedores que trabalham lá. Sempre acontece valorização com uma construção dessas. Os shoppings, a parte comercial , se beneficiam.

Fonte: Adaptado de Porto (2024).

Com base nas entrevistas foi possível constatar as impressões de cada grupo de protagonistas sociais. As considerações feitas pelos representantes da gestão apontam para uma noção de complementaridade entre meio ambiente e desenvolvimento, em que os benefícios socioambientais e econômicos do programa figuram juntos nos lugares prioritários entre os objetivos do programa, compartilhando dos mesmos ideais e das mesmas concepções presentes nos documentos. Está evidente nas falas os objetivos almejados com o programa, de desburocratização do licenciamento, do aumento da eficiência na arrecadação e na criação de negócios urbanos.

Entre os 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 discontinuidades e assimetrias, bem como à prioridade dada ao desenvolvimento dos negócios na região, em detrimento dos desenvolvimentos social e ambiental (Porto, 2024).

Entre os usuários da política, as entrevistas apontam para uma satisfação com os resultados da criação do parque, elogiando a criação desse equipamento público, que supre necessidade histórica de espaços verdes e de lazer na região. Demonstram uma noção de consequência entre a criação do parque e o desenvolvimento econômico. Quanto às demais ações do programa, são desconhecidas por grande parte desse público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A multidimensionalidade da análise da ecologia política contribui para que se evidenciem as constatações discutidas, ao ver as políticas ambientais como um produto resultante de processos políticos, econômicos e sociais. Juntamente à perspectiva da avaliação em profundidade, que permite adentrar nos pormenores de um programa, conduzem à produção de um debate denso, que ajuda a desnudar os interesses implícitos em uma política. Ao atribuir importância aos grupos sociais que fazem parte de uma política, ajudam a compreender os significados desta.

Na proposta de avaliação em profundidade do FCS sob a orientação crítica da ecologia política aqui apresentada, foi possível observar como que a gestão utiliza-se do meio ambiente urbano como pano de fundo para se cumprir com seus objetivos gerenciais, mais precisamente o desenvolvimento dos negócios urbanos, a competitividade econômica entre porções da cidade e o aumento da arrecadação financeira do município, situações que vão apresentar reflexos nas questões sociais e nas paisagens urbanas. Quando a política eleva ao patamar prioritário as intencionalidades financeiras, produz assimetrias nos seus resultados e benefícios, impactando de forma desigual as populações das áreas abarcadas pela política, criando espaços valorizados, valorizáveis, enquanto outros permanecem esquecidos.

Enquanto os representantes da gestão 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 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.

A junção de perspectivas teórico-metodológicas no caso citado, apontaram como a questão ambiental é considerada para as gestões municipais que conduziram o programa, portanto, vista como possibilidade de implantação do seu modo de gestão pública gerencialista. Assim, planejaram e executaram uma política ambiental, o FCS, com os objetivos de prover a cidade de ações de melhoria ambiental, priorizando ações que favorecem a acumulação, seja através do aumento da oportunidade de negócios urbanos, seja através da utilização de instrumentos que privilegiam o aumento da arrecadação municipal.

A proposta integradora mostra que é possível, e se mostra eficiente principalmente demonstrando como as políticas podem servir aos interesses gerencialistas de uma gestão pública, como no caso analisado no presente estudo. Dentro das possibilidades apresentadas pela proposta teórico-metodológica aqui discutidas, considera-se que outras políticas ambientais poderiam ser analisadas através desta confluência, adequada para revelar as intencionalidades políticas e econômicas que aqui foram debatidas.

No sentido de contribuir para o debate, considerando que a ecologia política tem em sua fundamentação uma concepção crítica, é importante salientar que, embora questione os paradigmas tradicionalistas avaliativos, a perspectiva da avaliação em profundidade não demonstra uma proposta substancial de superação do sistema capitalista. Questionar o Estado neoliberal e seu receitual gerencialista não significa essencialmente uma proposta de rompimento com os processos de acumulação e reprodução do capital, conforme defendido pelos teóricos da ecologia política, um campo do saber fundamentalmente crítico, que aponta as contradições do sistema e suas implicações no meio ambiente.

REFERÊNCIAS

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. 2024.

GUSSI, Alcides Fernandes; OLIVEIRA, Breyner 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.brdesenvolvimentoemdebate/pdf/dd_v_4_1_Gussi_Oliveira.pdf. Acesso em 26 jun. 2024.

LITTLE, Paul Elliott. **Ecologia política como etnografia**: um guia teórico e metodológico. Horizontes Antropológicos, v. 12, n. 25, p. 85–103, jun. 2006.

PORTO, Filipe Cavalcante. **Avaliação em profundidade e ecologia política: o caso do Programa Fortaleza Cidade Sustentável (FCS)**. 2024. 149 f. Dissertação (Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2024.

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.

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

VERAS, Bruna de Mesquita et al. Modelos de Avaliação de Políticas Públicas: Um Estudo Sobre as Diferentes Matrizes Paradigmáticas. **Cadernos Cajuína**, v. 9, n. 4, p. e249408, 23 jul. 2024. Disponível em: <https://v3.cadernoscajuina.pro.br/index.php/revista/article/view/221>. Acesso em: 20 out. 2025.

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. 2025