

Democracia Ambiental

Organizadores
Celso Maran de Oliveira
Sandra Medina Benini
Laura Augusta da Silva Lagares



Organizadores
Celso Maran de Oliveira
Sandra Medina Benini
Laura Augusta da Silva Lagares

Democracia Ambiental

1ª Edição

ANAP
Tupã/SP
2021

EDITORA ANAP

Associação Amigos da Natureza da Alta Paulista

Pessoa de Direito Privado Sem Fins Lucrativos, fundada em 14 de setembro de 2003.

www.editoraanap.org.br

editora@amigosdanatureza.org.br

Revisão Ortográfica - Smirna Cavalheiro

Ficha Catalográfica

OL48d Democracia Ambiental / Celso Maran de Oliveira, Sandra Medina Benini, Laura Augusta da Silva Lagares (orgs). 1. ed. – Tupã: ANAP, 2021.

115 p; il.; 14.8 x 21cm

Requisitos do Sistema: Adobe Acrobat Reader

ISBN 978-65-86753-48-6

1. Dreito 2. Meio Ambiente 3. Democracia
I. Título.

CDD: 340

CDU: 34:502/49

Índice para catálogo sistemático
Brasil: Direito Ambiental

Conselho Editorial

Diretoria Executiva da Editora

Profa. Dra. Sandra Medina Benini
Profa. Dra. Leonice Seolin Dias
Prof. Dr. Ricardo Miranda dos Santos
Prof. Ms. Allan Leon Casemiro da Silva

Comissão Científica - 2021 a 2024

Profa. Dra. Alba Regina Azevedo Arana – UNOESTE
Prof. Dr. Alessandro dos Santos Pin – Unicerrado
Prof. Dr. Alexandre Carneiro da Silva – IFAC - AC
Prof. Dr. Alexandre Gonçalves – Centro Universitário IMEPAC
Prof. Dr. Alexandre Sylvio Vieira da Costa – UFVJM
Prof. Dr. Alfredo Zenen Dominguez Gonzalez – UNEMAT
Profa. Dra. Alzilene Ferreira da Silva – UFRN
Profa. Dra. Ana Klaudia de Almeida Viana Perdigão – UFPA
Profa. Dra. Ana Paula Branco do Nascimento – USJT
Profa. Dra. Ana Paula Novais Pires Koga – UFCAT
Profa. Dra. Andréa Aparecida Zacharias – UNESP - Câmpus de Ourinhos
Profa. Dra. Andréa Holz Pfützenreuter – UFSC
Prof. Dr. Antonio Carlos Pries Devide – APTA/SP
Prof. Dr. Antonio Cezar Leal – FCT/UNESP - Câmpus de Presidente Prudente
Prof. Dr. Antonio Fábio Sabbá Guimarães Vieira – UFAM
Prof. Dr. Antonio Pasqualetto – PUC - GO
Prof. Dr. Antonio Soukef Júnior – UNIVAG
Profa. Dra. Arlete Maria Francisco – FCT/UNESP - Câmpus de Presidente Prudente
Profa. Dra. Bruna Angela Branchi – PUC Campinas
Prof. Dr. Carlos Andrés Hernández Arriagada – UPM - SP
Prof. Dr. Carlos Eduardo Fortes Gonzalez – UTFPR
Profa. Dra. Cássia Maria Bonifácio – UEM
Prof. Dr. Celso Maran de Oliveira – UFSCar
Prof. Dr. César Gustavo da Rocha Lima – UNESP - Câmpus de Ilha Solteira
Profa. Dra. Cibele Roberta Sugahara – PUC - Campinas
Prof. Dr. Claudiomir Silva Santos – IFSULDEMINAS
Prof. Dr. Daniel Richard Sant'Ana – UnB - Câmpus Darcy Ribeiro
Profa. Dra. Daniela Polizeli Traficante – FCA/UNESP/Botucatu
Profa. Dra. Danila Fernanda Rodrigues Frias – Universidade Brasil
Prof. Dr. Darllan Collins da Cunha e Silva – UNESP- Câmpus de Sorocaba
Profa. Dra. Dayse Marinho Martins - IEMA
Profa. Dra. Edilene Mayumi Murashita Takenaka – FATEC/PP
Prof. Dr. Edson Leite Ribeiro – Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR
Prof. Dr. Eduardo Salinas Chávez – UFMS – Câmpus de Três Lagoas
Prof. Dr. Eduardo Vignoto Fernandes – UFJ - GO
Profa. Dra. Eleana Patta Flain – UFMS – Câmpus de Naviraí
Profa. Dra. Eliana Corrêa Aguirre de Mattos
Profa. Dra. Eloisa Carvalho de Araujo – PPGAU/ EAU/UFF

Prof. Dr. Erich Kellner – UFSCar
Prof. Dra. Eva Faustino da Fonseca de Moura Barbosa – UEMS – Câmpus de Campo Grande
Prof. Dr. Fernando Sergio Okimoto – FCT- Câmpus de Presidente Prudente
Prof. Dra. Flavia Rebelo Mochel – UFMA
Prof. Dr. Frederico Braida – UFJF
Prof. Dr. Frederico Yuri Hanai – UFSCar
Prof. Dr. Gabriel Luis Bonora vidrih Ferreira – UEMS
Prof. Dr. Gilivã Antonio Fridrich – UNC
Prof. Dr. Joao Adalberto Campato Jr – Universidade Brasil
Prof. Dr. João Candido André da Silva Neto – UFAM
Prof. Dr. João Carlos Nucci – UFPR
Prof. Dr. João Paulo Peres Bezerra – UFFS
Prof. Dr. José Mariano Caccia Gouveia – FCT- Câmpus de Presidente Prudente
Prof. Dra. Josinês Barbosa Rabelo - Centro Universitário Tabosa de Almeida (ASCES -UNITA)
Prof. Dra. Jovanka Baracuhy Cavalcanti – UFPB
Prof. Dra. Juliana de Oliveira Vicentini – USP – Câmpus de Piracicaba
Prof. Dra. Juliana Heloisa Pinê Américo-Pinheiro -Universidade BRASIL
Prof. Dra. Karin Schwabe Meneguetti – UEM
Prof. Dr. Kleso Silva Franco Junior
Prof. Dra. Larissa Fernanda Vieira Martins
Prof. Dr. Leandro Gaffo – UFSB
Prof. Dra. Leda Correia Pedro Miyazaki – UFU
Prof. Dra. Leonice Domingos dos Santos Cintra Lima – Universidade Brasil
Prof. Dra. Ligiane Aparecida Florentino – UNIFENAS
Prof. Dra. Luciane Lobato Sobral – UEPA
Prof. Dr. Luiz Fernando Gouvea e Silva – UFJ - GO
Prof. Dr. Marcelo Campos – FCE/UNESP – Câmpus de Tupã
Prof. Dr. Marcelo Real Prado – UTFPR
Prof. Dr. Márcio Rogério Pontes
Prof. Dr. Marcos de Oliveira Valin Jr – IFMT – Câmpus de Cuiabá
Prof. Dra. Maria Angela Dias - FAU/UFRR
Prof. Dra. Maria Augusta Justi Pisani – UPM - SP
Prof. Dra. Martha Priscila Bezerra Pereira – UFCG - PB
Prof. Dra. Nádia Vicência do Nascimento Martins – UEPA
Prof. Dr. Natalino Perovano Filho – UESB - BH
Prof. Dr. Paulo Alves de Melo – UFPA
Prof. Dr. Paulo Cesar Rocha – Professor – FCT/UNESP – Câmpus de Presidente Prudente
Prof. Dra. Rachel Lopes Queiroz Chacur – UNIFESP
Prof. Dra. Renata Franceschet Goettems – UFFS
Prof. Dra. Renata Morandi Lórá
Prof. Dra. Renata Ribeiro de Araújo – FCT/UNESP – Câmpus de Presidente Prudente
Prof. Dr. Ricardo de Sampaio Dagnino – UFRGS
Prof. Dr. Ricardo Toshio Fujihara – UFSCar
Prof. Dra. Rita Denize de Oliveira – UFPA
Prof. Dr. Rodrigo Barchi - Universidade Ibirapuera (UNIB)
Prof. Dr. Ronald Fernando Albuquerque Vasconcelos – UFPE
Prof. Dra. Roselene Maria Schneider – UFMT – Câmpus de Sinop
Prof. Dra. Rosío Fernández Baca Salcedo – UNESP – Câmpus de Bauru
Prof. Dr. Salvador Carpi Junior – UNICAMP
Prof. Dra. Sandra Mara Alves da Silva Neves – UNEMAT – Câmpus de Cáceres

Prof. Dr. Sérgio Luís de Carvalho – UNESP – Câmpus de Ilha Solteira

Profa. Dra. Thais Guarda Prado Avancini

Profa. Dra. Vera Lúcia Freitas Marinho – UEMS – Câmpus de Campo Grande

Prof. Dr. Vitor Corrêa de Mattos Barretto – UNESP – Câmpus de Dracena

Prof. Dr. Wagner de Souza Rezende – UFG

Profa. Dra. Yanayne Benetti Barbosa

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	09
<i>Celso Maran de Oliveira</i>	
Capítulo 1	13
ESTUDO DA ADERÊNCIA DO PLANO DE GESTÃO PARA O CENTRO HISTÓRICO DE CUIABÁ (MT) AOS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)	
<i>Luciana Pelaes Mascaro</i>	
<i>Carla Cristina Rosa de Almeida</i>	
<i>Karyna de Andrade Carvalho Rosseti</i>	
<i>Luciane Cleonice Durante</i>	
Capítulo 2	39
PARTICIPAÇÃO E REPRESENTATIVIDADE NO ÂMBITO DAS LEGISLAÇÕES AMBIENTAIS NO BRASIL	
<i>Sidnei Pereira da Silva</i>	
<i>Flávia Darré Barbosa</i>	
<i>Frederico Yuri Hanai</i>	
Capítulo 3	65
IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO DAS COMUNIDADES INTERESSADAS NO PROCESSO DE CRIAÇÃO E MANUTENÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA	
<i>Edson Ricardo Saleme</i>	
<i>Celso Maran de Oliveira</i>	
Capítulo 4	79
METODOLOGIAS PARTICIPATIVAS E CONTEXTO DEMOCRÁTICO	
<i>Marcel Britto</i>	
<i>Celso Maran de Oliveira</i>	

Capítulo 5

**JUSTIÇA AMBIENTAL E DIAGNÓSTICO DE EQUIDADE
NO ESPAÇO URBANO**

Tatiana Vieira de Moraes

Beatriz de Deus Grotto

Celso Maran de Oliveira

APRESENTAÇÃO

A democracia ambiental baseia-se essencialmente na afirmação de três novos direitos: o direito à informação, o direito de participar, e o direito à justiça ambiental. Todos esses direitos são direitos da cidadania, estabelecidos internacionalmente nos diversos acordos internacionais no âmbito das Nações Unidas e previstos implícita e explicitamente na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Esses novos direitos da cidadania, a partir do momento que surtam seus efeitos, podem proporcionar o surgimento de uma nova forma de cidadania, a cidadania ambiental, de modo a complementar a cidadania política; isso porque decorrem diretamente do direito de viver em um ambiente ecologicamente equilibrado, com o dever de todos de participar na difícil, mas coletivamente proveitosa prevenção e defesa do meio ambiente para a atual e futuras gerações, tendo garantidos o direito à informação ambiental e à justiça ambiental. Os estudos a respeito da Democracia Ambiental revestem-se de extrema importância para a sociedade, de modo a promover a reflexão e discussão desses assuntos, bem como o avanço na construção de políticas públicas intimamente ligadas ao direito à vida saudável de todos, indistintamente. E é nesse sentido que os capítulos deste livro contribuem.

Os cinco capítulos foram escritos por pesquisadores de quatro universidades brasileiras, sendo: Universidade Federal do Mato Grosso, Universidade Federal de São Carlos, Universidade de São Paulo e Universidade Estadual Paulista (Júlio Mesquita Filho).

O livro foi organizado de modo a apresentar as pesquisas relacionadas à Democracia Ambiental em seus três eixos estruturantes (direito à informação, direito à participação, direito à justiça).

O capítulo inicial, intitulado “Estudo da aderência do plano de gestão para o centro histórico de Cuiabá (MT) aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)”, conduzido pelas pesquisadoras ligadas à Universidade Federal do Mato Grosso (as doutoras Luciana Pelaes Mascaro, Carla Cristina Rosa de Almeida, Karyna de Andrade Carvalho Rosseti, Luciane Cleonice Durante), no qual analisam a aderência do Plano de Gestão para o Centro Histórico de Cuiabá ao contexto dos Objetivos do Desenvolvimento

Sustentável, e que contribui de forma a oferecer subsídios para ações de governança da cidade de Cuiabá.

O segundo capítulo é assinado pelos pesquisadores da Universidade Católica de Santos (Prof. Dr. Edson Ricardo Saleme) e Universidade Federal de São Carlos (Prof. Dr. Celso Maran de Oliveira), com o trabalho intitulado “Importância da participação das comunidades interessadas no processo de criação e manutenção de unidades de conservação da natureza”, em que é analisada a questão da utilidade e necessidade de informação para que os interessados e as comunidades tradicionais envolvidas se manifestem no processo democrático gerado com a finalidade de criação e manutenção das unidades de conservação, a partir das experiências nas unidades de conservação de Maramirauá-AM e Morro São Pedro-RS.

Em seguida, o leitor encontrará o terceiro capítulo, “Participação e representatividade no âmbito das legislações ambientais no Brasil”, conduzido pelos pesquisadores ligados à Universidade Federal de São Carlos e Universidade de São Paulo (os doutores Sidnei Pereira da Silva, Flávia Darré Barbosa e Frederico Yuri Hanai), no qual é realizada uma discussão sobre os conceitos de participação e representação; sobre o ordenamento ambiental jurídico brasileiro relacionado aos mecanismos de participação; e apresentação de um panorama internacional sobre a importância do processo participativo de questões ambientais.

O quarto capítulo é de autoria dos pesquisadores da Universidade Estadual Paulista (UNESP), da Universidade Federal de São Carlos (Prof. Dr. Marcel Britto) e da Universidade Federal de São Carlos (Prof. Dr. Celso Maran de Oliveira), os quais apresentam o trabalho “Metodologias participativas e contexto democrático”, que trabalha a participação popular sob a perspectiva das metodologias participativas já implementadas, e objetiva inventariar e caracterizar diferentes modelos de inserção das pessoas no processo decisório democrático, de modo a oferecer à sociedade possibilidades reais e já testadas de ampliar a participação para além dos níveis baixo e intermediário, podendo alcançar, assim, o poder decisório quanto às políticas públicas.

O capítulo que encerra este livro é de autoria dos pesquisadores da Universidade Federal de São Carlos (Me. Tatiana Vieira de Moraes, Beatriz de Deus Grotto e Prof. Dr. Celso Maran de Oliveira), e tem como título “Justiça ambiental e diagnóstico de equidade no espaço urbano”, de modo a

apresentar conceitos e discussões relacionados ao tema da Justiça Ambiental nos espaços urbanos, como forma de apontar meios de diagnóstico de equidade, para que se possa efetivamente alcançar o desenvolvimento sustentável.

Em todos os capítulos é possível identificar importantes contribuições para o tema central do livro - Democracia Ambiental, seja na apresentação e discussão teórica, identificação e discussão de dispositivos legais garantidores desses direitos da cidadania ambiental, apresentação e discussão de estudos de casos, além de possibilidades de maior envolvimento da população nas políticas públicas. Essas contribuições tornam esta obra referência obrigatória para graduandos de diversas áreas do conhecimento, pesquisadores de programas de pós-graduação ligados à área ambiental, formuladores de políticas públicas ambientais e militantes dos mais diversos organismos sociais.

Boa leitura!

*Celso Maran de Oliveira*¹

¹ Doutor em Ciências da Engenharia Ambiental pela Universidade de São Paulo, professor Associado do Departamento de Ciências Ambientais da Universidade Federal de São Carlos. E-mail: celmaran@gmail.com

Capítulo 1

ESTUDO DA ADERÊNCIA DO PLANO DE GESTÃO PARA O CENTRO HISTÓRICO DE CUIABÁ (MT) AOS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)

Luciana Pelaes Mascaro²

Carla Cristina Rosa de Almeida³

Karyna de Andrade Carvalho Rosseti⁴

Luciane Cleonice Durante⁵

INTRODUÇÃO

A cidade de Cuiabá foi fundada em 1719, às margens do Córrego da Prainha, nas proximidades do Morro do Rosário, motivada pela descoberta de ouro. Em 1835, foi declarada Capital da Província de Mato Grosso, quando já se evidenciava a decadência da produção aurífera (IPDU, 2010), o que levou a um período de decadência e abandono (VOLPATO, 1993), maximizado pelo difícil acesso por rio e por terra, que levaram ao isolamento da cidade, porém, com intenso processo cultural como parte de expressão de seu povo.

Na década de 1960, a população era de 57.860 mil habitantes e ações estatais estimularam a modernização do agronegócio, bem como o desenvolvimento de mercados, que repercutiram na dinâmica demográfica do estado (CUNHA, 2006). Cuiabá absorveu intenso movimento migratório e se tornou um centro de bens e serviços. Em 2010, sua população era de 551.098 pessoas e, em 2020, foi estimada em 618.124 habitantes (IBGE, 2010).

Nesses anos, profundas modificações ocorreram no tecido urbano e social da cidade. No entanto, nele permanece o conjunto arquitetônico em

² Doutora, docente no Depto. de Arquitetura e Urbanismo/FAET/UFMT, responsável pela coordenação da pesquisa. E-mail: mascaro.luciana@gmail.com

³ Doutora, docente na Faculdade de Economia/UFMT. E-mail: carlalmeidarosa@gmail.com

⁴ Doutora, docente no Departamento de Arquitetura e Urbanismo/FAET/UFMT. E-mail: karyna.rosseti@gmail.com

⁵ Doutora, docente no Departamento de Arquitetura e Urbanismo/FAET/UFMT. E-mail: luciane.durante@hotmail.com

torno do Morro do Rosário, tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), em 1992. É um exemplo de núcleo urbano setecentista brasileiro, produto das diretrizes da política urbanizadora de Portugal, que exigia a aplicação de normas urbanísticas pautadas no princípio da regularidade e em arranjos compositivos entre os elementos estruturadores do espaço. O traçado colonial define becos, vias, quadras e lotes delimitados pelos edifícios alinhados nos limites das calçadas e espaços livres públicos, com destaques para os largos. Nele, resistem cerca de mil edificações no perímetro de tombamento e de entorno, datadas dos séculos XVIII, XIX e XX.

O IPHAN destaca a cidade como bastião cultural no Brasil Central, bem como seu modo de vida, seu cotidiano, sua vida social e suas expressões de arte nos diversos campos. Sua estrutura física é suporte de valores culturais ligados à identidade, memória e a todo o universo simbólico e do patrimônio intangível próprio do local. Como espaço urbano central e antigo, tem vocação museal, cultural e turística. Porém, o lugar enfrenta processo de degradação física, uma vez que, embora resistente à passagem do tempo, sua arquitetura de terra crua é danificada a cada período de chuvas.

Do ponto de vista da degradação socioeconômica, Mascaro e Torres (2019) observaram muitas edificações não utilizadas ou subutilizadas e uma diminuição significativa de habitações no Centro Histórico, evidenciando uma tendência do aumento da taxa de abandono, cuja principal consequência é a progressiva deterioração da região, que engendra um círculo vicioso de dificuldades em promover sua conservação e seus valores culturais associados. A ocupação se dá com predominância de usos como comércio e serviços, o que intensifica o esvaziamento, e conseqüente sensação de insegurança durante a noite e em horários não comerciais. Nesse contexto, as atividades econômicas da região também vêm sendo negativamente atingidas.

O entendimento de como um centro tombado pode ser profícuo em vários aspectos já é reconhecido em nível mundial pelos governos. Exemplos de conservação integrada, como o pioneiro Plano de Bolonha, dos anos de 1970, comprovam que é possível articular empregos, economia e conservação do patrimônio cultural. Na década de 1980, viu-se a recuperação do centro antigo de Quito (Equador); em 1995, a recuperação de 26 centros antigos brasileiros através do Programa Monumenta; a partir dos anos 2000, a transformação do bairro antigo de Recife-PE através do projeto Porto Digital,

que privilegiou atividades ligadas à tecnologia da informação; e, mais recentemente, a partir de 2013, a recuperação de espaços públicos e edificações através do PAC Cidades Históricas, que investiu em diversos núcleos históricos, incluindo Cuiabá-MT. No caso de Cuiabá, fica claro que apenas investimentos pontuais em imóveis e espaços públicos não surtem efeitos, sendo indispensável um plano específico, que considere as atividades econômicas, os empregos sustentáveis, a população local e as estratégias de intervenção no patrimônio construído.

Evidencia-se, assim, que alguns gestores já enxergaram grandes oportunidades em seus centros históricos e tem avançado no estabelecimento de políticas públicas, incluindo planos de governo à luz da Agenda 2030, colocando o cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) (ONU, 2015) sob responsabilização dos municípios, tal como São Paulo (SÃO PAULO, 2020) e Belo Horizonte (BELO HORIZONTE, 2018). Têm surgido também estudos em nível de planos municipais, locais e em empreendimentos privados (BARROS *et al.*, 2019; DALBELO, ROMERO, 2020; LIMA, 2020).

Considerando esses princípios, o Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades – Brasil (IDSC-BR) estabelece uma pontuação que varia de zero a 100, sendo que 100 corresponde ao desempenho ótimo no cumprimento dos ODS, e apresenta o *ranking* dos municípios, organizado de acordo com o progresso no cumprimento dos 17 ODS. No *ranking*, a cidade de Cuiabá encontra-se na posição 459 de 770 municípios do Brasil, com pontuação de 52,47 na classificação geral de desempenho por ODS e apresenta o pior desempenho dentre as capitais do Centro-Oeste (ICS, 2020).

Com as características do Centro Histórico de Cuiabá é evidente seu potencial para suportar e fomentar ações sintonizadas com os ODS, que promovam a preservação física do conjunto por meio da economia local com viés sustentável. Diante desse potencial, em 2019, uma ação conjunta entre a Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), Governo do Estado de Mato Grosso e Organização das Nações Unidas (ONU/UNIDO) foi desenvolvida no âmbito da Parthneship for Action on Green Economy (PAGE), tendo como produto um Plano de Gestão para o Centro Histórico de Cuiabá (PGCHC, 2021).

O PGCHC, uma vez implementado, pode se constituir em um importante instrumento de governança, subsidiando a implementação das políticas públicas, tão necessárias para o local. É importante destacar que os ODS

orientam no sentido de se implementar políticas públicas integradas e interconectadas; em outras palavras, a aceleração dos ODS deve se dar de maneira conjunta com vistas a maximizar recursos e esforços, responder às necessidades das populações, promover o desenvolvimento econômico e respeitar o meio ambiente (SISTEMA ONU NO BRASIL, 2018).

Diante do exposto, este artigo tem como objetivo analisar a aderência do Plano de Gestão para o Centro Histórico de Cuiabá (PGCHC) ao contexto dos ODS. Entende-se aqui por estudo da aderência a abordagem qualitativa que contém uma sequência de técnicas baseadas na observação, reflexão e interpretação de dados e informações que permitiram identificar como as propostas do PGCHC contemplam e se relacionam com as metas dos ODS. As contribuições deste estudo se estendem para além de seu aporte em futuras versões do PGCHC, oferecendo subsídios para ações de governança da cidade de Cuiabá.

METODOLOGIA

Esta pesquisa é de natureza qualitativa. Parte-se dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) descritos na Agenda 2030 e disponíveis para consulta no Site do Governo Federal (ONU, 2015). O caminho metodológico para o estudo de aderência guiou-se no estudo de aderência correlato de Silva, Maia e Leal (2017), cuja origem é na área contábil.

A coleta dos dados foi realizada por meio de análise documental do documento do PGCHC (PGCHC, 2021). Para o tratamento dos dados empregou-se o método de análise de conteúdo. Na etapa subsequente, elaborou-se um diagnóstico do enquadramento das propostas do PGCHC às metas dos ODS expressas no documento de referência da Agenda 2030 (ONU, 2015). Por fim, o grau de aderência foi quantificado por meio de métricas que permitem inferir o atendimento.

Essas três etapas são a seguir descritas em termos de seus procedimentos metodológicos, destacando que foram realizadas por meio de um painel de quatro especialistas, com formações nas áreas de Economia (1), Arquitetura e Urbanismo (2) e Engenharia Civil (1), com conhecimento prévio da realidade do Centro Histórico de Cuiabá, o que confere aos painelistas visão holística e interdisciplinar.

Etapa 1 – Análise de conteúdo

A análise de conteúdo pode ser definida como um conjunto de técnicas de pesquisa, cujo objetivo é a busca do(s) sentido(s) de um documento, visando à análise qualitativa (BARDIN, 2011).

O documento do Plano de Gestão para o Centro Histórico de Cuiabá – PGCHC (PGCHC, 2021) é complexo e a análise de suas propostas requer a compreensão a partir da realidade do Centro Histórico de Cuiabá. Assim, precedido de leitura individual do documento foram realizados debates por parte dos painelistas, com foco na compreensão, aplicabilidade e impactos das propostas do PGCHC.

O painel de especialistas teve acesso ao Termo de Referência de Cooperação entre a agência financiadora e a equipe executora e aos relatórios periódicos – com extensos levantamentos, análises e sistematização de dados sobre o Centro Histórico – submetidos e aprovados pelo Comitê Gestor da PAGE em Mato Grosso e pela ONU/UNIDO (Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial), que subsidiaram a elaboração do PGCHC, que se encontra publicado e disponibilizado para a sociedade em geral e poderes públicos, necessitando ainda de que suas propostas sejam validadas para posterior implementação e monitoramento.

Etapa 2 – Diagnóstico do Enquadramento

A partir da compreensão do PGCHC e de seu contexto, as propostas foram analisadas conforme a aderência às metas dos ODS, considerando:

a) Quantificação das metas dos ODS aplicáveis ao PGCHC: identificaram-se as metas dos ODS consideradas possíveis de serem atendidas no escopo do PGCHC. Utilizou-se como apoio o documento “Diagnóstico de indicadores para monitoramento dos ODS em São Paulo” (SÃO PAULO, 2020), que apresenta uma municipalização das metas para fins de monitoramento a partir de indicadores municipais. Em consonância com esse documento e com base na aplicabilidade identificada na análise, foram excluídos os ODS 5, 13 e 14. Dessa forma, trabalhou-se diretamente no estudo do ODS 14.

b) Identificação das metas dos ODS atendidas pelas propostas do PGCHC: a análise consistiu na contraposição das metas dos ODS e as propostas do PGCHC, sintetizadas na forma de quadro. Vale frisar que, a partir da metodologia proposta em São Paulo (2020), a análise contemplou uma regionalização das metas, ou seja, o impacto sobre a população que habita ou pode habitar o Centro Histórico de Cuiabá e/ou ser influenciada pelas propostas contidas no PGCHC, caso sejam implementadas.

É importante esclarecer que não se pretende avaliar o grau de impacto local em termos quantitativos, até mesmo porque em diversas áreas não há dados disponíveis em nível municipal, bem como não foram realizadas projeções no âmbito do PGCHC. Dessa forma, considerou-se que determinada meta é atendida quando determinada(s) proposta(s) têm potencial de contribuição com o alcance da meta.

c) Quantificação do grau de aderência: essa fase refere-se ao estabelecimento de métricas para quantificar o grau de aderência do PGCHC em relação aos ODS. Foram concebidas seis métricas:

- Cobertura da ODS: percentual de metas do ODS atendidas por pelo menos uma proposta do PGCHC em relação às metas aplicáveis;
- Número de propostas que abrangem o ODS: cômputo das diferentes propostas que atendem determinado ODS;
- Cobertura da dimensão: percentual de metas da dimensão atendida por pelo menos uma proposta do PGCHC em relação às metas aplicáveis;
- Número de propostas que abrangem a dimensão: cômputo das diferentes propostas que atendem determinada dimensão;
- Cobertura da proposta quanto à abrangência de ODS: percentual de ODS abrangidos pela proposta do PGCHC em relação aos ODS aplicáveis;
- Número de ODS contemplados por proposta: cômputo dos diferentes ODS abrangidos pela proposta do PGCHC.

Essas métricas foram representadas por meio de gráficos que possibilitaram a identificação da aderência do plano, abrangência e impacto das propostas.

RESULTADOS

O Plano (PGCHC, 2021) organiza ações em dois eixos temáticos:

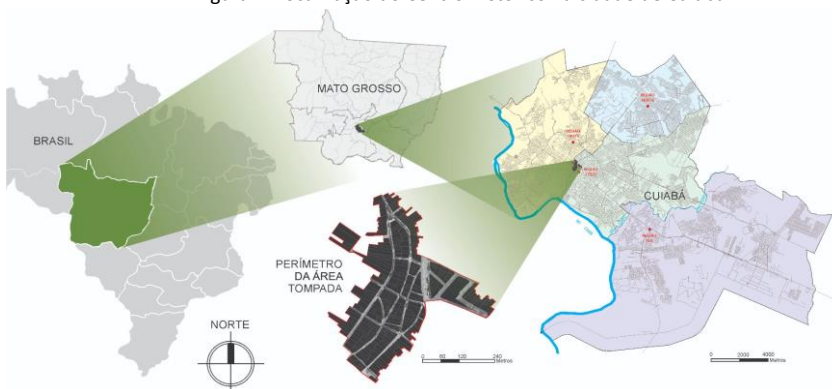
- Eixo temático A: Desenvolvimento econômico, sustentável e inclusivo, com o objetivo estratégico de integrar os diferentes setores responsáveis por desenvolver políticas públicas para fortalecer a governança, a transparência na tomada de decisões e a democracia. Para alcançar esse objetivo é necessário que tal integração se dê entre setores componentes do poder público municipal e entre este último e outras esferas de poder. Possui sete propostas e 15 objetivos específicos (1 a 15);
- Eixo temático B: Ambiente, patrimônio construído e infraestrutura urbana, com o objetivo estratégico de dinamizar a economia do Centro Histórico através da implementação de programas de regeneração do ambiente construído, da conservação, preservação e restauro do patrimônio edificado e da melhoria das infraestruturas urbanas. Para alcançar esse objetivo é necessário que todos os objetivos específicos estejam articulados com as políticas de preservação do patrimônio cultural e com o Plano Diretor do município. Possui três propostas e seis objetivos específicos (16 a 21).

Contém um Plano para Recuperação Econômica e de Negócios, com base na análise das fragilidades sociais e legais, os riscos de origem natural, humana e tecnológica e os impactos que essas fragilidades e riscos causam no Centro Histórico. Em seguida, são mostradas as oportunidades e desafios identificados no panorama geral da situação e, finalmente, a concretização das propostas que, se implementadas, vão modificar a realidade local (PGCHC, 2021). Destaca-se que as propostas do PGCHC foram elaboradas de forma participativa, com a contribuição de diferentes grupos sociais. Este envolvimento deu-se por meio de reuniões com diferentes grupos de pessoas

que vivem, trabalham ou têm alguma relação com o Centro Histórico de Cuiabá.

Para melhor compreensão, apresenta-se, na Figura 1, a localização do Centro Histórico na cidade de Cuiabá e, no Quadro 1, as propostas e os objetivos específicos (OE) relacionados a cada um dos Eixos temáticos.

Figura 1. Localização do Centro Histórico na cidade de Cuiabá



Fonte: Dos autores (2021).

Quadro 1. Propostas elaboradas para o PGCHC e seus objetivos específicos (OE) em cada um dos eixos temáticos

Proposta	Objetivos Específicos
3.1.1. Integração intersetorial de políticas públicas	-OE1: Integrar Secretarias e políticas públicas; -OE2: Promover envolvimento de agentes públicos e privados com os objetivos do Plano de Gestão; -OE3: Fortalecer as Instituições públicas; -OE4: Fortalecer os quadros técnicos dos órgãos governamentais para captação de recursos; -OE5: Sensibilizar a população para a importância da conservação e preservação do patrimônio cultural;
3.1.2. Criação de um núcleo de governança para gestão do Centro Histórico	-OE6: Viabilizar gestão eficiente e focada no Centro Histórico;
3.1.3. Capacitação empresarial	-OE7: Capacitar (potenciais) empresários já instalados; -OE8: Sensibilizar agentes do turismo, comerciantes e prestadores de serviços;

Proposta	Objetivos Específicos
3.1.4. Plano de segurança pública para o Centro Histórico	-OE9: Melhorar e garantir a segurança pública local;
3.1.5. Centro de triagem de material reciclável e reutilizável	-OE10: Oferecer à população em situação de rua a possibilidade de ser remunerado para trabalhar na triagem de material reciclável;
3.1.6. Políticas de promoção do uso múltiplo	-OE11: Tornar o Centro Histórico e suas proximidades atraentes para moradias; -OE12: Tornar o Centro Histórico e as suas proximidades atraentes para educação, economia criativa e turismo; -OE13: Promover o reuso de edificações abandonadas e subutilizadas do Centro Histórico e proximidades; -OE14: Viabilizar política de financiamento acessível para proprietários de imóveis dos perímetros de tombamento (setor privado);
3.1.7. Criação de fundo municipal para o Centro Histórico	-OE15: Proporcionar recursos municipais para investimentos no Centro Histórico;
3.2.1. Laboratório de capacitação de mão de obra	-OE16: Promover a Conservação e a Preservação do Patrimônio Cultural no CH; -OE17: Capacitar e preparar os alunos do laboratório para atuar nas intervenções ao patrimônio;
3.2.2. Sistema de informações geográficas (SIG)	-OE18: Criar um Sistema de Informações Geográficas multifinalitário (SIG); -OE19: Disponibilizar informações especializadas de interesse para todos os setores da sociedade;
3.2.3. Plano urbanístico de desenvolvimento socioeconômico	-OE20: Promover melhorias urbanísticas na ADA e AID e nos Setores definidos pelo tombamento; -OE21: Plano de reabilitação, preservação e conservação do patrimônio construído.

Fonte: PGCHC (2021).

Das 169 metas dos ODS, 58 delas são aplicáveis ao PGCHC. A Figura 2 apresenta os 17 ODS, agrupados nas dimensões social, ambiental, econômica e governança, em consonância com Lima (2020), ilustrando a distribuição das metas em cada ODS.

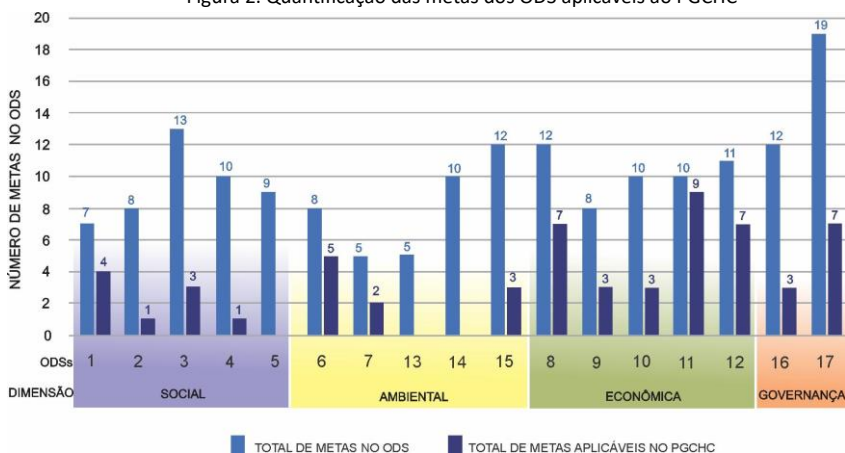
Na dimensão social, os ODS1 a 5 totalizam 47 metas, na qual um total de nove metas são aplicáveis ao PGCHC. Dentre as sete metas do ODS1, quatro são aplicáveis às metas do PGCHC. Considerando as oito metas do ODS2, apenas uma delas é aplicável ao PGCHC. Dentre as 13 e 10 metas dos ODS3 e 4, um total de três e uma delas são aplicáveis ao PGCHC, respectivamente.

Na dimensão ambiental, os ODS6, 7, 13, 14 e 15 totalizam 40 metas, na qual um total de nove metas são aplicáveis ao PGCHC. Dentre as oito metas do ODS6, cinco são aplicáveis ao PGCHC. Considerando as cinco metas do ODS7, duas delas são aplicáveis ao PGCHC. Das 12 metas do ODS15, três são aplicáveis ao PGCHC.

Na dimensão econômica, os ODS8 a 12 totalizam 51 metas, na qual um total de 29 metas são aplicáveis ao PGCHC. Assim, nos ODS 8, 9, 10, 11 e 12 tem-se um total de 12, oito, dez, dez e 11 metas, das quais sete, três, três, nove e sete, respectivamente, são aplicáveis ao PGCHC.

Na dimensão governança, tem-se os ODS 16 e 17, com 12 e 19 metas, sendo três e sete aplicáveis ao PGCHC, respectivamente.

Figura 2. Quantificação das metas dos ODS aplicáveis ao PGCHC



Fonte: Dos autores (2021).

O Quadro 2 apresenta as metas dos ODS atendidas pelas propostas do PGCHC, juntamente com a descrição do mecanismo de atendimento a elas relacionado. Os resultados revelam que, de uma forma geral, o PGCHC atende,

com pelo menos uma proposta, todas as dimensões e 59% das metas dos ODS aplicáveis, mostrando que as propostas são diversificadas em termos de impacto para a sociedade.

Quadro 2. Identificação das metas dos ODS atendidas pelas propostas do PGCHC

Meta municipalizada (SÃO PAULO, 2020)	Propostas do PGCHC e identificação do atendimento às metas dos ODS
1.1. Até 2030, erradicar a pobreza extrema para todas as pessoas	3.1.5. Centro de triagem de materiais recicláveis: criação de emprego para população em situação de rua
1.2. Até 2030, reduzir a proporção de homens, mulheres e crianças, de todas as idades, que vivem na pobreza monetária e não monetária, de acordo com as definições nacionais	3.1.5. Centro de triagem de materiais recicláveis: criação de emprego para população em situação de rua
1.5. Até 2030, reduzir a exposição das pessoas em situação de vulnerabilidade a eventos extremos relacionados com o clima e outros choques e desastres econômicos, sociais e ambientais	3.1.6. Por meio do aluguel social minimizam-se as exposições da população a situações de risco (moradia)
3.3. Até 2030, acabar com as epidemias de AIDS, tuberculose, malária e doenças tropicais negligenciadas, e combater a hepatite, doenças transmitidas pela água, e outras doenças transmissíveis	3.1.6. Minimização das condições de abandono das edificações 3.2.3. Melhorias urbanísticas (saneamento/salubridade) e reabilitar o patrimônio
4.4. Até 2030, aumentar substancialmente o número de jovens e adultos que tenham habilidades relevantes, inclusive competências técnicas e profissionais, para emprego, trabalho decente e empreendedorismo	3.2.2. Laboratório de capacitação: qualificação profissional de jovens e adultos nas áreas de construção e restauro de edificações históricas
6.1. Até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo à água potável e segura para todos em atendimento ao Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB)	3.2.3. Melhorias urbanísticas (OE20 – Saneamento)
6.3. Até 2030, melhorar a qualidade da água nos corpos hídricos, reduzindo a poluição, eliminando despejos e minimizando o lançamento de materiais e substâncias perigosas, reduzir o lançamento de efluentes não tratados e aumentar substancialmente o reciclo e reúso seguro localmente, em atendimento aos parâmetros estabelecidos no PMSB e nos planos municipais de gestão de resíduos sólidos	3.2.3. Melhorias urbanísticas (OE20 – Saneamento)

Meta municipalizada	Propostas do PGCHC e identificação do atendimento às metas dos ODS
6.6. Até 2030, proteger e restaurar ecossistemas relacionados com a água, incluindo montanhas, florestas, zonas úmidas, rios, aquíferos e lagos	3.2.3. Melhorias urbanísticas (OE20 – Saneamento)
8.1. Sustentar o crescimento econômico do produto interno bruto (PIB) <i>per capita</i> anual superior à média nacional entre 2020 e 2030	3.1.6. Por meio do OE12 (promoção econômica): aumento da renda local através de medidas para atração de investimentos em segmentos prioritários
8.2. Atingir níveis mais elevados de produtividade das economias por meio da diversificação, modernização tecnológica e inovação, inclusive por meio de um foco em setores de alto valor agregado e dos setores intensivos em mão de obra	3.1.6. Por meio do OE12 (promoção econômica): diversificação econômica por meio de medidas para atração de investimentos em segmentos prioritários 3.2.1. Laboratório de Capacitação: aumento da produtividade através da qualificação profissional em obras de edificações históricas
8.3. Promover políticas orientadas para o desenvolvimento que apoiem as atividades produtivas, geração de emprego decente, empreendedorismo, criatividade e inovação, e incentivar a formalização e o crescimento das micro, pequenas e médias empresas, inclusive por meio do acesso a serviços financeiros	3.1.3. Capacitação empresarial: qualificação profissional para gestão empresarial, favorecendo novos investimentos e sobrevivência de micro e pequenas empresas 3.1.6. Por meio do OE12 (promoção econômica): medidas para atração de investimentos em segmentos prioritários 3.2.1. Laboratório de capacitação: qualificação profissional para obras em edificações históricas
8.4. Contribuir para a ampliação da eficiência na utilização de recursos globais no consumo e na produção, e empenhar-se para dissociar o crescimento econômico da degradação ambiental, de acordo com o Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis (PPCS) nacional	3.1.5. Centro de triagem e um plano de resíduos sólidos, contribuindo para uso eficiente dos recursos e redução da degradação ambiental
8.9. Até 2030, conceber e implementar políticas para promover o turismo sustentável e responsável, acessível a todos; e que gerem emprego e trabalho digno, melhorem a distribuição de renda e promovam a cultura e os produtos locais, nos termos de planos municipais de turismo	3.1.6. Por meio do OE12 (promoção econômica): medidas para atração de investimentos no segmento do turismo 3.1.3. Capacitação empresarial voltada ao segmento turístico

Meta municipalizada	Propostas do PGCHC e identificação do atendimento às metas dos ODS
9.1. Desenvolver infraestrutura de qualidade, confiável, sustentável e resiliente, incluindo infraestrutura viária, para apoiar o desenvolvimento econômico e o bem-estar humano, com foco no acesso equitativo e a preços acessíveis para todos	3.2.3. Plano urbanístico de desenvolvimento econômico, através do Plano de Mobilidade e Microacessibilidade
9.3. Aumentar e desburocratizar o acesso das micro e pequenas empresas a todos os serviços financeiros, inclusive por meio de soluções tecnológicas inovadoras, para propiciar sua integração em cadeias de valor e mercados	3.1.6. Por meio do OE12 (promoção econômica): atuação junto a instituições financeiras (principalmente o Desenvolve MT) para facilitação de acesso ao crédito
10.2. Até 2030, empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente da idade, gênero, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra	3.2.3. Plano urbanístico de desenvolvimento econômico: obras deverão considerar a questão da acessibilidade 3.1.5. Centro de triagem: inclusão social via criação de emprego para população em situação de rua e de baixa qualificação
10.4. Adotar políticas, especialmente fiscal, salarial e de proteção social, e alcançar progressivamente maior igualdade	3.1.6. Regularização dos ambulantes pela inclusão de comerciantes de rua e ambulantes no fluxo comercial
10.b. Buscar a cooperação internacional para o desenvolvimento, incluindo o investimento externo direto, de acordo com planos municipais de desenvolvimento econômico	3.1.1. OE4: Fortalecer quadros técnicos da prefeitura para captação de recursos
11.1. Até 2030, garantir o acesso de todos à moradia digna, adequada e a preço acessível; aos serviços básicos e urbanizar os assentamentos precários, com especial atenção para grupos em situação de vulnerabilidade	3.1.6. Aluguel social – OE11 e 21: acesso à habitação segura e a preço acessível 3.2.3 Através de adensamento de área urbana específica e incentivo por meio do plano de conservação integrada
11.2. Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos	3.2.3. Através da aplicação do plano de mobilidade

Meta municipalizada	Propostas do PGCHC e identificação do atendimento às metas dos ODS
<p>11.3. Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, aprimorar as capacidades para o planejamento, para o controle social e para a gestão participativa, integrada e sustentável dos assentamentos humanos</p>	<p>3.1.2. Núcleo de governança: melhorar o planejamento e gestão participativa 3.1.7. Criação do fundo municipal: proporcionar capacidade de financiamento para viabilização das propostas do PGCHC 3.2.3. Plano urbanístico de desenvolvimento econômico: melhorar o planejamento e gestão participativa das ações urbanísticas, bem como possibilitar financiamento através da operação urbana</p>
<p>11.4. Fortalecer as iniciativas para proteger e salvaguardar o patrimônio histórico, artístico e cultural por meio de ações de proteção e valorização do patrimônio</p>	<p>3.1.1. Pela integração intersetorial (OE5) de políticas públicas em prol de proteger e salvaguardar o patrimônio histórico 3.1.6. Política de financiamento para proprietários de imóveis tombados (OE14) 3.2.1. Laboratório de capacitação: qualificação profissional para obras em edificações históricas 3.2.3. Plano urbanístico de desenvolvimento socioeconômico: conservação integrada do patrimônio</p>
<p>11.6. Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo <i>per capita</i> das cidades, inclusive prestando especial atenção à redução da emissão de gases poluentes, à gestão de resíduos municipais, entre outros</p>	<p>3.2.3. Pelo plano de mobilidade urbana (incentivo a microacessibilidade)</p>
<p>11.7. Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, em particular para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência</p>	<p>3.1.6. Promoção de acolhimento e segurança nos espaços públicos por meio da diversidade de usos 3.2.3. Plano urbanístico de desenvolvimento econômico: melhorar acesso aos espaços públicos via execução do plano de reabilitação, preservação e conservação do patrimônio (OE21)</p>
<p>11.c. Fomentar a prática de construções sustentáveis e resilientes, com utilização de materiais locais, buscando apoio junto aos demais níveis de governo, inclusive por meio de financiamentos e da implementação da assistência técnica pública gratuita</p>	<p>3.1.6. Pela viabilização de política de financiamento acessível para proprietários de imóveis em perímetro de tombamento 3.2.1. Laboratório de capacitação: assistência técnica para reformas dos imóveis</p>

Meta municipalizada	Propostas do PGCHC e identificação do atendimento às metas dos ODS
12.1. Contribuir para a implementação do Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis (PPCS) nacional	3.1.5. Centro de triagem de resíduos sólidos como forma de incentivo à destinação adequada dos rejeitos (material reciclado)
12.4. Até 2030, envolver todos os setores da economia municipal em legislações específicas de controle, construídas através do diálogo e interlocução com a Secretaria do Meio Ambiente, visando ao uso racional dos recursos naturais e à adoção de parâmetros de controle da degradação e da poluição ambiental, e influenciando ainda as práticas de consumo da população, por meio da educação ambiental transversal	3.1.5. Centro de triagem de resíduos sólidos: redução de resíduos através da prática de reciclagem
12.5. Até 2030, reduzir substancialmente a geração de resíduos por meio da prevenção, redução, reciclagem e reúso	3.1.5. Centro de triagem de resíduos sólidos: redução de resíduos através da prática de reciclagem
12.b. Desenvolver e implementar ferramentas para monitorar os impactos do desenvolvimento sustentável para o turismo, acessível a todos, que gera emprego e trabalho digno, melhora a distribuição de renda e promove a cultura e os produtos locais	3.2.2. SIG: ferramenta dar visibilidade às ações relacionadas ao PGCHC, bem como à situação dos imóveis, facilitando os investimentos privados
15.1. Até 2030, assegurar a conservação, recuperação e uso sustentável de ecossistemas terrestres e de água doce interiores e seus serviços, em especial florestas, zonas úmidas, montanhas e terras áridas, em conformidade com as obrigações decorrentes dos acordos internacionais	3.2.3. Pelo plano urbanístico de desenvolvimento econômico, através da preservação do Morro da Luz e das nascentes próximas à região
16.1. Reduzir significativamente todas as formas de violência e taxas de mortalidade relacionadas, em todos os lugares	3.1.4. Plano de segurança pública 3.1.5. Centro de triagem de resíduos sólidos: redução na incidência de invasões e furtos pela geração de renda à população em situação de rua
16.7. Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis	3.1.2. Núcleo de governança para tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em relação às ações a serem tomadas junto à região

Meta municipalizada	Propostas do PGCHC e identificação do atendimento às metas dos ODS
17.3. Mobilizar recursos adicionais para o município a partir de múltiplas fontes	3.1.1. Integração intersetorial e políticas públicas por meio da capacitação para captação de recursos financeiros externos para o município (OE1, 2 e 4)
17.14. Contribuir para o aumento da coerência das políticas para o desenvolvimento sustentável	3.1.1. Integração intersetorial e políticas públicas como meio de aumentar a coerência das políticas para o desenvolvimento sustentável
17.17. Incentivar e promover parcerias eficazes nos âmbitos públicos, público-privados, privados e da sociedade civil, a partir da experiência das estratégias de mobilização de recursos dessas parcerias	3.2.3. Plano urbanístico de desenvolvimento econômico, por meio da operação urbana consorciada, como forma de promover parcerias público-privadas eficazes
17.18. Reforçar o apoio à desagregação de dados, a integração, disponibilização e compartilhamento de registros administrativos e de bases de dados estatísticos e geocientíficos relevantes ao cumprimento das metas e mensuração dos indicadores do desenvolvimento sustentável, respeitando a legislação quanto à segurança da informação	3.2.2. SIG como forma de aumentar a disponibilidade de dados de qualidade, atuais e confiáveis sobre ações direcionadas a região, bem como sobre a situação socioeconômica e de suas edificações

Notas: As metas 1.a, 3,4, 3;5, 6.2, 6.b, 7.3, 7.b, 8.6, 8.8, 9.c, 11.5, 11.a, 12.2, 12.3, 12.8, 15.9, 15.1, 16.9, 17.7, 17.8 e 17.9 foram consideradas aplicáveis, mas não foram contempladas pelo PGCHC. As metas municipalizadas (SÃO PAULO, 2020) de números 6.6, 11.2 e 15.1 foram substituídas pelas metas originais do ODS, por envolverem questões específicas ao referido município, enquanto no caso da meta 3.3, a proposta de municipalização ainda não foi publicada.

Fonte: Quadro elaborado pelos autores a partir de São Paulo (2020).

A Figura 3 ilustra como se dá o atendimento das propostas do PGCHC nas dimensões social, ambiental, econômica e de governança em relação aos ODS e suas metas, no intuito de identificar em quais áreas o PGCHC tem maior potencial de impacto. Em termos de dimensão, o PGCHC atua principalmente na área econômica, na qual tem cobertura de 68% das metas aplicáveis, seguido da governança (60%), social (56%) e ambiental (40%). A dimensão econômica é contemplada em nove das dez propostas do plano, enquanto as dimensões governança, social e ambiental são contempladas por seis, quatro e uma das propostas, respectivamente.

Dos ODS enquadrados como aplicáveis ao plano, apenas o ODS2 e ODS7 não tiveram nenhuma meta atendida. No caso do ODS2, embora a maior parte de suas metas não seja aplicável ao PGCHC, pois trata de objetivos relacionados à agricultura (pesquisa, produção dentre outros) e saúde pública relacionada à segurança alimentar, entendeu-se que poderiam ter sido propostas ações ligadas aos empreendimentos de serviços alimentares (restaurantes, lanchonetes, bares) em prol da meta 2.1, no sentido de contribuir com a oferta de alimentos seguros, nutritivos e suficientes à população em vulnerabilidade social que habita o Centro Histórico. Já o ODS7 poderia ter sido atendido pelo PGCHC por meio de propostas de incentivo sobre ações ligadas à eficiência energética (meta 7.3) e modernização das redes de fornecimento de energia (meta 7.b), uma vez que os edifícios, em sua maioria, possuem demandas não previstas quando a rede atual foi dimensionada.

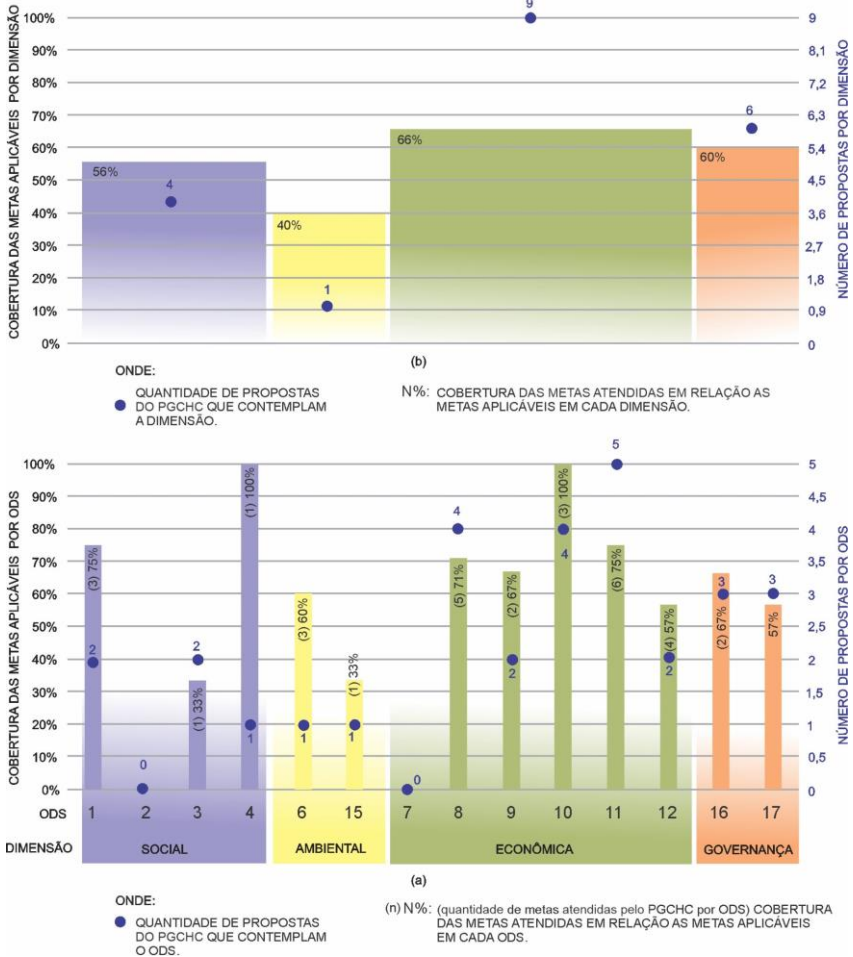
Percebe-se que o PGCHC oferece menor impacto na dimensão ambiental, com foco mais evidente sobre as dimensões social, econômica e de governança, resultado vinculado ao próprio propósito do plano, conforme acordado pelo Termo de Referência de Cooperação entre a agência financiadora e a equipe executora do projeto. As ações relacionadas à governança são essenciais para viabilizar a implementação do PGCHC, ao mesmo tempo em que as propostas ligadas às áreas social e econômica têm como intuito promover a sustentabilidade da recuperação do Centro Histórico no longo prazo.

Na dimensão econômica, destaca-se a cobertura do ODS8 (Trabalho Digno e Crescimento Econômico), do ODS10 (Redução de Desigualdades) e do ODS11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis), que obtiveram (5)71%, (3)100% e (6)75%, respectivamente, de suas metas atendidas por pelo menos uma proposta. Por sua vez, o ODS16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes) e o ODS17 (Parcerias e Meios de Implementação) presentes na dimensão governança, tiveram mais de 50% de suas metas atendidas, (2)67% e (4)57%, respectivamente.

No caso da dimensão social, maior destaque se dá ao ODS1 (Erradicação da Pobreza) e ao ODS4 (Educação de Qualidade), que obtiveram (3)75% e (1)100%, respectivamente, de suas metas atendidas por pelo menos uma proposta. Apesar de se apresentar com menor impacto que as demais, a

dimensão ambiental também foi contemplada pelo plano, por meio do atendimento de três metas do ODS6 (60%) e uma meta do ODS15 (33%).

Figura 3. (a) Cobertura das metas aplicáveis ao PGCHC por ODS (eixo principal) e da quantidade de propostas do PGCHC que abrangem cada ODS (eixo secundário); (b) Cobertura das metas aplicáveis ao PGCHC por dimensão de ODS (eixo principal) e quantidade de propostas do PGCHC que contemplam cada dimensão de ODS



Fonte: Dos autores (2021).

A partir deste diagnóstico, é possível identificar não somente as potencialidades do PGCHC quanto à sua aderência aos ODS, mas, principalmente, indicar os pontos nos quais são possíveis intensificar as ações sobre tais objetivos, tendo em vista que o PGCHC ainda está em período de validação. Direciona-se para que os agentes envolvidos nesse processo possam concentrar especial atenção às metas destacadas como aplicáveis, mas que não foram contempladas pelo PGCHC, bem como as possibilidades de ampliação do impacto da dimensão ambiental sobre as propostas descritas no documento.

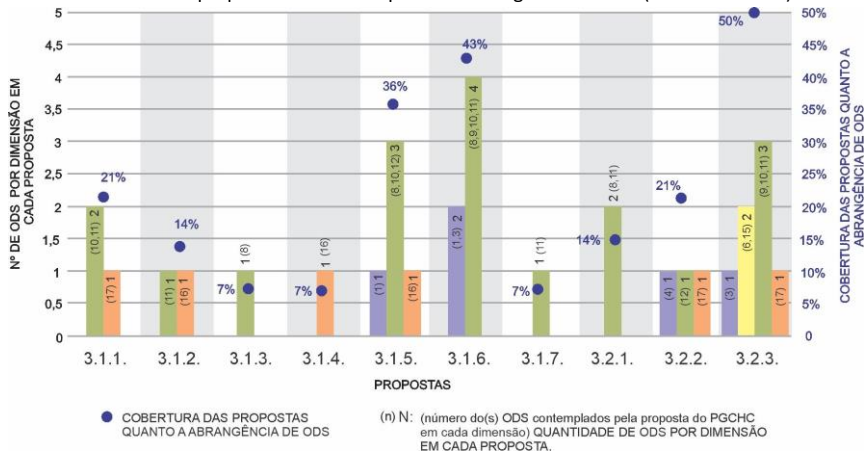
A Figura 4 apresenta a análise desenvolvida de forma específica em cada uma das propostas apresentadas no PGCHC, com o intuito de identificar a abrangência delas em relação aos ODS. Destaca-se a proposta 3.2.3 (Plano Urbanístico de Desenvolvimento Socioeconômico), cujo impacto se dá em sete ODS que contemplam as quatro dimensões. Essa proposta também abrange 50% das metas aplicáveis no conjunto dos 14 ODS analisados. Esse resultado é esperado devido às características dessa proposta, que é o cerne do PGCHC, considerando que o objetivo principal foi a recuperação do Centro Histórico de Cuiabá de forma sustentável, através da geração de atividades econômicas ligadas aos setores da construção civil (especialmente, recuperação e reabilitação do patrimônio construído), economia criativa e do turismo.

Em segundo lugar, tem-se a proposta 3.1.6 (Políticas de Promoção do Uso Múltiplo) que, embora abranja apenas as dimensões econômica e social, contempla 43% de todas as metas. Esse impacto era esperado, uma vez que por “uso múltiplo” se considerou a integração de usos e atividades compatíveis com a vizinhança, conforme a Lei de Uso e Ocupação e Urbanização do Solo (CUIABÁ, 2015).

Uma política para promover o uso múltiplo, portanto, objetiva combater setores da região que ficam abandonados em determinados dias e horários, aumentar a segurança, a circulação de pessoas a pé, a oferta de atividades atrativas e, conseqüentemente, aumentar investimentos que tornem possível alavancar esse ciclo, como investimentos em iluminação, em transporte público, em melhoria das calçadas, em controle da circulação de veículos, em recuperação e reabilitação de edificações, em incentivo à moradia e em comércios e serviços diversos (educação, economia criativa, gastronomia, turismo, entre outros). As ações previstas que mais contribuirão para esse

resultado foram os objetivos específicos relacionados à implementação de aluguel social e às medidas de promoção econômica (descritas no Quadro 2).

Figura 4. Quantidade de ODS por dimensão em cada proposta do PGCHC (eixo principal) e da cobertura das propostas do PGCHC quanto a abrangência de ODS (eixo secundário)



Fonte: Dos autores (2021).

É possível se destacar também a proposta 3.1.5 (Centro de Triagem de Material Reciclável e Reutilizável), abrangendo 36% dos ODS aplicáveis distribuídos em três dimensões (social, econômica e de governança). Essa proposta, da mesma forma que a anterior, possui caráter abrangente, pois trata de um dos aspectos mais sensíveis ligados ao processo de degradação do Centro Histórico de Cuiabá, que é o da população em situação de rua e de vulnerabilidade que se encontra na região. Segundo as pesquisas realizadas pela equipe de elaboração do PGCHC, um centro de triagem de material reciclável poderia atender às necessidades específicas dessa população e, para ser implementado, necessita de políticas e ações que tenham potencial para melhorar a qualidade de vida e a saúde de um grupo através de remuneração, diminuir a sujeira da região, combater a resistência e o preconceito voltado a esse grupo e movimentar iniciativas em favor da elaboração de um Plano Municipal de Resíduos Sólidos.

As propostas 3.1.3 (Capacitação Empresarial) e 3.1.7 (Criação de Fundo Municipal para o Centro Histórico) estão relacionadas somente à dimensão econômica e abrangem apenas um ODS cada uma (ODS8 e ODS11,

respectivamente). A proposta 3.1.4 (Plano de Segurança Pública para o Centro Histórico) também se relaciona somente à dimensão governança e abrange apenas o ODS16.

Muito embora cada uma dessas propostas se relacione a apenas um ODS, elas estão intrinsecamente relacionadas ao contexto das fragilidades existentes no Centro Histórico e possuem elevado potencial de transformação e melhorias socioeconômicas. Por exemplo, a capacitação empresarial nos temas gerenciais dos negócios (turismo, comerciantes e prestadores de serviços) pode gerar incentivos e potencializar ações empreendedoras e de conservação. Também a existência de um fundo municipal exclusivo para ser aplicado no Centro Histórico pode viabilizar ações que, eventualmente, não são executadas por ausência de fomento. Destaca-se que não foi identificada pela equipe de elaboração do PGCHC nenhuma fonte de financiamento de recursos de origem municipal. Acerca da segurança pública, são necessárias ações sobre os complexos fatores sociais envolvidos, o que exige do poder público visão sistêmica subsidiada em planejamento estratégico, com sensibilização de toda a sociedade.

É importante esclarecer que maior ou menor percentual de abrangência das propostas não tem pretensão de ordenar prioridades e importâncias delas, mesmo porque os resultados do PGCHC dependem da implementação do conjunto das propostas, embora em prazos diferenciados, o que é estabelecido no referido documento. Por exemplo, as propostas 3.1.2 e 3.1.7 são colocadas no PGCHC como prioritárias e atendem apenas ao ODS11 e ODS16 (dimensão econômica e governança), porém, são essenciais para viabilização das outras propostas.

Em um contexto geral, observa-se que as propostas apresentam visão sistêmica, que consideram as inter-relações existentes entre aspectos positivos e negativos que constituem a situação do Centro Histórico atualmente. As propostas se constituem em respostas viáveis para os problemas reais do local, identificados como entraves para a sua recuperação socioeconômica.

Considerando que o PGCHC se encontra finalizado e disponibilizado para validação, as análises realizadas no presente estudo fornecem subsídios para ajustes ou mesmo inclusão de novas propostas, de forma a ampliar as ações sobre os ODS, visando ao aperfeiçoamento e à melhoria contínua do documento. Por exemplo, a implementação de rede WiFi aberta na região do

Centro Histórico (praças e espaços públicos) pode ampliar o fluxo de pessoas em locais próximos aos comércios e serviços, fomentando ainda a inclusão digital, contribuindo com a Meta 9.c e reforçando a proposta a 3.1.6 (Políticas de Promoção do Uso Múltiplo). Outro exemplo é a necessidade de desenvolvimento de um Plano de Prevenção e Combate a Incêndio no Centro Histórico, pois o risco é alto em função dos longos períodos de seca, da ausência de hidrantes e do difícil acesso de caminhões-pipa às ruas estreitas, fato já constatado por Monteiro *et al.* (2011), o que ainda contribuiria com o atendimento a meta 11.5 dos ODS.

As reflexões realizadas trouxeram à tona a importância do ODS7 (Energia limpa e Acessível) e as suas Metas 7.3 e 7.b, consideradas aplicáveis ao Centro Histórico e que, porém, não foram contempladas. As ruas e as edificações do Centro possuem sistema de iluminação antigo e inadequado (fiação aérea, postes interrompendo as calçadas estreitas, dentre outros). Um *retrofit* na iluminação pública valorizando a paisagem do local tem potencial de criar um ambiente de efeito visual agradável, principalmente no período noturno, podendo se converter, por si só, em um atrativo e impulsionador de visitação. Ao sistema de iluminação das edificações, tanto públicas como privadas, também é pertinente uma abordagem quanto à eficiência e potencial de valorização do patrimônio através da exploração da iluminação.

Outro aspecto importante, mencionado no PGCHC, diz respeito às limitações financeiras para implementação das ações necessárias e, dessa forma, priorizaram-se proposições que não têm custos diretos (propostas relacionadas à governança, por exemplo) e que podem ser atendidas por meios externos de financiamento, embora algumas requeiram contrapartida da proponente, nesse caso, a Prefeitura Municipal.

O PGCHC considera que o Centro Histórico tem potencial para sustentar a economia local e regional, principalmente sob a ótica da sua infraestrutura urbana, centralidade, vocação museal, cultural e turística, valores simbólicos, identitários tangíveis e intangíveis. Reverter o processo de degradação e alavancar a economia na região são ações que favorecem os ODS, já que estarão associadas à regeneração de uma porção importante da cidade.

O PGCHC menciona o fato de que o conjunto de edificações situadas no perímetro tombado requer obras de intervenções que podem ser geradoras de emprego e renda. Um aspecto importante do processo econômico a ser

alavancado está atrelado às atividades de restauro, reforma e manutenção das edificações e ao adensamento habitacional, combinados com o estímulo à diversificação das atividades sociais e econômicas (economia criativa, pequenos empreendimentos, escolas, universidades, museus, dentre outros), de forma a tornar o Centro Histórico uma região atrativa tanto para a população local como para turistas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise de aderência do PGCHC aos ODS demonstrou que as ações previstas têm maior influência na dimensão econômica, com nove propostas com potencial de atender 68% das metas desta área, em consonância com o Termo de Referência de Cooperação entre agência financiadora e equipe executora. Nesse quesito, o documento em estudo enfatiza que o propósito norteador das propostas foi conciliar a recuperação do patrimônio histórico à recuperação econômica e geração de empregos verdes.

Também evidencia que para reverter o processo de degradação atual e alavancar a economia na região de forma sustentável, é preciso que todas as propostas sejam contempladas e, se colocado em prática, o PGCHC atenderá também as dimensões de governança (60% das metas), social (56%) e ambiental (40%). Nesse aspecto, observou-se que a dimensão ambiental é a menos impactada pelas propostas atuais, aspecto que pode ser considerado um possível aperfeiçoamento do documento, que se encontra em fase de validação.

Nesse sentido, a proposta 3.1.5 (Centro de Triagem de Material Reciclável e Reutilizável) está claramente relacionada a questões ambientais, porém, conforme o agrupamento das metas nos diversos ODS e a classificação utilizada quanto às dimensões, essa proposta não abrange nenhuma meta da dimensão ambiental. Vale ressaltar que o impacto para a sociedade dessa ação, caso implementada, é muito abrangente, visto que atende a cinco ODS (ODS1, ODS8, ODS10, ODS12 e ODS16).

Além disso, este estudo corroborou para algumas reflexões acerca do PGCHC, que podem ser incorporados a partir de sua revisão, tais como o atendimento das seguintes metas:

- Meta 9.c., a partir da disponibilização de rede WiFi gratuita em espaços públicos, sobretudo praças, que podem gerar fluxo permanente de pessoas e que auxiliam na inclusão digital;
- Meta 11.5: pelo direcionamento à elaboração de um Plano de Combate contra Incêndios no Centro Histórico;
- Meta 7.3: por meio de propostas que direcionem a substituição da iluminação pública e de prédios públicos por uma mais eficiente.

Por fim, cabe ressaltar que, embora a concepção do PGCHC tenha considerado os ODS, foram identificadas lacunas em suas propostas quanto ao atendimento de algumas de suas metas. Este aspecto evidencia a importância de estabelecimento desta metodologia – analisar detalhadamente as metas e não somente os ODS – no processo de elaboração de planos de gestão. Assim, espera-se que este estudo contribua como uma proposta metodológica para futuros diagnósticos de planos de gestão municipais antes de serem implementados, com intuito de ampliar a abrangência de atendimento das metas dos ODS.

REFERÊNCIAS

BARROS, A. C. S.; SANTOS, A. D. O.; NUNES, A. B. A. Aplicabilidade dos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) em Fortaleza. *In: X CONGRESSO BRASILEIRO DE GESTÃO AMBIENTAL FORTALEZA/CE. Anais [...]*. Fortaleza: IBEAS, 2019. Disponível em: <http://www.ibeas.org.br/congresso/Trabalhos2019/VII-096.pdf>. Acesso em: 3 maio 2021.

BELO HORIZONTE. **Seleção de indicadores locais para monitoramento das Metas ODS em Belo Horizonte-MG**. Belo Horizonte/MG: Prefeitura de Belo Horizonte/Observatório do Milênio, 2018. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/planejamento/2019/metodologia_sistemaindicadores.pdf. Acesso em: 3 maio 2021.

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

CUIABÁ. **Lei Complementar nº 389 de 03 de novembro de 2015**. Disciplina o uso e ocupação do solo no município de Cuiabá. Cuiabá: Câmara Municipal, 2015.

CUNHA, J. M. P. da. Dinâmica migratória e o processo de ocupação do Centro-Oeste brasileiro: o caso de Mato Grosso. **Revista Bras. Est. Pop.**, São Paulo, v. 23, n. 1, 2006.

DALBELO, T. S.; ROMERO, G. M. Unicamp e ODS: uma integração através do planejamento urbano. *In: MALHEIROS, T. F. et al. Universidades & Sustentabilidade*. São Paulo: USP, 2020. Disponível em http://sustentabilidade.facens.br/wp-content/uploads/2020/12/universidades_sustentabilidade_01dez20_tfm.pdf#page=62. Acesso em: 3 maio 2021.

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO URBANO (IPDU). **Perfil socioeconômico de Cuiabá**, v. IV. Cuiabá: Central de Texto, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades – Cuiabá**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mt/cuiaba/panorama>. Acesso em: 17 jun. 2021.

INSTITUTO CIDADES SUSTENTÁVEIS (ICS). **Índice de desenvolvimento sustentável das cidades – Brasil**. Disponível em: <https://idsc-br.sdgindex.org/introduction>. Acesso em: 17 jun. 2020.

LIMA, M. F. R. Proposta de modelo de gestão da sustentabilidade com base nos ODS: um estudo no mercado de shopping center. **Revista Gestão & Sustentabilidade Ambiental**, v. 9, n. 3, p. 934-946, 2020. Disponível em: http://portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/gestao_ambiental/article/view/7124/5415. Acesso em: 11 jun. 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.19177/rgsa.v9e32020934-946>.

MASCARO, L.; TORRES, G. Ainda existem habitações no centro tombado de Cuiabá – MT? In: CONGRESSO NACIONAL PARA SALVAGUARDA DO PATRIMÔNIO CULTURAL. **Anais [...]**. Cachoeira do Sul: UFSM-CS, 2019.

MASCARO, L. P. (org.). **Plano de gestão para o centro histórico de Cuiabá-MT (PGCHC)**. Ananindeua, PA: Itacaiúnas, 2021. Disponível em: <https://redecidadao.ufmt.br>. Acesso em: 17 jun. 2021.

MONTEIRO, S. H.; LARA PINTO, M.; DURANTE, L. C. *et al.* Planejamento sustentável em centro histórico: análise de risco de incêndio *In*: ENCONTRO NACIONAL E VII ENCONTRO LATINO AMERICANO DE CONFORTO NO AMBIENTE CONSTRUÍDO, 10., 2011, Búzios. **Anais [...]**. Búzios: UFRJ, 2011, p. 1-10.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Os objetivos de desenvolvimento sustentável**. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 17 jun. 2021.

SÃO PAULO. **Diagnóstico de indicadores para monitoramento dos ODS em São Paulo**. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2020. Disponível em: <https://participemais.prefeitura.sp.gov.br/system/documents/attachments/000/000/006/original/b0a8a5cf1fed57f5097abcbce354970304af86c8.pdf>. Acesso em: 5 out. 2021.

SILVA, T. L. G. B.; MAIA, L. C. C.; LEAL, E. A. Grau de aderência aos indicadores de desempenho ambiental do GRI em um mercado emergente: uma análise em empresas com potencial poluidor em dois segmentos. **Revista Ambiente Contábil**, v. 9. n. 1, p. 21-36, 2017.

SISTEMA ONU NO BRASIL. Articulando os programas de governo com a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável e os objetivos do desenvolvimento sustentável: orientações para organizações políticas e a cidadania. 2018. Disponível em: https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-10/Publica%C3%A7%C3%A3o%20Articulando%20os%20ODS_REQ_ID_6998.pdf. Acesso em: 5 out. 2021.

VOLPATO, L. R. R. **Cativos do sertão**: vida cotidiana e escravidão em Cuiabá em 1850– 1888. São Paulo: Marco Zero; Cuiabá: EdUFMT, 1993.

Capítulo 2

PARTICIPAÇÃO E REPRESENTATIVIDADE NO ÂMBITO DAS LEGISLAÇÕES AMBIENTAIS NO BRASIL

Sidnei Pereira da Silva⁶

Flávia Darré Barbosa⁷

Frederico Yuri Hanai⁸

INTRODUÇÃO

Segundo o artigo 1º da Constituição Federal de 1988, “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. E, se destaca como um dos princípios fundamentais da Constituição Federal brasileira, garantindo ao Estado Democrático de Direito o processo de participação direta – do povo – porém, ocorrendo efetivamente apenas em raras aplicações e situações.

O Capítulo VI da Constituição de 1988 dedica-se a estabelecer normas específicas para o meio ambiente, destacando no Capítulo VI, art. 225 que:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 1988).

Além deste capítulo específico, ao longo da Constituição outras indicações de competências e normas relacionam-se com as questões ambientais, abrangendo desde as competências da União, Estados e municípios tanto no tema ambiental quanto na comunicação social. Para cobrir todas essas indicações e competências, a legislação ambiental do Brasil abarca

⁶ Doutor em Engenharia Urbana/UFSCar, pesquisador no Departamento de Ciências Ambientais/UFSCar. E-mail: sidneisa@gmail.com

⁷ Doutora em Ciências Ambientais/UFSCar, pesquisadora de pós-doutorado no Departamento de Geografia/USP. E-mail: flavia_darre@yahoo.com.br

⁸ Docente do Departamento de Ciências Ambientais/UFSCar. E-mail: fredyuri@ufscar.br

um amplo conjunto de leis e códigos, sendo considerada uma das mais complexas e abrangentes do mundo por diversos autores.

Partindo do entendimento de que é urgente fortalecer a participação direta, conforme indica o Art. 1º da Constituição Federal, nos processos de tomada de decisão que envolvem questões ambientais, neste capítulo realizamos uma análise crítica sobre algumas legislações ambientais brasileiras, a fim de fomentar reflexões acerca do arcabouço legal a respeito dos processos participativos no âmbito dessas legislações, a sua importância e dificuldades de implantação, e sobre a representatividade nos organismos de participação implantados pelos órgãos públicos e instituições.

Para realizar a análise, selecionamos as seguintes legislações federais: Política Nacional do Meio Ambiente – Lei 6.938, de 17/01/1981; Política Nacional de Recursos Hídricos – Lei 9.433, de 08/01/1997; Política Nacional dos Resíduos Sólidos – Lei 12.305, de 02/08/2010; Novo Código Florestal Brasileiro – Lei 12.651, de 25/05/2012; Sistema Nacional das Unidades de Conservação – Lei Federal 9.985/2000; e a Política Nacional sobre Mudança do Clima – Lei 12.187, de 29/12/2009.

A seleção dessas legislações federais levou em consideração o panorama das principais áreas ambientais, como água, biodiversidade/vegetação, clima e resíduos sólidos, em diretrizes nacionais. Frisa-se que ainda não foi estabelecida uma legislação nacional para uso e ocupação de solos de forma ampla, como o caso de águas e clima, entretanto, há duas leis que tratam de uso do solo em área urbana, a Lei 6.766/1979 que dispõe sobre uso e parcelamento do solo e a Lei 10.257/2001 (Estatuto das Cidades), que estabelece diretrizes gerais para políticas urbanas.

Buscou-se na leitura crítica de cada legislação identificar alguns aspectos referentes ao processo participativo e representatividade, tais como: institucionalização de colegiados/conselhos e mecanismos de participação; composição dos colegiados/relação com segmentos representados; poder de decisão/grau de decisão nos colegiados; atribuições legais dos colegiados. Estes aspectos foram selecionados a partir do estudo de Barbosa (2019), sobre o processo participativo e a representação na gestão dos recursos hídricos no Brasil.

De forma geral, com a pesquisa bibliográfica e documental, empenhamos em realizar uma discussão sobre os conceitos de participação e

representação, e sobre o ordenamento ambiental jurídico brasileiro relacionado aos mecanismos de participação. Também buscou-se trazer um breve panorama sobre a importância do processo participativo de questões ambientais na esfera internacional.

Em linhas gerais, e para introduzir a discussão realizada no presente capítulo, é possível aferir que o ordenamento jurídico brasileiro, em diversos momentos, estabelece a importância da participação social nos espaços públicos de comunicação direta com o Estado, principalmente a partir da Constituição Federal (CF/1988), instituindo diversos mecanismos de acesso à participação, desde as esferas federais até as municipais. Tal aspecto da CF contribui para qualificá-la como a “Constituição Cidadã”.

Um manifesto com mais de 400 mil assinaturas foi pioneiro no campo da institucionalização em reivindicar maior participação popular na Constituição Federal, esse documento foi encaminhado à Assembleia Constituinte por meio de proposta de garantia de iniciativa popular no Regime Interno Constituinte (SILVA, 2009).

Para Silva (2009), a Constituição estabeleceu, em vários campos de atuação pública, um novo sistema de gestão democrática, portanto um avanço para a democracia participativa. Como exemplo, citam-se:

O planejamento participativo, mediante a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, como preceito a ser observado pelos municípios (art. 29, XII); a gestão democrática do ensino público na área da educação (art. 206, VI); a gestão administrativa da seguridade social com a participação quadripartite de governos, trabalhadores, empresários e aposentados (art. 114, VI), e a proteção dos direitos da criança e do adolescente. (SILVA, 2009, p. 14).

Até o início da década de 1990, a literatura internacional apontava que seria quase impossível criar canais participativos nos chamados países em desenvolvimento, geralmente da América Latina, por conta das características das suas instituições políticas (CORTÊS, 2007).

No Brasil, no início dos anos 2000, mais precisamente em 2007, contabilizavam-se 31 conselhos nacionais em que participavam cerca de 440 entidades representativas de segmentos da sociedade civil (sindicatos, organizações patronais, movimentos rurais, urbanos, ambientalistas, de defesa de direitos, dentre outros), ainda que algumas organizações estivessem

presentes em mais de um conselho, o número ultrapassava as 600 participações (IPEA, 2013; SILVA, 2009).

Dentre esses espaços institucionalizados, destacam-se os conselhos de política pública na área de saúde, educação, desenvolvimento rural, assistência social, trabalho e emprego, planejamento e gestão urbana. No âmbito municipal, a novidade foi a ampliação dos conselhos municipais e orçamentos participativos (CORTÊS, 2007).

Esse movimento, que contrariou as expectativas internacionais, e que inclui representantes de segmentos sociais diversificados, como poder público e sociedade civil em um conselho para decisão de políticas públicas, é fundamental para um processo democrático, pois são desses espaços que surgem as cooperações em variados temas, e consensos que agregam qualidade às questões socioambientais.

Lopez e Pires (2010) debatem que esses processos que transcendem os momentos eleitorais e criam alternativas e formas de mediação entre Estado e sociedade, proporcionam a vocalização de demandas, discussões públicas, formação de acordos, a partir da contribuição de cidadãos e grupos sociais., Além disso, é preciso considerar que nesses novos espaços de discussão é preciso a paridade na representação da sociedade civil e Estado (BARBOSA, 2019).

Diante do exposto, estruturamos o capítulo da seguinte forma: primeiro apresentamos uma discussão sobre os conceitos de participação, representação e democracia; depois realizamos um breve panorama internacional sobre questões ambientais e a participação; na sequência apresentamos os mecanismos de participação social na política brasileira trazendo um pouco da discussão da pauta ambiental e, finalmente, analisamos as legislações ambientais em relação ao processo participativo.

REPRESENTAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA

Os conceitos de representação e participação possuem longa trajetória de discussão e debate literário, de autores clássicos a contemporâneos, pois são conceitos que fundamentam a constituição do Estado e da sociedade desde a Grécia antiga e a política aristotélica, e contribuem para definir o próprio conceito de democracia.

Sabendo da inviabilidade de realizar toda essa trajetória histórica na discussão sobre esses conceitos, para o presente capítulo, selecionamos alguns aspectos e discussões que deram a base para o objetivo do estudo.

Autores como Pitkin (2006), Dowbor, Houttzager e Serafim (2008) destacam os aspectos culturais e políticos que envolvem o conceito de representação, e apontam que o conceito é um fenômeno humano que em um determinado momento ou espaço, torna presente o que está ausente por meio de um agir que é a prática realizada por um representante. Este representante faz a vez, ou representa determinado grupo ou instituição. Nesse sentido se faz importante refletir sobre os aspectos que estão em discussão, e a responsabilidade do representante.

Barbosa (2019) recorre a Avritzer (2007) para apresentar três formas de representação na política contemporânea: a representação eleitoral, que se dá por meio do voto; a advocacia, em que a relação é dada pela identificação de discursos e ideias; a representação da sociedade civil que ocorre por meio da autorização dos atores com afinidade em temas e experiências (BARBOSA, 2019).

Para Barbosa,

a representação pode ser vista como um mecanismo de aceitação da diversidade e diferenças, no controle e regulação entre representantes e representados, em geral contribuindo para a construção e o alcance de uma visão amplificada do universo de decisão, e assim pode adquirir significados distintos. (BARBOSA, 2019, p. 70).

Já o conceito de participação, que ganha força no cenário mundial após a década de 1960, merece atenção, pois a partir dele é possível compreender os processos políticos que ocorrem na democracia contemporânea (BARBOSA, 2019; PATEMAN, 1992). Este conceito adquire conotações, ao longo do tempo, “que irão depender do contexto político, social e histórico e das práticas sociais às quais está associado” (BARBOSA, 2019, p. 81). Por isso, o conceito de participação deve ser compreendido como um processo de construção político-cultural-social, que passa pela esfera educacional (BARBOSA, 2019).

Bordenave (1994), que estudou especialmente a participação, discorre que “participação é fazer parte, tomar parte ou ter parte” (BORDENAVE, 1994, p. 22) em determinada situação e destaca que a intenção do participante gera níveis distintos de participação, que vão da informação à cogestão, e estão

balizados, sobretudo, no como se toma parte, e não no quanto se faz parte (BORDENAVE, 1994).

Com base em Avritzer (2007) é possível discutir que em governos autoritários ou com projetos políticos liberais e neoliberais o processo participativo pode ser visto como uma ameaça, pois é um processo que inclui a sociedade nas decisões de gestão e para formulação de políticas públicas, descentralizando as decisões. Além disso, muitas vezes é visto por esses governos como um processo oneroso e demorado na tomada de decisões, pela necessidade da criação de canais específicos entre governo-Estado-sociedade para que o processo ocorra. Acrescenta-se o receio ao controle social durante o processo.

Neste ponto é importante trazer duas visões sobre o processo participativo para as decisões políticas na democracia, debatidas por Evans em 2013. A primeira, embasada pela teoria realista, defende que a participação deveria ficar limitada ao ato de votar, já que uma ampla participação da sociedade tornaria qualquer processo de decisão política lento e oneroso. A segunda parte da teoria crítico-construtivista, que defende a ampla participação da sociedade como uma forma de melhorar a confiança nas instituições, legitimação das decisões e como ferramenta para a resolução de problemas complexos para soluções políticas (EVANS, 2013).

Após apresentar as duas correntes, o autor discute que em um processo democrático existe a prática da cidadania que ocorre por meio da participação social, pois esta permite à população expressar suas necessidades e aspirações nos espaços públicos, e por isso também é um processo educativo (EVANS, 2013), e para isso também seria preciso uma reestruturação dos órgãos e legislações com o cuidado de garantir que toda a sociedade esteja de fato representada. Discorre o autor que,

a participação pública é, portanto, não apenas o ingrediente essencial da tomada de decisão e entrega de políticas públicas, mas uma medida chave da qualidade de vida democrática. (EVANS, 2013, p. 2).

De acordo com Romera e Silva (1978 *apud* BARBOSA, 2019, p. 83),

para que o processo participativo seja contínuo, a participação da sociedade nas decisões de gestão deve ser a construção

consciente do futuro, que se realiza em função do presente que se vive e do futuro que se espera, e exige como seu princípio a formação de uma consciência crítica.

A consciência crítica e o processo participativo são, ou pelo menos devem ser, a base do exercício da cidadania em uma democracia, a fim de tornar as políticas públicas mais eficazes, com partilha de poder, e criação de arenas de cooperação e de sujeitos políticos.

No Brasil, os espaços institucionalizados de discussão e decisão, sobretudo conselhos nacionais e colegiados, são compostos por representantes do poder público e sociedade civil, que está organizada entre usuários do sistema e organizações civis. Esses espaços foram institucionalizados no país sobretudo após a redemocratização e com a Constituição Federal de 1988, e permitem a diversificação da representação para formulação das políticas públicas, principalmente do segmento da sociedade civil (AVRITZER, 2007). São espaços em que, por meio da representação, o processo participativo se torna legítimo.

Ainda, para refletir sobre as formas de participação em instâncias colegiadas ou conselhos de políticas públicas, vale citar as escadas de participação de Arnstein (1969), que variam em grau, ou, em outras palavras, trazem um coeficiente de participação: manipulação; terapia; informação; consulta; pacificação; parceria; delegações de poder e controle do cidadão. O grau máximo da participação estaria no controle do cidadão.

Para Barbosa (2019, p. 88), “a participação, ao menos nos Estados democráticos representativos, parece estar relacionada com as ações que vêm do próprio Estado para a sociedade” e suas interações. A autora discorre que “o conceito de participação está associado à formação e ao aumento da consciência crítica sobre o processo social e histórico” (BARBOSA, 2019, p. 89). Portanto, é possível aferir que a participação e a representação estão intrinsecamente relacionadas à democracia contemporânea.

QUESTÕES AMBIENTAIS NA ESFERA INTERNACIONAL E PARTICIPAÇÃO

A inclusão da participação da sociedade, seja de forma direta ou por representantes, nas decisões de gestão relativas à pauta ambiental vem sendo

defendida em conferências internacionais ambientais para o desenvolvimento sustentável, sobretudo a partir da década de 1970.

Em 1972, durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano – Conferência de Estocolmo – a comunidade mundial estabeleceu 26 princípios que dariam base para o desenvolvimento do conceito de desenvolvimento sustentável, afirmando a responsabilidade do ser humano nas ações que impactam o meio ambiente, agregando à discussão as implicações econômicas ao meio ambiental natural. Em suma, sugere que o desenvolvimento socioeconômico e ambiental deveria ser gerido de maneira integrada e não mais separados como era até então.

Para Ribeiro (2010), nesta conferência, a discussão esteve em torno principalmente do tema da poluição atmosférica, e entre países pobres-desenvolvimentistas –, e países ricos-zeristas – que, segundo o autor, eram países que sugeriram o crescimento zero da economia dos países pobres baseados no relatório *Limite para o Crescimento de Meadows et al.* (1973), que indicava escassez de recursos naturais Limite para o Crescimento.

A partir dessa Conferência, em 1983 foi instalada a Comissão Mundial das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. A comissão, presidida por Gro Harlem Brundtland, foi incumbida de investigar a fundo as questões relevantes relacionadas aos padrões de desenvolvimento e de consumo dos recursos naturais realizados até aquele momento e seus impactos caso os limites de consumo de recursos fossem ultrapassados.

O resultado dessa investigação gerou um relatório publicado em 1987, o relatório denominado “Nosso Futuro Comum”, popularmente conhecido como Relatório Brundtland, que formalizou o conceito de desenvolvimento sustentável: “Humanidade ter a capacidade de atender às necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades” (UN, 1987, p. 24, *tradução nossa*). O relatório também menciona a importância do envolvimento e trabalho integrado da sociedade, grupos e organizações como indispensáveis para o processo de alcançar o desenvolvimento sustentável global (UN, 1987), o que demonstra a preocupação com um processo participativo.

O princípio da participação na tomada de decisões ambientais integra um dos três pilares do Princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro, elaborada

durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente (Rio-92), segundo o qual:

A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos. (DECLARAÇÃO DO RIO DE JANEIRO, 1992).

Segundo discorre Ribeiro (2010), o “desenvolvimento sustentável e a segurança ambiental surgiram como premissas das negociações, associados a princípios como os da responsabilidade comum, porém diferenciada, e o da precaução” (RIBEIRO, 2010, p. 76).

Esses pilares foram posteriormente desenvolvidos pela Convenção de Aarhus, de 1998, na Europa, que trata o acesso à informação, a participação pública no processo de decisório e o acesso à justiça em matérias ambientais como únicos instrumentos globais para uma efetiva democracia ambiental, pela qual a:

[...] melhoria do acesso do público à informação e a sua mais ampla participação nos processos de tomada de decisões e no acesso à justiça são instrumentos essenciais para garantir a sensibilização do público para as questões ambientais e para promover uma melhor execução e aplicação da legislação ambiental. Tal contribui para reforçar e tornar mais eficazes as políticas de ambiente. (UNECE, 1998, on-line).

Por fim, citamos a Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, realizada em 2015, que aprovou uma agenda com objetivos a serem alcançados até 2030, contendo uma declaração com 17 objetivos conhecidos como ODS (Objetivos do Desenvolvimento Sustentável) e 169 metas a eles relacionadas, uma seção sobre meios de implementação, de parcerias globais e um arcabouço para acompanhamento e revisão. A inspiração para os ODSs foi preestabelecida pelos Objetivos do Milênio (ODM), com a finalidade de complementar o trabalho iniciado por eles, buscando o equilíbrio entre as três dimensões de sustentabilidade: econômica, social e ambiental, tornando-as integradas e indivisíveis.

Os ODS podem ser considerados referências no processo de participação social, principalmente na construção dos indicadores, com contribuições feitas nas metas de combate à pobreza e pelo combate às desigualdades e preservação do meio ambiente.

MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO

No sistema político brasileiro estão presentes diversos mecanismos de participação social, estabelecidos legalmente para elaboração e aprovação de leis. Presentes na Constituição Federal, se encontram, em seu Capítulo IV, art. 14, alguns instrumentos de atuação popular:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I – Plebiscito;

II – Referendo;

III – Iniciativa popular. (BRASIL, 1988, on-line).

Primeiro é importante discorrer sobre o sentido de sufrágio universal, que diz respeito à representação política, e, segundo Bobbio (1998), é o elemento-chave da representação da sociedade moderna no caminho pelo avanço da democracia, portanto, não se trata de um mecanismo de participação direta. A participação social, no caso do sufrágio, remete à escolha dos representantes no momento do voto.

Conforme o art. 2º da Lei Federal 9.709/1998, que regulamenta os incisos I, II e III da Constituição, plebiscito e referendo são: “consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa” (BRASIL, 1998, on-line), podendo ser essa matéria de pauta ambiental. A mesma lei, nos parágrafos 1 e 2 define cada um:

§ 1º O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

§ 2º O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição. (BRASIL, 1998, on-line).

Já a iniciativa popular foi uma das principais novidades que veio com a Constituição de 1988. A iniciativa popular de leis é a proposição direta, sem a presença de intermediários, e seria a maneira mais direta de se fazer valer o artigo primeiro da Constituição: “o poder emana do povo”. A ideia é fazer com que o eleitorado tenha participação ativa do processo legislativo, sugerindo e manifestando seu interesse acerca de determinada matéria. Conforme o art. 13 da Lei Federal 9.709,

a iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. (BRASIL, 1998, on-line).

Segundo Lazzaretti e Oliveira (2012), no princípio da participação comunitária nas pautas ambientais, a partir do âmbito legislativo, aplicam-se os instrumentos clássicos elencados no art. 14 da Constituição Federal, a saber: o plebiscito, referendo e a iniciativa popular. Portanto, neste âmbito, a população ou comunidade toma parte do processo participativo com um poder moderado de decisão.

Na esfera da administração pública federal existem ambientes de participação que promovem as interfaces participativas socioestatais, que são: os conselhos de políticas públicas; as conferências de políticas públicas; a ouvidoria pública; as audiências públicas; as consultas públicas; os grupos de trabalhos; as reuniões, as mesas de diálogo e plano plurianual participativo (BARBOSA, 2019; BRASIL, 2013). Melo e Oliveira (2012) acrescentam o direito de petição aos órgãos públicos ambientais.

Para a área ambiental, destaca-se a **consulta pública** presente no escopo ou protocolo do instrumento de AIA (Avaliação do Impacto Ambiental), que se dá após a finalização do Relatório de Estudo de Impacto Ambiental (RIMA), tendo como objetivo: informar a população sobre os projetos e seus impactos e aos proponentes dos projetos e tomadores de decisão sobre eventuais objeções dos cidadãos para que possam ser usadas como critério de tomada de decisão, essa última parte, pelo menos em tese. Sabemos que as audiências públicas têm caráter mais informativo que consultivo, sendo, portanto, um grau baixo de participação social.

Outros exemplos de consulta pública estão no artigo 3º da Resolução CONAMA 237, que se caracteriza como parte determinante do ato administrativo em prever audiências públicas em licenciamentos de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras causadoras de danos ambientais significativos, e na Resolução 009/1987, que faz o detalhamento e disciplina o processo de audiências públicas, determinando finalidade, prazos e procedimentos a serem seguidos.

Esses dois documentos estão diretamente relacionados ao instrumento do Licenciamento Ambiental, que pode ser caracterizado como um caso à parte no processo de audiências públicas. O instrumento de AIA visa a prever eventuais impactos ambientais decorrentes de atividades antropogênicas, na tentativa de minimizar os impactos negativos e de, inclusive, proibir ou coibir atividades de danos irreversíveis à saúde humana e ao meio ambiente.

Também é imprescindível destacar os conselhos e colegiados, definidos na legislação ordinária com finalidade de concretizar a participação e controle da sociedade recomendado na Constituição Federal de 1988. Esses organismos são responsáveis pela articulação com foco na participação popular, deliberação de propostas e controle do Estado, tendo o caráter deliberativo e permanente assegurado pela própria Constituição, e são responsáveis, de modo geral, da formulação, supervisão e da avaliação das políticas públicas, em âmbitos federal, estadual e municipal.

Nesse sentido, Dagnino (2004) discorre que a Constituição de 1988 incluiu mecanismos de democracia direta e participativa, e que este fato foi um grande avanço para a democracia do país. Dentre eles, “o estabelecimento de Conselhos Gestores de Políticas Públicas, nos níveis municipal, estadual e federal, com representação paritária do Estado e da sociedade civil, destinados a formular políticas sobre questões relacionadas com o meio ambiente, a saúde, crianças e adolescentes, assistência social, mulheres, etc. (DAGNINO, 2004, p. 96).

A finalidade dessas instituições é a divisão da responsabilidade em relação ao poder decisório e a confirmação e validação do controle social das ações e políticas a fim de garantir os direitos conquistados, sendo, assim, espaços deliberativos e de controle social da coisa pública (CNAS, 2012). Entretanto, muitas legislações ordinárias ignoram esse fato no processo de criação e definição das competências dos conselhos.

Segundo Gordilho e Oliveira (2014), os órgãos colegiados podem ser classificados sob duas formas: quanto à natureza de suas manifestações (consultivos ou deliberativos) e quanto à sua composição (totalmente governamentais, preponderantemente governamentais; paritários; preponderantemente sociais e totalmente sociais). “Esses dois critérios de taxonomia visam a auxiliar na verificação do grau de inserção do princípio da participação popular em tais órgãos públicos” (GORDILHO; OLIVEIRA, 2014).

Ainda segundo os autores, o direito ambiental brasileiro prevê a existência de 25 colegiados ambientais de abrangência nacional, que tratam de aspectos amplos ou setoriais pertinentes ao meio ambiente (GORDILHO; OLIVEIRA, 2014).

Devido ao caráter técnico das decisões no âmbito do direito ambiental, faz-se necessária a implementação desses colegiados a fim de amparar a elaboração de leis e o planejamento de políticas públicas. Para Fonseca, Bursztyn e Moura (2012, p 193), “o elemento técnico é constituinte das políticas públicas”, dessa maneira, faz-se entender a necessidade de capacitação dos conselhos para tomada de decisões adequadas. E essa capacitação é gerada pela incorporação de especialistas oriundos da sociedade civil.

Ainda, no âmbito da administração federal é possível identificar outros dois dispositivos legais que dão base para que ocorra a participação social e o controle social: o direito à informação por meio da Lei 12.527/2011; o poder de denúncia em vários órgãos de competências distintas (BARBOSA, 2019; BRASIL, 2013).

Na esfera jurídica, Melo e Oliveira (2012) destacam que a participação social e comunitária ocorre por meio das ações constitucionais do mandado de segurança, individual ou coletivo, da ação popular e da ação civil pública, observada, no entanto, a legitimidade para a propositura da ação. É comum, por exemplo, a ação do Ministério Público em ações de causas específicas, movidas por colegiados, ou ações civis coletivas.

Ainda, com relação ao direito e política ambiental brasileira, o art. 225 da Constituição estabelece uma série de deveres direcionados à efetivação da participação nas pautas ambientais, tais como o dever de cooperação entre estado e sociedade (art. 225, *caput*), o dever de educação ambiental (art. 225, § 1º, inc. VI) e o dever de publicidade dos estudos prévios de impacto ambiental

(art. 225, § 1º, inc. IV) (PAES, 2015), todos eles envolvem graus diferenciados de participação social.

Outro mecanismo que promoveu ampla participação social em discussões relacionadas ao meio ambiente foram as Conferências Nacionais de Meio Ambiente. As Conferências promoveram o espaço para a interlocução entre Estado e Sociedade Civil, com o objetivo de contribuição para formulação de propostas de políticas públicas. Na esfera ambiental, entre os anos de 2003 e 2010 (Quadro 1), foram realizadas diversas conferências sobre o meio ambiente, a saber:

- a) 2003 – I CNMA – Fortalecimento do Sistema Nacional do Meio Ambiente;
2005 – II CNMA – Gestão Integrada das Políticas Ambientais e Uso dos Recursos Naturais;
- b) 2008 – III CNMA – Mudanças Climáticas;
- c) 2009 – Saúde Ambiental;
- d) 2013 – IV CNMA – Resíduos Sólidos;
- e) Anos de 2003, 2006 e 2009 – em conjunto com o Ministério da Educação, a Conferência Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente.

Quanto ao alcance participativo, os números no quadro a seguir destacam os números de participantes e os resultados obtidos nas respectivas conferências.

Quadro 1. Lista das conferências nacionais e resultados obtidos

Ano	Tema da Conferência	Participação em todo país	Delegados Nacionais	Resultados
2003	Fortalecimento do Sistema Nacional do Meio Ambiente	65 mil pessoas	912	659 deliberações* 336 recomendações**
2005	Gestão Integrada das Políticas Ambientais e Uso dos Recursos Naturais	89 mil pessoas	1269	780 deliberações 51 recomendações
2008	Mudanças Climáticas	115 mil pessoas	1269	660 deliberações
2013	Resíduos Sólidos	200 mil pessoas	1352	60 propostas finais

*Competência direta do Ministério do Meio Ambiente. **Competência de outros órgãos.

Fonte: MMA (2021).

Ademais, por meio de uma participação que ocorre por um canal legítimo, porém não institucional, estão os Grupos de Pressão, que são a legítima defesa de interesses frente aos poderes públicos de forma lícita e transparente pelos mais variados grupos de interesse da sociedade (MOURA, 2008).

LEGISLAÇÕES AMBIENTAIS NO BRASIL E PROCESSO PARTICIPATIVO

A participação popular na área ambiental é consagrada em diversos mecanismos, a começar pela própria Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, inciso LXXIII:

[...] qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao *meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural*. (BRASIL, 1988).

Além da Constituição, as políticas públicas setoriais do meio ambiente também dispõem sobre mecanismos e formas de inserir a participação e o controle social, o que não significa que os instrumentos e mecanismos funcionem na prática. A seguir, apresentaremos algumas legislações ambientais, e possíveis mecanismos e instrumentos para promoção da participação social e articulação entre sociedade e Estado.

Política Nacional do Meio Ambiente

A Lei 6.938, de 17 de janeiro de 1981, que dispõe sobre a “Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação” em seu art. 2º, parágrafo X, estabelece a necessidade de “educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente” (BRASIL, 1981). Destaca-se para análise desta legislação a criação do Conama, colegiado de caráter consultivo.

Com a criação do Conama, o governo federal objetivou buscar assessoria por meio de estudos e propostas políticas ao conselho de governo,

propondo diretrizes para a manutenção do meio ambiente e, no âmbito de sua competência, propor normas e padrões com finalidade de estabelecer-se um ambiente ecologicamente equilibrado (BRASIL, 1981).

Formado, inicialmente, por diversos membros da sociedade civil (incluindo usuários privados do sistema, o terceiro setor, dentre outras organizações) e do poder público, de forma paritária, atualmente o Conama se encontra em processo de esvaziamento, contando com apenas 23 membros, sendo apenas seis representantes da sociedade civil, entre empresários (Conselho Nacional das Indústrias – CNI e Conselho Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA) e associações ambientalistas (2 institutos de pesca e 2 entidades, supostamente de desenvolvimento ecológico). O Conselho já contou anteriormente com 108 membros representando diversas áreas e entidades e tendo uma representatividade de 20% para sociedade civil. É possível observar no Quadro 2 a evolução do número de participantes desde a sua criação até o momento atual.

Quadro 2. Participantes do Conama por setores e segmentos

SETORES	SEGMENTOS	1983	1990	1999	2010	2019
Governamental	Governo Federal	14	23	28	39	8
	Estados	4	27	27	27	5
	Municípios	-	1	1	8	2
Setor produtivo	Entidades empresariais	3	4	4	8	2
	ONGs e/ou associações civis	3	8	8	15	4
	Sindical	3	4	4	4	-
Não governamental (exceto entidades empresariais)	Acadêmico	1	-	-	1	-
	Comunidades indígenas/tradicionais	-	-	-	2	-
	Conselheiros honorários	-	-	-	1	-
Outros – sem direito a voto	Câmara dos Deputados	-	-	-	1	-
	Ministério Público (federal e estadual)	-	-	-	2	1
TOTAL		29	67	72	108	22

Fonte: Adaptado de IPEA (2011) e atualizado pelos autores (2021).

Infelizmente, a partir de 2019, o atual governo, por meio de Decreto 9.806/2019 reduziu a formação do conselho para 22 membros, um retrocesso que retirou participações relevantes, como o Instituto Chico Mendes de

Conservação da Biodiversidade (ICMBIO) e a Agência Nacional de Águas (ANA). Esta Agência que inclusive não está mais na área ambiental, passando em 2019 para a pauta do Ministério do Desenvolvimento Regional. Esse decreto pode ser caracterizado como um retrocesso no que tange à participação da sociedade civil, setor fundamental para manutenção do processo de transparência e controle, com mecanismos que dificultam essa participação.

A diminuição da participação pública, para menos de 5% do que existia anteriormente, excluiu setores importantes, como sanitaristas, comunidade científica, cooperativas, sindicatos e outros, contrariando a promulgação de outras legislações brasileiras, inclusive a própria Constituição Federal.

Anteriormente, o processo de eleição dos membros do Conama era baseado no Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas (CNEA), por meio de eleição democrática, sendo eleitos dois membros por região geográfica e uma representação de âmbito nacional. Atualmente, o processo é feito por sorteios, sem transparência.

Política Nacional de Recursos Hídricos

A Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997, institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamentando o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal.

Já em seu art. 1º a referida lei estabelece dentre alguns fundamentos, que “a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades” (BRASIL, 1997).

Em seu art. 34 estabelece a “formação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos com participação de representantes dos usuários de água e organizações da sociedade civil”. No art. 37, institui os Comitês de Bacias Hidrográficas, com participação dos “usuários das águas de sua área de atuação” e “das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia” (BRASIL, 1997). Esses colegiados são os ambientes imprescindíveis para a promoção do processo democrático e participativo na gestão dos recursos hídricos, desde que contemplem as vozes de toda a sociedade na gestão da água.

A PNRH ainda define as normativas para a formação da representação das organizações civis nos colegiados. No capítulo VI, art. 47, estabelece que:

são consideradas, para os efeitos desta Lei, organizações civis de recursos hídricos: I – consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas; II – associações regionais, locais ou setoriais de usuários de recursos hídricos; III – organizações técnicas e de ensino e pesquisa com interesse na área de recursos hídricos; IV – organizações não-governamentais com objetivos de defesa de interesses difusos e coletivos da sociedade; V – outras organizações reconhecidas pelo Conselho Nacional ou pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos.

O art. 48 estabelece que “Para integrar o Sistema Nacional de Recursos Hídricos, as organizações civis de recursos hídricos devem ser legalmente constituídas”.

Esses artigos demonstram que a Lei 9.433/1997 possui um arcabouço orientado à gestão descentralizada, integrada e participativa dos recursos hídricos. Contudo, como demonstrou Barbosa (2019), a participação ocorre por meio da representação dos segmentos da sociedade e civil, poder público e usuários de água nos ambientes colegiados, e estes possuem diversos desafios a serem enfrentados para o fortalecimento do processo participativo, como, por exemplo: a não paridade de representantes nos colegiados; a falta de acesso à informação; a não implementação dos instrumentos de gestão propostos na política nacional de recursos hídricos; a falta de articulação com outras políticas públicas, dentre outros.

Soma-se a esses desafios o fato de que no ano de 2019, a PNRH, que até então era uma pasta do Ministério do Meio Ambiente, passou para o Ministério do Desenvolvimento Regional, e a estrutura de governança do sistema, desde então, foi sendo reorganizada. O colegiado nacional (CNRH), que ocupa a maior hierarquia no sistema decisório de gestão da água e dos recursos hídricos do Brasil, foi reestruturado em sua composição e a sua estrutura regimental (após a reforma administrativa do Governo Federal com a publicação do Decreto 10.000/2019, conforme definido em seu art. 3º), estabeleceu o número menor de representantes (que antes era de 57 para 37 membros), com significativa redução dos representantes da sociedade civil organizada. A justificativa da reestruturação vai ao encontro com uma política realista neoliberal, da

eficiência e funcionalidade, e afasta o alcance de paridade e a equidade na representação, e por consequência se distancia de um processo amplo de discussão em um ambiente que deve ser democrático por representar toda a sociedade.

Sistema Nacional das Unidades de Conservação

A Lei Federal 9.985/2000 institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), apresentando diretrizes que:

[...] II – assegurem os mecanismos e procedimentos necessários ao envolvimento da sociedade no estabelecimento e na revisão da política nacional de unidades de conservação; III – assegurem a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação; IV – busquem o apoio e a cooperação de organizações não-governamentais, de organizações privadas e pessoas físicas para o desenvolvimento de estudos, pesquisas científicas, práticas de educação ambiental, atividades de lazer e de turismo ecológico, monitoramento, manutenção e outras atividades de gestão das unidades de conservação; V – incentivem as populações locais e as organizações privadas a estabelecerem e administrarem unidades de conservação dentro do sistema nacional.

Na grande maioria das diretrizes do SNUC é visível a preocupação com um processo democrático participativo para a promoção do desenvolvimento sustentável, levando em consideração o meio ambiente e o ser humano. Inclui, dentre seus objetivos, o respeito e a valorização da cultura e do conhecimento das comunidades tradicionais.

A gestão democrática do SNUC, ao menos em teoria, vai além da sua estrutura para gestão, pois envolve a população em diferentes momentos, como as consultas públicas obrigatórias para a criação das Unidades de Conservação, ou na própria constituição da Reserva da Biosfera que deve ser participativa e ser gerida por um colegiado deliberativo com equidade de representantes da sociedade e poder público.

Para alcançar as diretrizes, o SNUC possui uma estrutura de gestão que se relaciona com a Política Nacional do Meio Ambiente, pois dentre os órgãos

para geri-lo estão o Conama e o Ministério do Meio Ambiente (MMA). Além disso, como órgãos executores estão o Ibama e o Instituto Chico Mendes.

Sobretudo no Conama, era garantida a discussão democrática por meio dos diversos representantes do poder público e sociedade civil organizada. No entanto, conforme anteriormente mencionado, este órgão colegiado sofreu alterações em sua composição a partir de 2019, reduzindo de forma impactante a contribuição da sociedade civil no processo de debate ambiental.

Política Nacional Sobre Mudança do Clima

A Lei 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), em seu artigo 3º determina que

a PNMC e as ações dela decorrentes, executadas sob a responsabilidade dos entes políticos e dos órgãos da administração pública, observarão os princípios da precaução, da prevenção, da participação cidadã, do desenvolvimento sustentável e os das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, este último no âmbito internacional.

O artigo demonstra que o processo participativo na PNMC deverá ocorrer por meio da cidadania e atuação efetiva da sociedade, nas diversas medidas para mitigar os impactos sobre o clima. Contudo, ao longo da PNMC é possível verificar que o Estado, as esferas federativas e as grandes corporações devem ter a maior responsabilidade em promover padrões de sustentabilidade climática e acordos nacionais e internacionais, colocando uma outra escala de discussão democrática para a emergência climática.

Política Nacional dos Resíduos Sólidos

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305, de 2 de agosto de 2010), em seu artigo 3º, inciso VI, estabelece o controle social no “conjunto de mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade informações e participação nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos”.

A viabilidade para participação cidadã e as iniciativas de mobilização social são mencionadas na PNRS: pelo artigo 6º, que determina os princípios

da PNRS e em seu inciso X, estabelece “o direito da sociedade à informação e ao controle social”; em seu art. 15, Parágrafo único, que determina que “o Plano Nacional de Resíduos Sólidos será elaborado mediante processo de mobilização e participação social, incluindo a realização de audiências e consultas públicas”; e nos arts. 18 e 19, que versam sobre a participação de grupos interessados, em especial as cooperativas, na coleta seletiva e na logística reversa.

Novo Código Florestal Brasileiro

A Lei 12.651, de 25 de maio de 2012 (Novo Código Florestal Brasileiro), estabelece normas gerais sobre a Proteção da Vegetação Nativa, incluindo Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de Uso Restrito, assim como regulamenta a exploração florestal e outros assuntos relacionados (controle e prevenção dos incêndios florestais, e a previsão de instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos).

Esta Lei não apresenta referência sobre a participação e representação social. Existem muitas críticas sobre o processo de sua elaboração e aprovação, que revogou as Leis 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, sendo considerada como um retrocesso em relação à conservação de florestas, à proteção de vegetação natural existente, assim como à delimitação de áreas de proteção permanentes.

A inexistência de qualquer dispositivo que garanta a participação social no processo decisório é outro ponto de crítica, já que pelo Novo Código Florestal, a responsabilidade ou poder, sobre as decisões, ficou sobretudo centralizada no poder público, seja Estado, unidades da federação ou municípios, sendo que a sociedade civil está delegada à colaboração na criação de políticas para preservação, porém, sem determinar como deve ocorrer essa colaboração.

CONCLUSÃO

A análise do arcabouço legal relacionado ao meio ambiente demonstrou que algumas legislações possuem estruturas, diretrizes e dispositivos que promovem em maior grau o processo de participação da sociedade na

discussão e formulação das ações de gestão, como por exemplo a Política Nacional de Recursos Hídricos, a Política Nacional do Meio Ambiente e o SNUC. Por outro lado, algumas legislações ambientais não abrangem o processo democrático de decisão, para envolvimento significativo da sociedade civil nas decisões de gestão, como é o caso da Política Nacional de Mudanças Climáticas e o Novo Código Florestal.

Mesmo existindo na legislação dispositivos que contribuem para incluir a participação social no processo decisório, não há garantia que essa participação seja efetiva e que proporcione uma discussão democrática com toda a sociedade. Ainda, notou-se que a promoção da participação ocorre por meio da representação, ou seja, uma participação indireta, pois analisando as leis, notamos que a maior parte dos mecanismos citados são colegiados, ou fazem parte do sistema administrativo.

Mesmo com esses desafios, a Constituição Federal de 1988 e as legislações ambientais tiveram um avanço significativo no processo participativo até a metade da década atual.

Após conseguir esse alcance significativo, os processos de fiscalização e de preservação do meio ambiente vêm sendo atacados impiedosamente pelo governo instaurado em 2019, com o desmonte dos órgãos ambientais e a redução da participação popular como poder fiscalizador, tem contribuído para que ocorra o aumento da supressão de florestas naturais nativas, que são de grande relevância não somente ambiental, mas também social e econômica, impactando severamente os recursos hídricos.

Por meio do decreto 9.759/2019, o Governo Federal promoveu a reestruturação e a extinção de diversos colegiados nacionais, sendo que apenas nove se mantiveram. Dentre os órgãos extintos, citam-se a Comissão Nacional de Agroecologia, o Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável, o Comitê Orientador do Fundo Amazônia e o Comitê Diretor da Plataforma ABC.

Um dos órgãos que sofreu com a reestruturação foi o Conama, com o Decreto 9.806/2019, cuja redução da participação social no Conselho foi de 76%. Essa reestruturação proporcionou ao governo a alteração de diversas resoluções com funções protetivas do meio ambiente, levando por exemplo à revogação de resoluções, tais como: a de proteção aos mananciais, mangues e restingas; a de necessidade de licenciamento ambiental para projetos de

irrigação; e a de restrições para incineração de resíduos sólidos. Na Comissão Nacional de Biodiversidade (CONABIO), houve a redução da representatividade das organizações ambientalistas, enquanto a participação de grupos do agronegócio foi mantida, reduzindo a participação da sociedade civil na gestão do Programa Nacional de Diversidade Biológica, colocando também em risco a proteção dos ecossistemas brasileiros devido à fragilização da paridade.

Portanto, há um processo em curso de centralização de poder, sobretudo no Estado, que afasta o processo democrático nas decisões acerca das várias áreas e instituições ambientais. Compreendemos que o desmonte da participação social está na contramão da democracia, e que a democracia ambiental somente é efetivada com a adequada ampliação da participação cidadã nos diversos processos democráticos de decisão, com as devidas oportunidades de controle social.

REFERÊNCIAS

ARNSTEIN, S. R. Uma escada da participação cidadã. **Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – Participe**, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002.

AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582007000300001&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 17 abr. 2021.

BARBOSA, F. D. **Comitês de Bacia Hidrográfica, representação e participação**: desafios e possibilidades à gestão da água e dos recursos hídricos no Brasil. 2019. 417 f. Tese (doutorado em Ciências Ambientais) – Universidade Federal de São Carlos, UFSCar, São Carlos, SP, 2019. Disponível em: https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/11643/TESE%20FLAVIA_DARRE_BARBOSA.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 17 abr. 2021.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Programa Gespública – participação e controle social**: instrumentos jurídicos e mecanismos institucionais. Brasília: MP, SEGEP, 2013. Versão 1/2013.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Instituiu o Estado Democrático e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. cesso em: 17 abr. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). Processo eleitoral dos (as) representantes da Sociedade Civil nos Conselhos de Assistência Social. **Caderno de orientações CNAS**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012.

CORTÉS, S. M. V. Viabilizando a participação em conselhos de política pública municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy communities. *In*: HOCHMAN, G.; ARRETCHÉ, M.; MARQUES, E. (orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política e Sociedade – Revista de Sociologia e Política**, n. 5, out. 2004. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1983>. cesso em: 17 abr. 2021.

DECLARAÇÃO DO RIO DE JANEIRO. **Estud. Av.**, São Paulo, v. 6, n. 15, p. 153-159, ago. 1992. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141992000200013&lng=en&nrm=iso. <https://doi.org/10.1590/S0103-40141992000200013>. Acesso em: 18 abr. 2021.

DOWBOR, M.; HOUTZAGER, P.; SERAFIM, L. **Enfrentando os desafios da representação em espaços participativos**. São Paulo: CEBRAP/IDS, 2008.

EVANS, M. *et al.* Participação social: lições aprendidas na Europa. *In*: ANTERO, S.A.; SALGADO, V. A. B. (orgs.). **Participação social: textos para discussão**. Brasília: IABS, 2013. p. 11-105.

FONSECA, I. F.; BURSZYTN, M.; MOURA, A. M. M. Conhecimentos técnicos, políticas públicas e participação: o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). **Rev. Sociol. Polít.** [online], v. 20, n. 42, p. 183-198, 2012. ISSN 0104-4478. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782012000200013>.

GORDILHO, H. J. S.; OLIVEIRA, T. P. Os colegiados ambientais como expressão do princípio da participação popular no direito brasileiro: o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Revista de Informação Legislativa**, v. 51, n. 204, p. 67-89, out./dez. 2014. Disponível em: <https://ambiente.files.wordpress.com/2011/03/brundtland-report-our-common-future.pdf>. cesso em: 17 abr. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Relatório de pesquisa: conselhos nacionais, perfil e atuação dos conselheiros**. Brasília: IPEA, 2013.

LAZZARETTI, N. V.; OLIVEIRA, K. A. F. O princípio democrático da participação como instrumento assecuratório do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. II SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE DIREITO: dimensões materiais e eficácias dos direitos fundamentais, 1, 2012. **Anais... [..]**, 2012, p. 443-454, v. 1.

LOPEZ, F. G.; PIRES, R. R. C. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. *In*: **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2010.

MEADOWS, D. H. *et al.* **Limites do crescimento**: um relatório para o Projeto do Clube de Roma sobre o dilema da humanidade. São Paulo: Perspectiva, 1973.

MOURA, M. A. F. Participação popular no processo de formação das leis. Brasília: Universidade do Legislativo Brasileiro – UNILEGIS, 2008.

PAES, L. M. Participação popular e acesso à informação ambiental para preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 5, n. 2, p. 275-285, 2015.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio De Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PITKIN, H. F. Representação: palavras, instituições e ideias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 15-47, 2006.

RIBEIRO, W. C. Geografia política e gestão internacional dos recursos naturais. **Estudos Avançados**, v. 24, n. 68, p. 69-80, 2010. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10467>. Acesso em: 18 abr. 2021.

ROMERA E SILVA, P. A. **Plano de ação comunitária**. Piracicaba, SP: [s.n.], 1978.

SILVA, E. R. A. **Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas**: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006. Brasília: IPEA, 2009.

UNITED NATIONS (UN). General Assembly. **Development and international economic cooperation**: environment. [s.l]: UN, 1987.

UNECE. **Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters (Aarhus Convention)**. Done at Aarhus, Denmark, 1998. Disponível em: <https://unece.org/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2021.

Capítulo 3

IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO DAS COMUNIDADES INTERESSADAS NO PROCESSO DE CRIAÇÃO E MANUTENÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA

*Edson Ricardo Saleme⁹
Celso Maran de Oliveira¹⁰*

INTRODUÇÃO

A legislação ambiental disponibiliza considerável rol de instrumentos informativos para se perpetuarem no tempo e prestarem a todos os interessados, em termos práticos e ágeis, dados ecossistêmicos relacionados ao ambiente.

Desde concebida, a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), veiculada por meio da Lei 6.938 (BRASIL, 1981), estabeleceu as bases do Sistema Nacional de Informações do Meio Ambiente (SINIMA), consistente em diversos mecanismos capazes de veicular dados articulados entre as diversas entidades do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).

Essa Lei surgiu em época conturbada e obteve a façanha de ter uma votação quase unânime entre os parlamentares e reunir em um único texto uma legislação esparsa, sobretudo criando um parlamento próprio para tratar da temática ambiental: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA); nesse parlamento ambiental devem se reunir lideranças ambientais, entes federativos, setores do agronegócio entre outros atores fundamentais no processo ambiental, com o intuito de discutir e votar procedimentos de inspeção, criar parâmetros nacionais de poluição, estabelecer normas, critérios

⁹ Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo, professor da Universidade Católica de Santos. E-mail: ricasal@unisantos.br

¹⁰ Doutor em Ciências da Engenharia Ambiental pela Universidade de São Paulo, professor Associado do Departamento de Ciências Ambientais da Universidade Federal de São Carlos. E-mail: celmaran@gmail.com

e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente, além do monitoramento e avaliações dos ecossistemas existentes.

As políticas públicas, após a edição da referida norma, passaram a considerar os critérios indicados e obedecem a padrões estabelecidos antes mesmo de serem postas em prática. Desta forma, planos de médio e longo prazo estariam sujeitos às suas determinações e atendimento de exigências eventualmente postas, em termos de precaução e prevenção. É possível afirmar, igualmente, que a Lei fortaleceu os órgãos estaduais e municipais do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). Sua configuração permitiu que o sistema do ambiente, como um todo, passasse a ser uníssono, de forma a deliberar, em termos da viabilidade ou não, o desempenho de atividades impactantes, assim consideradas pelo Conama.

Os mecanismos de proteção ao ambiente, responsabilização penal da pessoa física e jurídica estão ali estabelecidos, a exemplo da licença ambiental, atualmente em debate para modificação por projeto já aprovado pela Câmara dos Deputados, e, ainda, a necessidade de obrigação de reparar danos ao ambiente, independentemente de culpa. Esta norma, que agora completa 40 anos, além desses critérios de proteção ao ambiente, também incentiva a criação, a estruturação e o fortalecimento institucional dos conselhos estaduais e municipais de meio ambiente e gestão de recursos ambientais, além dos diversos comitês de acompanhamento de políticas públicas.

Outra atribuição do Conama que é objeto de discussão neste trabalho é o acompanhamento da implementação das unidades de conservação, bem como o estabelecimento de critérios técnicos para a declaração de áreas críticas na circunscrição a ser considerada, tudo conforme disposto no inciso I do art. 6º da Lei 9.985 (BRASIL, 2000).

Diante de tantos instrumentos preventivos e repressivos há também os informativos, formando arcabouço necessário para duas normas ambientais de grande repercussão e importância: a Lei 10.650 (BRASIL, 2003), que dispõe acerca do acesso público aos dados e informações nos órgãos e entidades integrantes do SISNAMA e da Lei 12.527 (BRASIL, 2011), que regulamenta o direito geral a informações previsto no art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal. As informações devem ser disponibilizadas e prestadas a todos os interessados e conselhos deliberativos no processo de criação e manutenção de unidades de conservação.

A partir de experiências aqui relatadas será analisada a questão da utilidade e necessidade de informação para que os interessados e as comunidades tradicionais envolvidas se manifestem no processo democrático gerado com a finalidade de criação e manutenção das unidades de conservação pertencentes ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) instituído pela Lei 9.985 (BRASIL, 2000).

O método empregado neste trabalho é o hipotético-dedutivo a partir das seguintes premissas: o SNUC possui como um de seus principais fundamentos a informação para sua manutenção. A metodologia a ser empregada se baseará em textos legais, atos internacionais e bibliografia para traçar as considerações finais.

CARACTERÍSTICAS GERAIS DA LEI DO SNUC

A questão das Unidades de Conservação da Natureza, doravante denominadas UC, referidas no § 1º, inciso III, do art. 225 (BRASIL, 1988), reflete a necessidade de que para assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado em áreas de média e grande extensão é imprescindível que o poder público venha a definir, nas respectivas unidades federativas, espaços territoriais contínuos e ainda o que neles houver em termos de recursos naturais para se revestirem da devida proteção. É constitucionalmente expressa a determinação que, para sua ulterior modificação ou supressão, é imprescindível lei, em sentido estrito, vedada qualquer utilização que possa comprometer sua integridade ou ainda os atributos que tenham justificado a respectiva proteção.

Esses “espaços territoriais” são, em verdade, áreas protegidas com regime especial de gestão, cujo propósito maior seria a conservação de ecossistemas e de outros recursos naturais. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), estabelecido pela Lei 9.985 (BRASIL, 2000), indica formas de criação, implementação e gestão de unidades. Para melhor esclarecimento observa-se que existem dois grandes grupos criados pela Lei: as unidades de proteção integral e as de desenvolvimento sustentável;

nas primeiras seria apenas admissível o uso indireto dos recursos naturais nela existentes, nos termos do §1º de seu art. 7º¹¹.

As composições estabelecidas territorialmente por áreas de grande ou média extensão representam uma das principais fórmulas em prol da conservação de áreas *in situ*, cuja eficácia, em termos de preservação a longo termo, é inquestionável. Nos termos da própria manifestação quanto à preservação de espaços naturais e seus respectivos biomas, a IUCN (2020), em português UICN (União Internacional para a Conservação da Natureza) já se manifestou no sentido de que a terra deve ser gerida de maneira racional, sustentável e equitativa, evitando a consequente degradação de recursos naturais, conflito e migração de pessoas; para esse propósito deveria ser empregada uma variedade de instrumentos para restaurar as paisagens e processos naturais eventualmente degradados, tais como: gerenciamento do uso da terra, avaliações de impacto, normas relacionadas ao uso dos recursos hídricos, entre outras possibilidades.

As prioridades indicadas pela UICN estão dispostas como Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), nas palavras da Larbordièrre *et al.* (2020); eles compõem a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e incluem verdadeiras “ambições ambientais”, como a própria organização definiu, em termos de metas para consumo e produção responsáveis (ODS 12), ação climática (ODS 13), vida subaquática (ODS 14) e vida na terra (ODS 15).

Antes disso, a Convenção da Diversidade Biológica (CDB) (ONU, 1992), ratificada por mais de 170 países, estabeleceu claramente que por biodiversidade entendem-se as relações entre seres vivos, a relação destes com o meio ambiente, a variação de espécies e ecossistemas, além das ofertas de bens e serviços ambientais, os quais tornam possível a sobrevivência humana.

Para realizar ações de proteção à enorme biodiversidade no país, são adotadas estratégias de conservação *in situ*, amplamente representadas pela

¹¹ Nos termos do art. 8º o grupo das unidades de proteção integral é composto pelas seguintes categorias de unidades: I – Estação Ecológica; II – Reserva Biológica; III – Parque Nacional; IV – Monumento Natural; V – Refúgio de Vida Silvestre. Nos termos do art. 14 constituem o grupo das unidades de uso sustentável as seguintes categorias: I – Área de Proteção Ambiental; II – Área de Relevante Interesse Ecológico; III – Floresta Nacional; IV – Reserva Extrativista; V – Reserva de Fauna; VI – Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e VII – Reserva Particular do Patrimônio Natural.

criação e implementação de unidades de conservação. Esta passou a ser uma das formas mais efetivas para atender às necessidades de realização de boa gestão dos recursos naturais para garantir a capacidade de produção e manutenção de riquezas em longo prazo (MEDEIROS *et al.*, 2011).

A existência de objetivos múltiplos de conservação possíveis entre as diversas variantes de unidades de conservação levou à constatação de se criar duas categorias distintas, devidamente ordenadas, para que os objetivos propostos em sua criação fossem realmente atingidos na manutenção ou mesmo recuperação de áreas protegidas. Ainda, deve-se atentar ao fato de que qualquer recategorização ou mesmo extinção de unidades de conservação impactam negativamente o ambiente. Por este motivo não há como desconsiderar os princípios mais relevantes nos estudos ambientais, o da precaução e da prevenção, para que se alcance o fim desejado (WWF, 2020).

O SNUC, como referido, possui os dois grupos de unidades: cinco de proteção integral e sete de uso sustentável. Cada qual possui suas próprias características, sendo que existe a restrição já referida com relação aos de proteção integral e conflitos intermináveis por essa restrição, conforme adiante se verá. Não se pode dizer que inexistiam unidades da espécie antes da instituição do SNUC. Pode-se afirmar que eram criadas de forma desarticulada, de acordo com as conveniências e pressões existentes à época. Não se pode afirmar que existia política própria e planejada, voltada à preservação dos ecossistemas brasileiros.

As Unidades de Conservação, sem exceção, estão obrigadas a elaborar seu respectivo plano de manejo, documento técnico complexo e fundamental para cumprimento de seus objetivos, nos termos do art. 27 da Lei 9.985 (BRASIL, 2000). A tecnicidade existente em cada plano reflete os fundamentos gerais da respectiva unidade, seu zoneamento individualizado e as normas para uso daquela circunscrição e o que pretende realizar para promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas.

Também deve estar previsto no plano como devem funcionar suas eventuais zonas de amortecimento e corredores ecológicos, se a tipologia da área assim exigir, em face da melhor preservação de seus biomas, incluindo atividades e benfeitorias necessárias à gestão da unidade. O alto custo envolvido na criação e cumprimento dos elementos necessários à formação podem criar verdadeiro entrave em sua finalização. São custos próprios de

levantamento territorial, planejamento, e gestão que devem ser considerados nessa perspectiva.

Assim como a maioria das unidades de conservação do SNUC, muitos parques nacionais carecem de planos de manejo, formação de conselhos consultivos, equipamentos e infraestruturas, proteção e manejo, regularização fundiária e demarcação, e, por fim, pesquisas e monitoramento (BRAGA, 2013; MEDEIROS; YOUNG, 2011; MMA, 2009).

Para se alcançar os objetivos de conservação propostos para determinada unidade é essencial um plano de manejo com grande abrangência, alcance e, sobretudo, mecanismos para a alocação de recursos e observância a todos os itens relacionados no Decreto 4.340 (BRASIL, 2002). O elevado grau de complexidade consignado nas diversas normas e diretivas impostas às entidades criadoras de unidades reitera a efetivação de estudos técnicos muito aprofundados, pois elas não devem ser criadas “ao acaso”, conforme afirmou o Instituto Chico Mendes de Biodiversidade. Ao se propor a criação de uma nova delas uma longa trajetória já deve ter sido percorrida a fim de se chegar à escolha desse espaço a ser especialmente protegido (MINISTÉRIO, 2021). Nesse sentido, é fundamental ter a exata dimensão dos ecossistemas, seus processos naturais e possíveis interferências antrópicas que possam redundar em impactos positivos ou negativos.

O país detém quase 30% do que resta das matas tropicais e a maior bacia hidrográfica do globo. O Brasil possui uma biodiversidade incomparável de flora e fauna e ocupa um dos primeiros lugares na quantidade de espécies endêmicas. Por este motivo as unidades de conservação são, essencialmente, fundamentais para a proteção em grande escala dos ecossistemas locais e dos biomas aqui existentes.

CONSELHOS GESTORES, GOVERNANÇA E O SNUC

A previsão de um conselho gestor está expressamente previsto no art. 29 da Lei 9.985 (BRASIL, 2000), para as unidades de proteção integral; este possui caráter consultivo ou deliberativo, sempre resguardando os interesses das comunidades tradicionais existentes em sua circunscrição. A gestão delas compreende a participação de diversos atores e a existência de um órgão como

este parece ser fundamental para o acompanhamento de programas e metas propostas, nos termos de seu plano de manejo.

A previsão de gestão por organizações da sociedade civil de interesse público está garantida no art. 30 da Lei do SNUC (2000) e permite que os objetivos propostos no ato criador sejam atendidos em prazos determinados, conforme instrumento que deve ser firmado pelo órgão responsável por sua gestão.

A importância de um conselho gestor, conforme afirmam Drummond *et al.* (2006), reside em uma fórmula de governança de UCs mais ágil e com possibilidades de melhor gestão. A sua própria forma de ser viabiliza um diálogo e a cooperação entre os diversos órgãos gestores envolvidos, que pode ser qualquer entidade do SISNAMA responsável pela UC. Importante elemento é que é permitida a voz das comunidades locais, poder público, organizações não governamentais, toda a iniciativa privada em geral (rurícolas, proprietários e instituições de ensino e pesquisa), entre outros.

Um conselho funciona como uma arena na qual os conflitos são possivelmente solucionados. Matarazzo *et al.* (2021) esclarecem que na equipe de governança existente na UC devem-se formar equipes de diferentes organizações que estejam diretamente interessadas no desenvolvimento de estudos científicos efetivados em sua respectiva circunscrição. Inclusive também deve ser possível aplicar normas no território da UC a partir do material produzido, de forma a embasar decisões jurídicas a fim de melhor regular o ambiente em seu interior. Os autores ainda afirmam que “[...]o posicionamento técnico pode ainda ser demandado por grupos sociais que levantem questionamentos acerca de determinados problemas públicos”.

O conselho instalado em uma UN pode ser considerada “arena concreta de *ownership*” para Drummond *et al.* (2006), no sentido de que se pode estabelecer verdadeira gestão bem-sucedida com o respectivo apoio necessário para tanto. O conselho gestor deve ser tomado de tal forma que possa realmente refletir uma boa forma de governança local com participação de todos os atores envolvidos e também autodeterminar-se, de forma a buscar objetivos a serem alcançados como metas próprias da unidade.

Na análise de Souza e Barbosa (2018) a ideia de conservar a natureza está atualmente na lógica interventiva dos ecossistemas. Os autores relatam a complexidade desse intento e que “[...] compatibilizar os interesses

divergentes em busca da conservação dos recursos naturais e melhoria da qualidade de vida da população, nem sempre é uma tarefa fácil de alcançar”.

Os autores seguem nas considerações e esclarecem ser a governança elemento essencial e fundamental para a concretização da gestão das unidades. Expõem as quatro formas mais comuns de governança: a efetivada pelo próprio governo, a compartilhada ou em parceria, a privada (tal como ocorre nas unidades geridas pelos proprietários ou organizações sem fins lucrativos) e aquela exercida nas comunidades tradicionais e povos indígenas. As áreas protegidas envolvem atores diferenciados e se configuram em diversas questões políticas.

Talvez o grande entrave, segundo Strapazon e Mello (2015), seja a possibilidade da coexistência de atividades humanas produtivas e a corrente conservacionista, muito frequente nas unidades de conservação de proteção integral. Os autores propõem a racionalidade ambiental de Enrique Leff (2010, p. 206) de maneira que “um mundo de sociedades socioambientais complexas, as formas de apreender as mudanças devem evoluir de acordo”. Essa aparente contradição, como esclarecem os autores, poderia ser relativizada uma vez que não necessariamente existe apenas um caminho. Significa dizer que a unidade pode ter, excepcionalmente e dentro de determinadas regras, alguns usos diretos, contrapondo-se ao que as instâncias superiores do Instituto Chico Mendes de Biodiversidade creem como meta preservacionista.

Diante desta realidade, Souza e Barbosa (2018) relatam a complexidade em se obter uma governança efetiva com alto potencial de sucesso em sua empreita, pois, para eles, deve-se buscar, cada vez mais, uma forma de compatibilização, sobretudo nas unidades de proteção integral. A proteção da natureza depende da gestão proativa das comunidades locais e, sobretudo, da compatibilização de um sistema integrado e participativo de unidades de conservação. Os autores ainda devem refletir acerca dos aspectos que impedem ou mesmo não colaboram para que o sistema se mantenha em bom funcionamento:

[...] destacando principalmente as limitações financeiras e de recursos humanos e, os problemas ligados à articulação entre os diferentes níveis governamentais (estadual e municipal). E assim a sugestão é que, para o estabelecimento de políticas públicas efetivas há a necessidade de ações integradas do governo brasileiro, aperfeiçoamento do sistema,

fortalecimento de canais de diálogo entre os atores sociais e setores envolvidos e a compreensão da perspectiva social associada à proteção da natureza.

A governança, compreendendo o processo em que todos os atores são considerados, é ferramenta essencial na condução efetiva das unidades de conservação, seja no processo de criação ou mesmo de gestão. Diante da realidade que afetam as unidades de proteção integral, sobretudo diante da falta ou mesmo inexistência do plano de gestão, a condução ou participação de atores muitas vezes sequer é considerada.

A lei prevê claramente a existência e necessidade de um conselho, de um plano de gestão que possam conduzir à unidade a realização de seus próprios objetivos, constantes no ato normativo que a criou.

EXPERIÊNCIAS REAIS EM TORNO DA NECESSIDADE DE INFORMAÇÃO E DISCUSSÃO DOS DADOS

O Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD, 2019), explicita que um dos pontos de partida para a promoção da legitimidade processual é melhorar, antes de tudo, os mecanismos de prestação de contas, criando um processo de participação com maior inclusão ou participação em que o cidadão comum possa realizar suas próprias demandas e, assim, expandindo a arena política, em que as assimetrias de poder possam se manifestar. Na verdade, a governança nada mais é que o próprio exercício de autoridade política, administrativa e econômica a fim de obter o adequado manejo na administração de assuntos determinados. Esta fórmula inclui mecanismos diversos, processos ou mesmo instituições capazes de viabilizar a articulação entre cidadãos e grupos, de forma a melhor exercerem os direitos que possuem. Nesse sentido, a governança pode ser entendida como sendo uma realidade que reconhece a existência de poder dentro e fora da autoridade formal ou ainda das respectivas instituições governamentais.

Para um entendimento mais perfeito do que aqui se expõe se dará o enfoque de experiências práticas, tal como a relatada por Medeiros *et al.* (2005), que oferece verdadeiro ensaio que contou com a participação de diversos atores, estudo de campo com a compilação e confrontação de dados

e argumentos para articulação dos diversos fatores não só biológicos como sociais vivenciados.

Nesta específica experiência, os autores (2005) relatam a imprescindível participação dos órgãos do SISNAMA e a participação de organizações da sociedade civil, com diversas informações e discussões técnicas, sobretudo com vistas ao espírito conservacionista e cada qual com seu próprio ponto de vista político-institucional. Este licenciamento contou com o uso de imagem satelitária de alta resolução (escala 1:5000), que permitiu selecionar as áreas mais necessárias à conservação, com a visualização de funcionamento dos ecossistemas locais, inclusive observando os processos de degradação e quais seriam os possíveis esforços no sentido de viabilizar a conservação e a estrutura da área.

O que se comprova é que todo esse arsenal tecnológico permitiu o que tecnicamente se denomina *ecosystem approach* de forma a otimizar dados em face de uma abordagem sistêmica capaz de efetivamente viabilizar e equacionar possibilidade em torno de sistematizar esforços em prol da conservação da área.

Outro problema que se pode observar nas unidades de conservação que envolvam comunidades tradicionais é o fato apontado por Arruda (1999). Para o autor, as comunidades tradicionais estão frente a um dilema: por um lado estão seus próprios interesses e, do outro, a preservação ambiental. Nesse sentido, tem cada vez menos condições de intervenção no ambiente e cada vez menos oportunidades de manter os padrões usuais de reprodução sociocultural. Assim, as populações tradicionais deveriam adotar as mesmas práticas destrutivas que caracterizariam a comunidade envolvente.

Em face deste e de outros problemas cita a experiência bem-sucedida de Maramirauá (1999), no Amazonas. Nesta comunidade as populações de residentes e usuários da reserva logram conciliar conservação e desenvolvimento social. Nesse sentido, permitiu-se a participação e o envolvimento positivo das populações locais para a conservação daquelas áreas. Desta forma, valorizou-se a conservação de uma maneira oferecida pelo próprio mundo natural, adaptando-a às situações atuais.

Outro exemplo dado por Sestren-Bastos (2014) em termos de criação de UC, com participação popular e indígena, pode ser dado no processo de criação e gestão de unidades de conservação no projeto de proteção do Morro

São Pedro, no Município de Porto Alegre. No início da discussão sobre sua criação, buscou-se conhecer e contatar os atores envolvidos. Dessa forma, identificaram-se as lideranças locais para que se manifestassem acerca das decisões mais fundamentais, oportunizando participação a todo público interessado. O restrito orçamento impedia a divulgação por meio da mídia televisiva.

A cada reunião se disponibilizavam formulários em que os atores poderiam apontar as necessidades e sugestões locais. Também os participantes deveriam se identificar e manifestar sua aquiescência em participar do conselho da unidade. A presença indígena também se fez presente. Houve reuniões específicas para os grupos tradicionais, que foram realizadas em português, pois a maioria lograva se comunicar nesse idioma, e com pessoas de sua confiança. Neste sentido, estas tornaram-se confiantes, pois, entre as sugestões estava o apoio ao grupo Guarani para aquisição de terras na futura área, a necessidade de interlocução entre proprietários de terras e indígenas para a celebração de acordos necessários, construção de quiosque para a venda de artigos tradicionais, inclusão dos indígenas como condutores para trilhas na área e a inclusão da FUNAI no conselho.

A participação popular é fundamental para o processo de criação e manutenção das unidades de conservação, fundamentalmente nas de proteção integral, pois representa a melhor forma de conservação de grandes ou médias áreas cobertas por vegetação nativa. Não se pode negar a importância de todas as populações envolvidas no processo, sobretudo as comunidades tradicionais existentes na unidade que se quer criar. É fundamental que se tenha visão prospectiva no sentido de que a comunidade é um elemento vivo e pulsante e seu desenvolvimento deve manter-se ativo, circunstância que deve ser considerada entre os objetivos e processos da unidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho buscou-se indagar os benefícios da criação de áreas de médio e grande porte para conservação *in situ*, o que, inegavelmente, é uma das formas mais efetivas para a proteção de extensões consideráveis, tais

como as existências no território brasileiro, de acordo com o que se relatou dos estudos da União Internacional de Conservação da Natureza.

Diante dos dois grupos de unidades existentes, proteção integral ou uso sustentável, é possível identificar problemas na condução e gestão da participação popular e, sobretudo, de seus conselhos. Aqui se faz recorte acerca da importância da participação popular bem como das comunidades tradicionais envolvidas para a discussão e manutenção de diretivas que possam envolver uma unidade de conservação.

A previsão de um conselho gestor, previsto no art. 29 da Lei 9.985, necessário apenas em algumas espécies, retrata a importância de existir um órgão condutor das políticas internas capaz de avaliar o sucesso ou não das medidas e procedimentos estabelecidos no plano de gestão ou mesmo em suas normas internas, que podem repercutir em favor da manutenção da UC. Com isto haverá subsídios adequados para a correta condução das políticas internas da unidade.

Ainda que hoje se possa observar um verdadeiro retrocesso em termos de governança ambiental, é possível averiguar a possibilidade em se estabelecer uma gestão adequada e que pode trazer bons resultados na manutenção dos resultados, tal como o que presentemente existe na UC Miramauá, no Amazonas, que logrou gestão capaz de antever necessidades e corrigir inadequações eventualmente existentes.

Hoje existe mais de uma centena de atos normativos que expressamente impedem ou mesmo se omitem nas infrações ambientais antrópicas. Teme-se ainda que haja verdadeiro retrocesso com a fragilização de processos, que incluem as unidades de conservação, já votados pela Câmara dos Deputados, sobretudo diante da permissividade na exploração econômica.

REFERÊNCIAS

ARRUDA, R. Populações tradicionais e a proteção dos recursos naturais em unidades de conservação. *Revista Ambiente e Sociedade*, ano II, n. 5, p. 79-92, 1999.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto 4.340, 22 de agosto de 2002**. Regulamenta artigos da Lei 9.985, de 18 de julho de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm. Acesso em: 15 jun. 2021.

BRASIL. **Lei 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 26 nov. 2020; 10 jun. 2021.

BRASIL. **Lei 9985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_9985.htm. Acesso em: 26 fev. 2021.

DRUMMOND, J. A.; FRANCO J. L. A.; NINIS, A. B. Governança de unidades de conservação federais brasileiras – planos de manejo, conselhos gestores e parcerias. *In: GOVERNANÇA AMBIENTAL NO BRASIL: CONTEXTO, REALIDADE E RUMOS*, Recife, 28 a 30 de nov. 2006. **Anais [...]**. Recife: Instituto de Pesquisas Sociais da Fundação Joaquim Nabuco, 2006.

IUCN. Policy options for conserving nature and building Peace. **Nature in a globalized world**. Disponível em: [NGW-001-En.pdf](http://www.iucn.org/ngw-001-en.pdf) (iucn.org). Acesso em: 31 maio 2021.

LARBORDIÈRE, L.; DAVIES, J.; SCMIDT, R. *et al.* **Common ground: restoring land health for sustainable agriculture**. Gland, Switzerland: IUCN, 2020. E-book.

LEFF, E. **Epistemologia ambiental**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MATARAZZO, G.; QUINTÃO, F.; SERVA, M. Vigiar e educar: a governança ambiental como experiência. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 13, n. 2, 2021. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351566014008>. Acesso em: 15 jun. 2021.

MEDEIROS, J. D.; SAVI, M.; BRITO, B. F. A. Seleção de áreas para a criação de unidades de conservação na floresta ombrófila mista. **Biotemas**, v. 18, n. 2, p. 33-50, 2005.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio). **Criação de Unidades de Conservação da Natureza**. Disponível em: icmbio.gov.br. Acesso em: 19 jun. 2021.

SÃO PAULO. **Lei Complementar 815, de 30 de julho de 1996**. Cria a Região Metropolitana da Baixada Santista e autoriza o Poder Executivo a instituir o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista, a criar entidade autárquica e a constituir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista, e dá providências correlatas. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1996/lei.complementar-815-30.07.1996.html>. Acesso em: 23 fev. 2021.

SESTREN-BASTOS, M. C. **Criação de unidades de conservação e participação popular como ferramentas importantes para a gestão do território – estudo de caso da Zona Sul de Porto Alegre, RS, Brasil**. 2014. Monografia (especialização em Direito Ambiental Nacional e Internacional) – Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2014. Disponível em: www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/147540/000999709.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 15 jun. 2021.

SOUZA T. S. de; BARBOSA, M. P. Conservação e Governança em áreas protegidas de PERNAMBUCO/BRASIL. **Revista Brasileira de Geografia Física**, v. 11, n. 2, p. 713-727, 2018.

STRAPAZZON, M. C.; MELLO, N. A. Um convite à reflexão sobre a categoria de unidade de conservação refúgio de vida silvestre. **Ambiente & Sociedade**, n. 18, p. 161-178, 2015.

ONU. **Declaração de Estocolmo**. Disponível em:

https://www.apambiente.pt/_zdata/Politicas/DesenvolvimentoSustentavel/1972_Declaracao_Estocolmo.pdf. Acesso em: 5 mar. 2021.

ONU. **Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento**. Disponível em:

<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2021.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Governando para poucos? Como a falta de legitimidade pode prejudicar o compliance e a cooperação em países da América Latina**. 2019. Disponível em: www.undp.org. Acesso em: 15 jun. 2021.

WORLD WILDLIFE FUND (WWF). **Recategorização, redução e extinção de Unidades de Conservação**. Critérios para a tomada de decisão legislativa para proteção do meio ambiente. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2020. Disponível em: www.panda.org. Acesso em: 31 maio 2021.

Capítulo 4

METODOLOGIAS PARTICIPATIVAS E CONTEXTO DEMOCRÁTICO

*Marcel Britto*¹²

*Celso Maran de Oliveira*¹³

INTRODUÇÃO

A preocupação com a melhoria das condições de existência guarda estreita relação com as formas de organização da sociedade, desaguando em questões complexas cujo equacionamento requer o aporte de saberes e esforços muito além de viés disciplinar e unívoco.

A par de progressos notáveis em campos como a economia, tecnologia, comunicações, persistem e se agravam mazelas como a desigualdade, a exclusão e degradação ambiental. A gravidade da situação é evidente pela existência simultânea da superabundância com a extrema escassez, tudo indicando a insustentabilidade do modo de produção prevalente nas sociedades modernas. A vida (não apenas humana) é pautada pelos anseios dos mercados, a produção e o consumo ditam o cotidiano em um ritmo vertiginoso, perigoso e alienante. Tão aceito como o sistema econômico de livre mercado está o regime político democrático em que, seja como ideal ou apenas incontornável, o modelo representativo reina soberano.

Como o capitalismo segue embalado pelo novo som da sustentabilidade, a democracia segue propalando os valores da Revolução Burguesa de liberdade, igualdade e fraternidade, todos confinados em modelos normativos, que reduzem a política em sua forma liberal eleitoral. Não raro, melhores argumentos travestem as piores práticas.

O descompasso entre as promessas da esfera discursiva e a materialidade das condições objetivas demanda não apenas questionamentos

¹² Doutor em Ciências Ambientais pela UFSCar, professor da UNESP – *campus* de Jaboticabal. E-mail: marcel.britto@unesp.br

¹³ Doutor em Ciências da Engenharia Ambiental pela USP, professor associado do Departamento de Ciências Ambientais da Universidade Federal de São Carlos. E-mail: celmaran@gmail.com

como também atitudes capazes de alterar o estado de coisas e mesmo a relação entre o Estado e as pessoas.

Há incompatibilidade enalacrada e insolúvel entre modo de produção e sustentabilidade, percebível pela contradição entre políticas públicas e atendimento de anseios populares, como denuncia Foster (2012).

Embora uma reconfiguração radical das sociedades implique em ruptura institucional, mudanças são necessárias, ainda que dentro das estruturas atuais e apesar das contingências inerentes. Trata-se de buscar alternativas mitigadoras do hiato entre democracia formal e substancial, ou explorar o fato de que as sociedades apresentam contradições inerentes à sua própria constituição e, com a convergência de mobilização social, é possível forçar maior abertura nas brechas do Estado, sobretudo a partir dos princípios normativos e conceituais da própria ideia de democracia.

Avanços consideráveis podem ser indicados nos marcos regulatórios, mas, contraditoriamente, o panorama real pouco evolui ou até retrocede. Em diferentes dimensões escalares, em graus variáveis, a crise é persistente e preocupante.

Como adverte Parola (2017), a angústia quanto à democracia deve-se menos pela adoção da democracia pelas ordens jurídicas e mais às práticas antidemocráticas de governos eleitos democraticamente, pelas propostas pouco ou nada condizentes com o quadro estabelecido pelas diversas constituições democráticas e declarações de direitos humanos existentes. Também a questão ambiental preocupa muito e:

[...] o que talvez poucos percebam é a relação existente entre a falta de práticas democráticas, de um lado, e os problemas ambientais que enfrentamos, de outro. Mesmo com todo o arcabouço jurídico existente nos planos nacionais e internacional, ainda observamos a centralização das decisões com sérios impactos socioambientais em corpos técnicos, sem que sejam devidamente consideradas as opiniões dos grupos ou povos afetados, muitas vezes sequer consultados e postos totalmente à margem do processo decisório. (PAROLA, 2017, p. 7).

Somando as preocupações elencadas, a solução possível implica uma participação política maior e melhor, capaz de dar vazão a propostas alternativas ao tratamento dispensado pelos regimes democráticos liberais representativos, notoriamente incapazes de resolver os problemas sociais e

ambientais. Nesse contexto exsurge a Democracia Ambiental como vertente teórica que abriga linhas de pesquisa e intervenção sempre orientadas a maximizar o eixo estruturante da participação popular efetiva como antídoto às crises socioambientais.

Assim, analisar e refletir sobre metodologias que ampliem, incrementem e aprimorem a participação popular nas decisões é essencial para que as políticas públicas cumpram suas finalidades que, invariavelmente, coincidem com os desideratos da sustentabilidade.

Objetivando conhecer metodologias de aprimoramento da participação popular nas políticas públicas, a pesquisa propõe inventariar e caracterizar diferentes modelos de inserção das pessoas no processo decisório democrático além das formas representativas tradicionalmente vigentes e deficientes. Enquadrando-se como exploratória a partir de seus objetivos, de natureza descritiva, de base bibliográfica, a pesquisa apresenta análise qualitativa da teoria selecionada e, embora possa haver implicações quanto à aplicabilidade, isso extravasa o âmbito da proposta e, eventualmente, pode ser objeto de trabalhos subsequentes e seus desdobramentos.

Realizou-se pesquisa bibliográfica centrada na literatura disponível em livros, artigos científicos e demais fontes disponíveis na rede mundial de computadores, além de documentos também ali encontráveis, cujas informações foram abordadas qualitativamente. E, ainda, no trabalho são feitas considerações prévias sobre as metodologias previamente inventariadas para na sequência discutir os elementos conceituais indicativos daquela mais consentânea à promoção da participação de forma mais efetiva e qualificada à luz dos aportes teóricos.

METODOLOGIAS PARTICIPATIVAS E A DEMOCRACIA

De início, mas sucintamente, cabe considerar que as metodologias se dedicam à análise dos métodos que se apresentam como o modo pelo qual se estabelece a relação entre o sujeito cognoscente e o objeto cognoscível em busca do conhecimento. Dessa forma, os métodos reúnem regras e procedimentos que compõem as técnicas e estas se servem de instrumentos e ferramentas (materiais e imateriais) variados para viabilizar o percurso

consistente no método e tudo conforme o enquadramento teórico-conceitual mais amplo suportado pelas metodologias.

As metodologias participativas correspondem ao conjunto de ferramentas e técnicas que se orientam à consecução do objetivo, mas sempre calcadas no princípio da participação. São propostas de facilitação das ações que envolvem processos de organização social, num contexto que tem como desafio, seja no campo educacional (onde são mais frequentemente aplicadas), seja em dimensões mais complexas como na construção de um modelo sustentável de desenvolvimento que, a seu turno, demanda a mobilização social.

Tratando-se de metodologias participativas, todo o processo deve ser dialógico, ou seja, todas as pessoas implicadas, não apenas os pesquisadores, devem ser consideradas igualmente importantes, pois as vivências, saberes, percepções e experiências (comuns a todos do povo) são valorizadas e indispensáveis para a composição dos diálogos de cujas reflexões espera-se extrair o conhecimento (seja diagnóstico, procedimento ou prognóstico/ação).

Optou-se pelo termo metodologias – no plural – para indicar a junção de várias metodologias, dos métodos preconizados e de seus respectivos instrumentos, de modo a caracterizar convite amplo e irrestrito à atividade de pesquisar (no sentido de buscar conhecer algo). No caso em tela, o objeto cognoscível varia conforme a pauta a ser discutida, porém constante é a preocupação de assegurar a dilatação do acesso popular ao poder decisório quanto às políticas públicas.

Elencar e problematizar as questões do cotidiano é fundamental para a atuação do Estado em suas políticas públicas. Todavia, tal tarefa não pode ficar a cargo dos agentes públicos e, eventualmente, com alguns poucos populares em postura passiva, por vezes desprovidos de voz e, quase invariavelmente, sem qualquer poder deliberativo.

Sobre a realidade é que deve incidir o Governo e, portanto, vital o delineamento da realidade concreta que não pode se reduzir a um grupo de dados materiais a demandar tabulação e serem moldados para justificar posições preconcebidas e, pior, apartadas da vivência das pessoas afetadas. Nesse sentido: “[...] a realidade concreta é algo mais que fatos ou dados tomados mais ou menos em si mesmos. Ela é todos esses fatos e todos esses

dados e mais a percepção que deles esteja tendo a população neles envolvida” (FREIRE, 1988, p. 35).

A importância dos grupos populares como sujeitos da pesquisa, juntamente com a pesquisadora ou pesquisador, é condição indispensável para uma postura libertadora, em vez de uma ação pautada a serviço da dominação.

Para que as pessoas não se resumam à condição de afetadas, tanto maior deve ser o grau de envolvimento, rompendo com a passividade até o atingimento de níveis cada vez mais elevados de participação popular. A participação deve permear todas as fases das políticas públicas, desde a dimensão estratégica até a operacional, essa a condição de um contexto não apenas formalmente democrático para o qual as metodologias hão de contribuir.

O imperativo da participação é consagrado internacionalmente, tendo merecido destaque com sua vinculação às questões ambientais – novamente reforçando a pertinência de uma Democracia Ambiental. Dentre os dispositivos normativos supranacionais vale referir a Organização das Nações Unidas (ONU) na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de junho de 1992:

Princípio 10: O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluída a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo a suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos. Deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, entre os quais o ressarcimento de danos e recursos pertinentes. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992).

O princípio da participação segue repetido por vários outros documentos oficiais da ONU. No Brasil, a própria Constituição de 1988 expressa em muitos dispositivos a participação popular. Contudo, a previsão normativa não assegura a efetividade do dispositivo, assim, resta divergir da caracterização dada por Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998), que identificam democráticos governos a partir de aspectos normativos – embora os autores já façam a necessária distinção entre democracia formal e substancial.

Portanto, a democracia encerra em si uma tensão constitutiva entre participação e representação políticas. A ampliação e o aprofundamento da democracia dependem da articulação, não isenta de tensões, entre os pressupostos da participação, da representação, da deliberação e da associação.

Justamente por isso é possível a indicação de tendências ou tipos de democracia como participativa, associativa e deliberativa, cujas variações teórico-normativas se baseiam na ênfase dada aos valores subjacentes ao próprio ideal democrático, quais sejam: participação, igualdade, justiça, legitimidade, deliberação e eficiência (LUCHMANN, 2012).

Ainda conforme a autora, para a democracia participativa as associações são instrumentos que qualificam a participação direta dos cidadãos, verdadeira essência da democracia. Já na democracia associativa as associações são soluções – possíveis e democráticas – para lidar com a administração da complexidade social e, finalmente, pela democracia deliberativa se destaca a importância da sociedade civil, preenchida fundamentalmente por associações e movimentos sociais, para gerar poder legítimo na esfera pública.

Sem enveredar pela vasta literatura acerca da democracia, é possível identificar a classificação participativa como a mais desejável, uma vez que não preconiza qualquer necessidade de representação, franqueando a cada pessoa o exercício da cidadania, portanto, ampliando o espectro de potencialidades de intervenção de populares nos meandros das políticas públicas.

Além do acesso irrestrito e incondicionado dos cidadãos ao pleno exercício de prerrogativas políticas para além da velha fórmula liberal eleitoral, pela insatisfação decorrente de sua própria limitação, outro fator fundamental está no grau dessa participação, vale dizer, até que ponto é considerada a manifestação das pessoas na tomada de decisões.

Para tanto, de enorme importância é o emprego da escada da participação da Arnstein (2002) que prevê, em ordem crescente de participação os seguintes degraus: manipulação (passividade total); terapia; informação; consulta; pacificação; parceria; delegação de poder e poder do cidadão (grau máximo da autonomia popular).

Da premissa de que uma democracia é tão mais forte quanto mais pronunciada for a cidadania no sentido de implicar participação ativa das

peças na vida pública, o objetivo evidente e desejável é o atingimento ou aproximação do maior grau de poder popular o que representaria autonomização dos anseios populares, expurgando os anteparos ou desvios característicos da representação política na definição da atuação estatal.

ANÁLISE DAS METODOLOGIAS PARTICIPATIVAS

De modo a contemplar graus mais elevados de relevância para a participação, partindo de uma simplificação dos critérios elencados acima, foram estabelecidas três classes para enquadramento das metodologias participativas: informação (por meio de quadro de notícias, *mailing*, reunião pública para informar, oportunidade de inspecionar documentos oficiais, etc.), consulta (por meio de reunião pública com discussão, pesquisa de opinião, painel de cidadãos, pedidos de comentários, etc.) e decisão conjunta (grupo de estudos, mesa redonda, júri cidadão, mediação, etc.) com base no enquadramento pela Sociedade Austríaca para Desenvolvimento e Tecnologia¹⁴ (ARBTER *et al.*, 2007).

Por já apresentar as informações criteriosamente sistematizadas, adotou-se também a relação apresentada pela Sociedade Austríaca para Desenvolvimento e Tecnologia, que lista 28 métodos em sua análise (ÖGUT, 2020). Aplicando a gradação do nível de participação (com os três níveis: informação, consulta e decisão conjunta) e também pela classificação segundo a escada de participação de Arnstein, chega-se ao Quadro 1:

¹⁴ Austrian Society for Environment and Technology (ÖGUT).

Quadro 1. Relação dos métodos participativos segundo a ÖGUT e graus de envolvimento/participação

Nº	MÉTODO	NÍVEL DE ENVOLVIMENTO (ÖGUT)			GRAUS
		informação	consulta	decisão conjunta	
1	Activating opinion survey				figuração
2	Advocacy planning				poder do cidadão
3	Agenda Conference				poder do cidadão
4	Citizen jury				poder do cidadão
5	Citizen panel				figuração
6	Community Organizing				poder do cidadão
7	Consensus conference				poder do cidadão
8	Cooperative discourse				poder do cidadão
9	Delphi survey				figuração
10	Dialogue				poder do cidadão
11	Dragon Dreaming				poder do cidadão
12	Dynamic Facilitation				poder do cidadão
13	Ephesos Model				poder do cidadão
14	Fish Bowl				figuração
15	Focus Group				figuração
16	Future conference				poder do cidadão
17	Future workshop				poder do cidadão
18	Internet forum				figuração
19	Mediation				poder do cidadão
20	Neosocratic dialogue				figuração
21	Open space conference				poder do cidadão
22	Planning for real				poder do cidadão
23	Round Table				poder do cidadão
24	SEA Round Table				poder do cidadão
25	Simulation Game				poder do cidadão
26	Wisdom Council				figuração
27	Workshop				figuração
28	Worldcafé				poder do cidadão

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de ÖGUT (2020) e Arnstein (2002).

Portanto, estabelecendo a correspondência entre as classes autodeclaradas pela entidade (ÖRGUT) com os níveis de participação que para Arnstein (2002) admite: não participação (1 manipulação; 2 terapia); figuração ou tokenismo (3 informação; 4 consulta; 5 apaziguamento (pacificação) e poder do cidadão (6 parceria; 7 poder delegado e 8 controle do cidadão), infere-se que nem todos os métodos têm a virtude de superar o limite da não participação e implementar maior inserção popular na esfera política. Contudo, há prevalência do poder cidadão (embora no mais baixo dos graus desse patamar) como demonstrado no Quadro 1.

Os métodos que contemplam “informação” e “consulta”, ou somente “consulta”, chegando a uma pseudoparticipação, que no quadro é chamado de “figuração” são: Activating opinion survey, Citizen panel, Delphi survey, Fish Bowl, Focus Group, Internet Fórum, Neosocratic dialogue, Wisdom Council, Workshop.

Aqueles que superaram esse baixo nível de participação, chegando a “poder cidadão”, por se encontrarem no campo de transição entre pseudoparticipação e verdadeira participação, isso por também serem utilizados para consultar os cidadãos, mas com possíveis avanços, são: Agenda Conference, Consensus Conference, Open Space Conference, Simulation Game, Worldcafé.

As metodologias que têm forte potencial de proporcionar verdadeiro “poder cidadão”, uma vez que há tomada de decisão por parte dos cidadãos, podendo ser chamados de métodos verdadeiramente participativos são: Advocacy Planning, Citizen Jury, Community Organizing, Cooperative Discourse, Dialogue, Dragon Dreaming, Dynamic Facilitation, Future Conference, Future Workshop, Mediation, Planning for Real, Round Table, SEA Round Table. São 13 metodologias verdadeiramente participativas de empoderamento do cidadão, devidamente testadas pela Sociedade Austríaca para Desenvolvimento e Tecnologia, e a disposição para aplicabilidade em diversas políticas públicas.

Outro critério relevante considera a quantidade de pessoas que pode participar, novamente a partir da relação de métodos e conforme a própria classificação dada pela entidade austríaca. O número de participantes que cada método comporta é fator importante na escolha pela sua aplicação, assim, houve a divisão em métodos para: pequenos grupos (com até cerca de 15

peessoas); médios grupos (para número entre 20 e 30 pessoas) e grandes grupos (contendo mais de 30 pessoas). Também segundo os dados secundários extraídos da ÖGUT, foi considerado o fator tempo implicado na operabilidade de cada método, compondo o panorama demonstrado no Quadro 2.

Quadro 2. Relação dos métodos participativos segundo a ÖGUT por tamanho e tempo para realização

	MÉTODO	ADEQUADO PARA GRUPOS DE TAMANHO			DURAÇÃO
		pequeno	médio	grande	
1	Activating opinion survey				De dias a vários meses
2	Advocacy planning				Vários meses, ou instalação permanente
3	Agenda Conference				De 1 dia a 1 semana
4	Citizen jury				De dias a várias semanas
5	Citizen panel				No máximo, um dia inteiro
6	Community Organizing				Processo de longo prazo
7	Consensus conference				Algumas semanas
8	Cooperative discourse				Vários meses
9	Delphi survey				Vários meses
10	Dialogue				De 40 minutos a 3 horas
11	Dragon Dreaming				De 2 a 4 dias
12	Dynamic Facilitation				De 2 horas a 1 dia
13	Ephesos Model				meses
14	Fish Bowl				De 30 a 60 minutos
15	Focus Group				horas
16	Future conference				De 2 a 3 dias
17	Future workshop				De 1 a 3 dias
18	Internet forum				De dias a vários meses
19	Mediation				De um dia a semanas
20	Neosocratic dialogue				De 3 a 4 horas
21	Open space conference				De 2 a 3 dias
22	Planning for real				Várias semanas
23	Round Table				De 1 dia a vários meses

24	SEA Round Table				Vários meses
25	Simulation Game				De alguns dias
26	Wisdom Council				De 2 dias
27	Workshop				Várias horas
28	Worldcafé				De 1 dia a 1 semana

Fonte: elaborado pelos autores a partir de ÖGUT (2020).

Somente dois métodos são somente pequenos, com duração curta, sendo: Focus Group e Wisdom Council.

Aqueles que podem apresentar tamanhos pequeno e médios são: Future workshop, Neosocratic dialogue, SEA Round Table. Estes têm duração bem variada, de horas, dias e até meses, dependendo de cada um.

Os métodos que apresentam maior flexibilidade em relação ao tamanho dos grupos, podendo ser grupos pequenos, médios e grandes, foram: Agenda Conference, Consensus conference, Dialogue, Dragon Dreaming, Ephesos Model, Fish Bowl, Mediation, Open space conference, Workshop. Nessas a duração média é de dias a semanas, com exceção do Dialogue, Fish Bowl e Workshop que duram somente algumas horas.

Os que apresentam formação de grupos médios e grandes foram: Citizen jury, Cooperative discourse, Delphi survey, Planning for real, Round Table, Worldcafé; de duração de dias até meses.

Já os que são compostos por um grupo grande de pessoas são: Activating opinion survey, Advocacy planning, Citizen panel, Community Organizing, Future conference, Internet fórum, Simulation Game; de duração de dias, meses e até mesmo permanente.

A análise dos métodos permite apontar para sua exequibilidade no campo das políticas públicas, desde que, evidentemente, haja preparação e adaptação às condições e pautas, sempre priorizando a escolha pelos métodos mais inclusivos (que comportam maior número de participantes), desde que o grau de influência dos envolvidos seja de, no mínimo, decisão conjunta. Há que se observar também o prazo, pois a disponibilidade das pessoas para comparecimento nas sessões é muito dependente das datas e horários agendados.

Ademais, cumpre registrar a existência de inúmeros outros métodos também classificados como participativos, como, por exemplo, os que

empregam técnicas de: diagnóstico rural participativo (DRP); mapa falante; carrossel, círculos de culturas; caminhada transversal; diagrama de Venn; matriz de responsabilidade, etc. (MAPA, 2020). Pela grande quantidade e variedade ainda maior de métodos decorrente da possível intercombinação entre as formas, não convém considerar sobre suas dinâmicas individuais, tampouco instrumentos específicos (que também podem ser compartilhados ou alterados). Contudo, imprescindível abordar as metodologias mais alinhadas com as bases teórico-normativas e fundamentadas pela literatura que apresentam mais e maiores virtudes na promoção da participação.

Aspecto primordial das metodologias participativas é a preocupação com o protagonismo do processo implicado, ou seja, ocupa-se em deslocar a centralidade, diluindo e repartindo igualmente as funções de modo a compartilhar os poderes entre todos os envolvidos como forma de estimular a participação.

Também muito assente é o foco no saber, ou antes, nos saberes todos considerados e relevantes para a partilha de opiniões por meio de relação dialógica (regida pelo diálogo equitativo) da qual se pretende extrair alguma utilidade que transcenda a mera especulação, convidando não apenas ao refletir, mas também ao agir. Portanto, metodologia participativa alia de forma inseparável o saber ao fazer, de onde já se indica uma de suas principais expoentes (pesquisa-ação e/ou pesquisa participante). Assim, de sua origem vinculada ao campo educacional, as metodologias participativas (ativas) espalharam-se para outros campos do domínio social, como o organizacional e o político.

Metodologias participativas são concepções de métodos de pesquisa, diagnóstico, ensino-aprendizagem, avaliação, planejamento, animação de grupos, discussões, reflexões, problematizações, informações, consultas e deliberações que, para além dos fins declarados, visa a promover a maior participação possível dos interessados.

A METODOLOGIA DA AÇÃO PARTICIPATIVA

Destaca-se dentre as metodologias participativas a que ora se nomeia como metodologia da ação participativa. Por metodologia da ação participativa, admite-se aqui a hibridação entre pesquisa-ação e pesquisa

participante. Embora ambas apresentem muitas coincidências, importa destacar as distinções que justificam a não admissão dos termos como sinônimas as metodologias, que unidas constituem a sistematização mais consentânea ao fim de promover o aprimoramento da participação popular, especificamente no campo das políticas públicas.

A pesquisa-ação se apresenta como investigação social com base empírica formulada e efetivada de modo inseparável de uma ação tendente a solucionar questões coletivas por intermédio da cooperação (participação) entre pesquisadores e participantes mais diretamente ligados aos problemas em debate (THIOLLENT, 1986).

Também voltada à temática social, a pesquisa participante também repousa em questões concretas de uma população, porém o problema não é posto a priori, mas sim definido já a partir da participação dos envolvidos que, após o diagnóstico coletivamente traçado, realizarão a análise crítica da realidade na busca pelas soluções mais adequadas (LE BOTERF, 1984).

Desse modo, enquanto a pesquisa-ação parte de questões pressupostas (propostas pelo pesquisador) para a procura de um resultado prático que necessariamente resulte em uma ação (intervenção na situação problema), a pesquisa participante tem seu início anterior mesmo ao caso a ser estudado (definido como produto da participação) e o objetivo não requer invariavelmente uma ação concreta específica à situação, podendo apresentar resultados no campo teórico, invariavelmente promovendo conhecimento e, assim a emancipação das pessoas (processos de conscientização).

Como as políticas públicas compreendem as fases de agenda, formulação, implementação e avaliação das ações do Estado, idealmente que tanto o diagnóstico necessário à proposição da questão na agenda de debates quanto cada uma das etapas subsequentes sejam todos e sempre permeados de participação popular, do que resulta o mérito para a pesquisa participante.

Entretanto, os agentes públicos (políticos e técnicos) ocupam posição diferenciada em relação aos populares, exatamente pela prerrogativa de iniciativa do processo decisório, além de possuírem mais informações, levando a indicação da pesquisa-ação como metodologia ao que também se soma a imperatividade de uma ação de intervenção prática, com efeitos materiais como resultante.

Assim, privilegiando aspectos destacados dessas duas principais metodologias: pesquisa-ação e pesquisa participante, admite-se o termo pesquisa de ação participativa numa abordagem conciliatória, complementar e não excludente.

Ademais, não se propõe modelo estanque e invariável, pois a preocupação é a análise de metodologia apta a superar não apenas contextos reais desfavoráveis à participação como também romper com a formalidade e rigores, tão frequentes nas modalidades representativas e no próprio uso normativo de democracia.

Pela metodologia da ação participativa, com possíveis variantes, o que se preconiza é que o método de pesquisa, por meio de instrumentos compatíveis, favoreça a ação popular oriunda das decisões e necessidades coletivas, ou, numa aliteração das palavras de Brandão (1984, p. 252), colocando “a serviço da prática política popular na comunidade, instrumentos de saber e de sua profissão”.

A pesquisa de ação participativa é uma forma de encaminhar as questões pelo envolvimento da comunidade na análise de sua realidade (materialidade), por meio da interação entre os atores, discutindo os problemas e construindo coletivamente as soluções. Revela a indissociabilidade entre “saber” e “fazer”, daí a vinculação entre “pesquisa” e “ação”. Assim, encontra-se em várias áreas: educação, psicologia, organização (administração), sociologia e política (aqui a intersecção com democracia).

A partir da diversidade de campos/assuntos em que se aplica, bem como pelas diferentes fontes intelectuais que compreende autores como Fals Borda (1977; 1980; 1982; 2001) – nova lógica em que a pesquisa e ação se integram promovendo mudanças), Brandão (1982) – educação como alicerce da liberdade), Freire (1977; 1981; 2005) (“ler o mundo para poder transformá-lo” e a importância da educação (e da consciência) na emancipação dos oprimidos), aprofunda-se o debate terminológico que deságua em derivativos dos nomes: participação, pesquisa participante, pesquisa-ação, pesquisação participante, “práxis”, “PAP”, etc.

A vertente da ação participativa busca recuperar o sentido da igualdade de oportunidade e condições para todos, aproximando-se dos princípios de isonomia (igualdade perante a lei), isocracia (igualdade de acesso ao poder) e isegoria (igualdade do direito de manifestação) (COSTA, 2017).

A ação participativa preconiza o pensar coletivamente por meio de debates em grupo e a valorização do diálogo como caminho para a busca de soluções, assim, “as múltiplas manifestações da cidadania individual e coletiva estão direcionadas objetivando conquistar e legitimar direitos que a própria sociedade se outorga” (WOLKMER, 2001, p. 91).

O direito de participação política não se limita ao voto, mas deve transcender-lhe e corresponder à participação efetiva, eis que: “o direito de participação não existe ou então não passa de mera formalidade, pois o direito de tomar as decisões mais importantes continua reservado a um pequeno número” (DALLARI, 1984, p. 32).

Para tanto, “se faz necessária mudança de atitude, tanto do poder público quanto da sociedade, que deverá se organizar para reconhecer as demandas e criar alternativas inteligentes que impulsionem a inclusão e integração socioespacial” (MONTEIRO; ZAZZETTA; ARAÚJO JÚNIOR, 2015, p. 141).

A racionalidade comunicativa da ação participativa está na base da democracia deliberativa proposta por Habermas (2002), que difere tanto da centralidade da escolha pessoal típica da concepção liberal quanto da busca por desideratos comuns.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Indisfarçável a desconfiança nos prevalentes regimes políticos cuja democracia se resume – basicamente – a forma representativa eleitoral, típica dos sistemas econômicos de livre mercado. O hiato entre as atividades prioritariamente atendidas pelo Estado e a satisfação de demandas básicas das massas populacionais (nos aspectos econômicos, sociais e ambientais) expõe aspectos inconfessos do caráter perverso que impregna as ações de governo: o conjunto das atividades públicas corresponde a emanação da vontade das classes dominantes por meio dos políticos a seu soldo e sob seu tacão.

Embora a mudança estrutural seja a única capaz de purgar o jogo político, vislumbra-se pela dialética implicada nas formas sociais a possibilidade de explorar as contradições e promover a superação de algumas contingências, ampliando os espaços de poder popular com meios que promovam a educação e emancipação. Trata-se de um esforço para arejar a democracia para o qual

concorrem as metodologias participativas, especialmente a pesquisa da ação participativa.

Do inventário de metodologias participativas resultou rol em que várias não apresentam como característica o caráter deliberativo, pelo que foram descartadas da análise. Ainda outras metodologias não resistiram ao critério da abrangência, pois não foram consideradas aquelas incapazes de albergar o maior número de participantes, finalmente, pela confluência de princípios e formas, como pelos objetivos buscados, restaram como mais recomendáveis as metodologias pesquisa-ação e pesquisa participante em sua miríade de métodos e instrumentos possíveis.

Portanto, pela aderência com a área de políticas públicas, convergência de dinâmicas e ferramentas e também pela consonância principiológica, é indicativo da pesquisa que a pesquisa da ação participativa (como junção de aspectos positivos da pesquisa-ação e da pesquisa participante) seja a metodologia mais adequada a oportunizar aprimoramento da participação popular nas decisões, permitindo a integração de mais pessoas que, com foco na concretude dos problemas, promoverão de forma genuína conhecimentos consistentes e atuações cada vez mais qualificadas, implicando em melhora da realidade pela intervenção direta, sempre de forma igualitária e ativa, portanto, participativa.

Pesquisa da ação participativa é modalidade de pesquisa caracterizada pela investigação da realidade articulando a dimensão educativa com vistas a ação nessa mesma realidade. A atuação desejada pode extrapolar a dimensão educativa e implica em efetiva intervenção dos aspectos componentes do campo de estudo, portanto, apresenta certa instrumentalidade típica das ciências duras. O forte componente educativo se verifica pela possibilidade de educação dos envolvidos no estudo, não apenas dos próprios pesquisadores, senão também das demais pessoas (que não serão objeto passivo, meros depoentes ou objetos de observação), implicando – necessariamente – em tratamento isonômico como garantia de iguais possibilidades de atuação.

A possibilidade de educar, aliás, converge com a noção de que a democracia não se esgota nas formas já sabidas, mas, antes, é um processo contínuo de aperfeiçoamento de instrumentos de participação política. Desse modo, cada grau de democracia conquistado conduziria a um nível superior de

participação até a consagração – na forma de políticas públicas – dos desideratos populares.

De notar que os conhecimentos e intervenções decorrentes da pesquisa-ação, para além dos ganhos imediatos, servem de subsídios para as futuras reflexões e atuações, constituindo uma espiral crescente e virtuosa.

Durante a pesquisa, há a preocupação em desenvolver ação de intervenção, pelo que o estudo deve ser participativo em todos os momentos, eis que uma de suas premissas é a de que cada pessoa envolvida é portadora de compreensão da realidade e participa da prática através da vivência.

Assim, todos os envolvidos devem participar de forma democrática dos processos estabelecidos para a pesquisa como requisito da validade do próprio estudo. De notar, pois, que os pressupostos dessa metodologia coincidem plenamente com os princípios do regime democrático em si: igualdade plena entre as pessoas que são o ponto de partida e de chegada das políticas públicas.

De base empírica, imaginada e concretizada em associação com uma ação, com a resolução de um problema coletivo no qual os pesquisadores e participantes (afetados) estão envolvidos de modo cooperativa. Ou seja, o conhecimento é construído com base na própria realidade e a partir da cotidianidade de todos, pela participação igualitária e direta, o equacionamento teórico subsidia as ações decorrentes que se orientam às soluções.

Portanto, as vivências, saberes e sentimentos de todos os envolvidos são fontes inestimáveis para a atividade reflexiva que, como dito, não se esgota na extração de um conhecimento, mas, antes, na sua operabilidade.

Novamente, clara a confluência entre democracia e a metodologia da pesquisa-ação, pois o ideal norteador do regime político carece de maior efetividade encontrável na aplicação da sistemática que tem o condão de aliar teoria e prática.

Ademais, a variabilidade de técnicas albergadas sob a designação de pesquisa-ação confere a adaptabilidade necessária para os diferentes contextos em que se aplica o método, resiliente em sua forma, mas consistente em sua essência: a essencialidade da participação.

A limitação e rigidez das formas representativas discrepam da potencialidade e multiplicidade inerentes aos métodos participativos, permitindo inferir uma necessária relação de complementariedade.

Participação como o princípio, a metodologia e a finalidade, eis o fundamental para um contexto essencialmente democrático.

REFERÊNCIAS

- ARBTER, K. *et al.* **The public participation manual: shaping the future together**. Viena: Austrian Society for Environment and Technology (ÖGUT), 2007. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiSwfef-MXsAhWlJkGHeFRauAQFjAAegQIAxAC&url=https%3A%2F%2Fwww.partizipation.at%2Ffileadmin%2Fmedia_data%2FDownloads%2FPublikationen%2Fparticipationmanual_en.pdf&usg=AOvVaw3Z5mMrxcNcCRfnNzCY7upl. Acesso em: 2 mar. 2021.
- ARNSTEIN, S. R. Uma escada da participação cidadã. **Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE**, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002. Disponível em: <http://bit.ly/2KATToy>. Acesso em: 1º abr. 2021.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Brasília: UnB, 1998.
- BRANDÃO, C. R. **Lutar com a palavra: escritos sobre o trabalho do educador**. Rio de Janeiro: Graal, 1982.
- BRANDÃO, C. R. (org.). **Repensando a pesquisa participante**. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- COSTA, L. G. do N. **Mecanismos de participação popular no Brasil**. 2017. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/mecanismos-de-participacao-popular-no-brasil/>. Acesso em: 1º abr. 2021.
- DALLARI, D. de A. **O que é participação política**. São Paulo: Abril Cultural/Brasiliense, 1984.
- FALS BORDA, O. Por la praxis: cómo intervenir en la realidad para transformarla. *In*: CRÍTICA Y POLÍTICA EN CIENCIAS SOCIALES. Simposio Mundial de Cartagena, 1977. **Anais [...]**. Bogotá: Punta de Lanza, 1977.
- FALS BORDA, O. **La ciencia y el pueblo**. Bogotá: Punta de Lanza, 1980.
- FALS BORDA, O. Aspectos teóricos da pesquisa participante: considerações sobre o significado e o papel da ciência na participação popular. *In*: BRANDÃO, C. R. (org.). **Pesquisa participante**. São Paulo: Brasiliense, 1982. p. 42-62.
- FALS BORDA, O. Participatory (action) research in social theory: origins and challenges. *In*: REASON, P.; BRADBURY, H. **Handbook of action research: participative inquiry and practice**. London: Sage Publications, 2001. p. 27-37.

FOSTER, J. B. A ecologia da economia política marxista. **Lutas Sociais**, n. 28, p. 87-104, 2012.

FREIRE, P. **Cartas à Guiné Bissau**: registros de uma experiência em progresso. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

FREIRE, P. **Ação cultural para a liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

FREIRE, P. Criando métodos de pesquisa alternativa: aprendendo a fazê-la melhor através da ação. *In*: BRANDÃO, C. R. (org.). **Pesquisa participante**. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1988. p. 34-41.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. 42. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

HABERMAS, J. **A inclusão do outro**: três modelos normativos de democracia. São Paulo: Loyola, 2002.

LE BOTERF, G. Pesquisa participante: propostas e reflexões metodológicas. *In*: BRANDÃO, C. R. (org.). **Repensando a pesquisa participante**. São Paulo: Brasiliense, 1984. p. 51-81.

LUCHMANN, L. H. H. Modelos contemporâneos de democracia e o papel das associações. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 20, n. 43, p. 59-80, out. 2012.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA). **VIPP**: manual de facilitação e visualização em processos participativos. Brasília: MAPA, 2020. Disponível em: <https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2020/05/Manual-Vipp.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2021.

MONTEIRO, L. C. A.; ZAZZETTA, M. S.; ARAÚJO JÚNIOR, M. E. Sustentabilidade: relações entre espaço urbano e envelhecimento ativo. **Revista Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 20, n. 1, p. 116-145, 2015.

ÖGUT – AUSTRIAN SOCIETY FOR ENVIRONMENT AND TECHNOLOGY. Grupo estratégico sobre participação. **Participation & Sustainable Development in Europe. Methods**. Disponível em: <https://www.partizipatio.n.at/methods.html>. Acesso em: 1º out. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: junho de 1992. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf. Acesso em: 14 mar. 2021.

PAROLA, G. **Democracia ambiental global** – direitos e deveres para uma nova cidadania. Rio de Janeiro: Ágora 21, 2017.

THIOLLENT, M. **Metodologia da pesquisa-ação**. São Paulo: Cortez, 1986.

WOLKMER, A. C. **Pluralismo jurídico**: fundamentos de uma nova cultura no Direito. 3. ed. São Paulo: Alfa Omega, 2001.

Capítulo 5

JUSTIÇA AMBIENTAL E DIAGNÓSTICO DE EQUIDADE NO ESPAÇO URBANO

Tatiana Vieira de Moraes¹⁵

Beatriz de Deus Grotto¹⁶

Celso Maran de Oliveira¹⁷

INTRODUÇÃO

As premissas do desenvolvimento sustentável envolvem acesso justo e equilibrado de todas as pessoas aos recursos naturais, garantindo também sua disponibilidade e qualidade para as futuras gerações. No entanto, sua realização efetiva ainda está distante, conforme se observa em muitas realidades ao redor do mundo (UNITED NATIONS, 2020), destacadamente em espaços urbanos, sendo esses dotados de convívios e conflitos, com complexas dimensões, culturas e modos de vida, opcionais ou não. “O espaço urbano apresenta um sentido profundo, pois se revela condição, meio e produto da ação humana – pelo uso – ao longo do tempo” (CARLOS, 2007, p. 11).

Os espaços urbanos atualmente abrigam mais da metade da população – com tendência de crescimento para cerca de 70% até 2050 (ONU, 2019), e são ocupados por pessoas de diferentes origens, classes sociais e etnias, porém, todas possuem em comum a necessidade de se utilizar de recursos naturais e se beneficiarem, por exemplo, de sistemas de saneamento básico (SOUZA, 2009), boa qualidade do ar (TAVARES, 2019), solo sem contaminação

¹⁵ Advogada. Mestre em Ciência Ambiental. Especialista em Direito Ambiental. Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais da Universidade Federal de São Carlos. E-mail: tativmoraes@gmail.com

¹⁶ Gestora e analista ambiental. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais da Universidade Federal de São Carlos. E-mail: be_grotto@hotmail.com

¹⁷ Doutor em Ciências da Engenharia Ambiental pela USP, professor associado do Departamento de Ciências Ambientais da Universidade Federal de São Carlos. E-mail: celmaran@gmail.com

(FINAMORE, 2010), água potável e de boa qualidade (AUYERO; SWISTUN, 2008), dentre outros.

Para que este direito seja de fato exercido, a Justiça Ambiental atua por meio de políticas públicas e ações que promovam o acesso equânime ao meio ambiente e aos recursos naturais (HERCULANO, 2002), protegendo (ao menos em teoria) comunidades que sejam ou estejam desfavorecidas em determinado contexto, seja social ou político, garantindo que não haja ônus para estas em detrimento de bônus para terceiros, geralmente mais favorecidos social ou politicamente.

O presente capítulo objetiva, deste modo, apresentar conceitos e discussões envoltas ao tema da Justiça Ambiental, problematizando a temática principalmente voltada aos espaços urbanos como forma de apontar meios de diagnóstico de equidade, para que se tenha início à realização do desenvolvimento sustentável na prática, a partir do “balanceamento das configurações territoriais urbanas (e rurais); melhoria do ambiente urbano; superação das disparidades inter-regionais e conservação da biodiversidade” (SACHS, 2008, p. 86).

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para se apresentar os conceitos e se desenvolver as discussões deste capítulo, foram realizados levantamentos bibliográficos e análises documentais, conforme apontam Barros e Lehfeld (2007), selecionando-se as obras que mais se destacam para a construção textual, utilizando-se do bom senso crítico e interesses dos autores deste trabalho.

A pesquisa foi baseada na abordagem qualitativa, buscando se entender e explorar os significados que são atribuídos aos problemas sociais envoltos ao tema (CRESWELL, 2010), adotando-se análise de conteúdo da literatura encontrada (BARDIN, 2011).

RESULTADOS E DISCUSSÕES

A seguir são apresentados, em tópico, os resultados da análise bibliográfica e documental realizada, discutindo-se sobre o espaço urbano, a Justiça Ambiental e o processo participativo como princípio desta.

O espaço urbano e sua criação iníqua

A criação do espaço urbano, como fruto da ação de diversos agentes sociais, gera conflitos socioambientais e jurídicos de diversas ordens, tal como a fragmentação e desigualdades na ocupação das cidades. A expansão urbana gera crises sociais paradoxais: há expansão da ocupação pela população detentora de menos recursos em regiões periféricas e em áreas ambientalmente protegidas e sensíveis (TJ-SP, 2013). Do mesmo modo, há áreas protegidas e ambientalmente sensíveis localizadas em regiões valorizadas e ocupadas por população de maior poder aquisitivo (TJ-SP, 2018).

No estudo da geografia urbana, o espaço urbano é um conceito abrangente, ultrapassando a definição legal de zona urbana ou de expansão urbana. Para se falar deste, é imprescindível se destacar o conceito de espaço geográfico. Santos (2004, p. 63) propõe que “o espaço geográfico é formado por sistemas de objetos e de ações”, agindo em conjunto indissociável, e também contraditório, uma vez que os sistemas de objetos são compostos por tudo que existe na Terra, seja este objeto natural ou resultado da ação humana, enquanto os sistemas de ações se originam de necessidades naturais ou criadas, de diversas origens, dentre as quais podem ser citadas as materiais, imateriais, econômicas e morais, por exemplo. Santos (2004) conclui que o espaço geográfico é, então, um híbrido que atua e participa igualmente da condição social e física de determinado espaço.

A partir deste pressuposto, Corrêa (1989, p. 9) define o espaço urbano como “um reflexo e condicionante social, constituído por um conjunto de símbolos e campo de lutas”, estabelecido por alguns elementos e pressupostos, fragmentados e articulados, denominados pelo autor de “momentos de apreensão do espaço urbano”, que compreendem objetos e ações, o físico e o social, como demonstrado anteriormente.

O espaço urbano é fragmentado, à medida que “envolve diferentes usos da terra justapostos entre si, que estabelecem a organização espacial” (CORRÊA, 1989, p. 7). É também articulado, pois cada uma de suas partes está conectada às demais, ainda que em intensidades variáveis. Este é também uma “expressão espacial de processos sociais” (CORRÊA, 1989, p. 8), envolvendo segregações associadas às estruturas de classes sociais. Mas, ao mesmo tempo

em que é moldado pela sociedade, este também a molda, envolvendo formas espaciais que contribuem para a reprodução das condições e relações de produção. Por fim, o espaço urbano abarca um conjunto de símbolos e conflitos, resultantes das relações entre os diferentes grupos que o ocupam.

A fragmentação, para Souza (2004), é (socio)política, uma vez que há criação de territorialidades excludentes sem a alteração oficial ou legal do território.

Ressalte-se que o espaço urbano não se cria autonomamente: é fruto da ação de determinados agentes, que não só o produzem, como também o consomem. Nesse sentido, o espaço urbano é resultado de ações que se acumulam ao longo do tempo, e que dão origem a um produto social, concebido por “agentes que produzem e consomem este espaço, sendo estes agentes sociais concretos e o espaço não abstrato, mas real dotado de processos construídos por si” (CORRÊA, 1989, p. 11). Santos (2009, p. 181) destaca a artificialidade e desigualdade do espaço urbano, geradas pela atuação dos agentes que o produzem.

Os agentes sociais que produzem o espaço urbano, por serem configurados de seres concretos ocupando espaços não abstratos, consumindo-o de acordo com seus desejos, geram artificialidade e desigualdade conforme atuam em meio às “relações simbólicas e contraditórias do capitalismo, em suas múltiplas facetas” (SANTOS, 2009, p. 181).

Santos (2009, p. 181) aponta que o espaço urbano transforma o meio antes natural, tornando-se um espaço artificial manipulado numa teia de ações sociais, as quais nem sempre resultam em soluções que atendam a maioria.

Segundo Corrêa (1989, p. 13-30), são cinco os principais agentes que criam, recriam e consomem o espaço urbano:

1. Os “proprietários dos meios de produção, sobretudo os grandes industriais”, são grandes consumidores desse espaço devido à escala que envolve em suas atividades;
2. Os “proprietários fundiários”, que podem deter terras bem ou mal localizadas e valorizadas e com ou sem amenidades físicas valorizadas e que obtêm renda de suas propriedades, usando seu poder político para intervir no uso do solo, no zoneamento e na distribuição da infraestrutura urbana;

3. Os “promotores imobiliários”, que realizam parcial ou totalmente a incorporação, financiamento, análise de viabilidade técnica, construção e comercialização de imóveis, envolvendo-se na produção de imóveis voltados aos grupos de consumidores que dispõem de recursos (demanda solvável) ou obtendo ajuda do Estado para tornar solvável a produção de imóveis para grupos com poucos recursos;
4. O “Estado” que atua como organizador espacial da cidade e regulador do uso do solo, podendo exercer papel de grande industrial, proprietário fundiário e promotor imobiliário e conduzindo a implementação da infraestrutura pública, o que implica na interferência da segregação espacial da cidade;
5. Os “grupos sociais excluídos”, que têm como possibilidade de moradia imóveis precários no centro (cortiços, favelas) ou nas periferias das cidades (conjuntos residenciais, loteamentos, favelas), ocupando áreas de risco e modelando o espaço urbano.

A territorialização não ocorre ingenuamente por motivos naturais, mas sim debaixo de verdadeiros conflitos políticos, produzindo escalas espaciais em níveis macro e micro, concretizadas pelos seres humanos, que buscam a realização de suas metas organizando seus comportamentos coletivos, como expõe Harvey (2004). O autor aponta que a territorialização é resultado de lutas e decisões políticas tomadas em diferentes contextos e condições tecnológicas e econômicas (HARVEY, 2004, p. 108).

Partindo dos fundamentos descritos, o processo de urbanização, executado por determinados agentes, diante de fatores (momentos) definidos, cria espaços urbanos com ocupações pouco equitativas e com grandes impactos no meio natural. Na maioria das vezes¹⁸, isto se deve principalmente pelo fato de o processo de urbanização, bem como a delimitação do perímetro urbano, não serem executados com planejamento adequado, muito embora seja este um mandamento constitucional (BRASIL, 1988, arts. 182 e 183), refletindo, nesse caso, a fragmentação e desigualdades na ocupação das cidades.

¹⁸ É inquestionável que em diversas situações, mesmo havendo planejamento prévio, possa existir fragmentação e desigualdade na ocupação urbana, como os casos, por exemplo, de Brasília.

A ausência de equidade é bem ilustrada por Bauman (2005, p. 120) ao utilizar-se da metáfora de que no “carro do progresso não há assento para todos”, nem mesmo em pé. O autor sugere que esta seja uma regra da sociedade atual, sendo que, ainda, a admissão de passageiros neste “carro” é seletiva, sendo este um resultado da modernidade construída.

Nesse contexto, o município é o lócus geográfico e político nascedouro dos conflitos socioambientais de uso e ocupação do solo, mas também o ente competente para gerar a solução ou mitigação desses conflitos, uma vez que possuem competência constitucional para a ordenação do solo urbano (BRASIL, 1988, art. 30, inciso VIII).

Os municípios são o local em que a população disporá suas ações tecnológicas sobre a natureza, criando-se ecossistemas artificiais que sirvam às suas necessidades e desejos (COIMBRA, 1999, p. 86), sendo nesta esfera, especialmente, em que se deve dar solução aos conflitos socioambientais, utilizando-se de mecanismos disponíveis de política e gestão ambiental em resposta às suas particularidades (GIARETTA *et al.*, 2012, p. 528-529; SALLES, 2000, p. 53).

Tais fatores fazem surgir questionamentos a respeito dos atores envolvidos nos processos decisórios, fazendo-se refletir quem é contemplado e quem é prejudicado no contexto fático, em consequência dessas decisões.

Em âmbito municipal, o planejamento urbano, com seu arcabouço normativo, ajusta o uso e ocupação do solo conforme os interesses dos agentes envolvidos na formação do espaço urbano.

Mas, afinal, que parcela da população local é atingida por atividades/empreendimentos considerados incômodos? Vislumbra-se, por exemplo, a implantação de aterros sanitários em áreas consideradas “nobres” dos municípios? Por outro lado, que parcela da mesma população local é contemplada pelas atividades/empreendimentos ambientalmente benéficos? Onde são priorizadas as implantações de redes de esgoto e de abastecimento de água ou parques e áreas verdes?

A ausência de equidade distributiva dos impactos ambientais negativos leva Acselrad (2010, p. 109) a advertir que, para além dos conflitos ambientais que serão deixados para as gerações futuras, há de se observar suas “causas” nos atuais “conflitos ambientais intrageracionais” – que estão em plena evidência na geração atual. A degradação ambiental, portanto, não é

democrática, uma vez que não afeta a todos de uma forma equânime, mas com maior impacto aos "socialmente mais desprovidos".

De acordo com o autor, "os riscos ambientais são diferenciados e desigualmente distribuídos" (ACSELRAD, 2010, p. 109), o que dá origem aos "conflitos ambientais", uma vez que determinados grupos sociais favorecidos escapam das fontes de tais riscos, enquanto outros não possuem opção e/ou tais condições, sofrendo, desta forma, os efeitos advindos da exploração do grupo favorecido sobre o meio ambiente. Para o autor, "a poluição não é, nessa perspectiva, necessariamente "democrática", podendo afetar de forma variável os diferentes grupos sociais" (ACSELRAD, 2010, p. 109).

Como o elemento social não é desvinculado do elemento ambiente, já que o humano está nele inserido, os "conflitos socioambientais" acabam por envolver disputas de natureza socioeconômica e recursos naturais. Nessa linha de ideias, Giaretta *et al.* (2012, p. 528) ilustram como a ampliação das disparidades sociais e dos riscos ambientais está intimamente ligada à ausência de equidade do uso e ocupação do solo urbano.

Tomando-se como exemplo "o Município de São Paulo, em que um terço da população (ou seja, cerca de 994.926 famílias) está vivendo em situação de risco, em favelas, loteamentos ou demais ocupações irregulares" (BRANCATELLI, 2010), evidencia-se que esses resultados são intrínsecos ao modelo de desenvolvimento instaurado, o qual amplia as disparidades sociais, degradação e poluição ambiental.

Nesse aspecto, as atividades/empreendimentos positivamente impactantes ao meio ambiente e à saúde humana são priorizados para uma parcela da população, enquanto outra parcela limita-se a conquistar soluções paliativas ou maquiadoras dos problemas socioambientais, como sustenta Herculano (2002, p. 6), afirmando que, embora as políticas ambientais urbanas brasileiras sejam dotadas de questões de saúde pública e higienismo, estas ainda "assumem a lógica das soluções paliativas, resumindo-se a intervenções de cunho reparador em medidas de efeito cosmético e controverso".

Para um bom desempenho das ações de resistência e ativismo contra desigualdades, Souza (2020, p. 24) aponta a necessidade de articulação entre o território, que seria a projeção espacial de poder; o lugar, considerado pelo autor como o tecido das identidades "socioespaciais"; e o ambiente, o qual denomina contexto "socionatural". Tal articulação possibilita o entendimento

quanto às causas da cobiça de agentes por determinado espaço, a ligação de modo de vida e espaço geográfico e os motivos que levam os agentes construtores do espaço a lutarem para territorializá-lo ou para não serem desterritorializados.

Diante dos elementos e questionamentos apontados, é relevante trazer ao debate os conceitos de Justiça Ambiental, que auxiliam no diagnóstico quanto à equidade entre os impactos socioambientais positivos e negativos dentro do contexto decisório no espaço urbano.

Justiça Ambiental e diagnóstico de equidade no contexto decisório no espaço urbano

A Justiça Ambiental tem sua origem nos Estados Unidos a partir do Movimento de Justiça Ambiental como uma das expressões do movimento ambiental e extensão dos movimentos por direitos civis nos anos 1960, abordando-se questões de racismo ambiental e de equidade geográfica.

Por racismo ambiental entende-se o fato de áreas mais pobres ou habitadas por minorias raciais, em que a população ofereceria menor resistência, sendo alvo de transferência de externalidades ambientais negativas, enquanto as positivities e lucros são internalizados em áreas mais nobres ou habitadas por população de maior poder aquisitivo. Já equidade geográfica refere-se à “configuração espacial e locacional de comunidades em sua proximidade a fontes de contaminação ambiental, instalações perigosas, usos do solo indesejáveis, como depósitos de lixo tóxico, incineradores, estações de tratamento de esgoto, refinarias etc.” (BULLARD, 2002, p. 8).

A definição dada à Justiça Ambiental pelo Movimento de Justiça Ambiental norte-americano baseia-se no conceito de que esta é uma “condição de existência social configurada” (ACSELRAD, 2009, p. 16), em que se dá “tratamento justo” somado ao “envolvimento significativo de todas as pessoas à elaboração, desenvolvimento e aplicação de políticas, leis e regulações ambientais”, independentemente de sua raça, cor ou renda. Reforça-se que o tratamento justo evidencia o direito de todos os grupos étnicos, raciais ou de classes, de não suportarem “consequências ambientais resultantes da operação” de indústrias, comércio ou mesmo do município de forma

desproporcional, tampouco suportar a ausência ou omissão destas políticas (BULLARD, 1994).

Este conceito amplia-se, em certo grau, para a busca da concretização do “direito de se viver em um ambiente limpo e saudável e receber proteção ambiental justa e equânime, proporcionando que nenhuma pessoa ou grupo social esteja acima da lei” (ACSELRAD, 2009).

A Justiça Ambiental configura-se, portanto, em um conjunto de princípios e ações que visam a garantir equidade na distribuição do meio ambiente para todos, como resume Herculano (2002, p. 2). Trata-se da distribuição do meio ambiente para os seres humanos, refletindo-se em uma espacialização da justiça distributiva (LOW; GLEESON, 1998).

Nesse sentido, Souza (2020, p. 36) entende a Justiça Ambiental como forma de igualdade social, considerando os “aspectos de acesso a recursos; proteção contra os efeitos negativos de atividades econômicas; e proteção em face dos riscos derivados dos modelos de organização do espaço”.

Tal conjunto de princípios e ações é assim compilado por Moura (2010, p. 7-8), reforçando-se que “nenhum grupo social deve suportar parcela desproporcional das consequências ambientais” advindas de operações de terceiros, bem como se deve dar “acesso justo e equitativo, direto e indireto, aos recursos ambientais do país”, deve-se haver “amplo acesso às informações relevantes acerca do uso desses recursos e a consequente destinação dos rejeitos”, apontando-se a “localização de fontes de riscos ambientais”, destacando-se a “constituição de sujeitos coletivos de direitos” para serem “protagonistas na construção de modelos alternativos de desenvolvimento”, os quais “assegurem a democratização do acesso aos recursos” naturais associada à “sustentabilidade de seu uso”, para isso, utilizando-se de processos democráticos e participativos nas definições de projetos, programas, planos e políticas que lhes dizem respeito.

No Brasil, Acselrad (2010, p. 108) pontua que a Justiça Ambiental retrata a ressignificação dos movimentos ambientalistas, com o acréscimo do elemento justiça social, uma vez que esta resulta da “apropriação singular da temática do meio ambiente, por dinâmicas sociopolíticas” tradicionais, entrelaçadas às “questões sociais do emprego e da renda”.

Nesse ponto, é possível ampliar o conceito de Justiça Ambiental para “Justiça Socioambiental”, já que “integra as dimensões ambiental, social e ética

da sustentabilidade e do desenvolvimento, frequentemente dissociados nos discursos e nas práticas” (MOURA, 2010, p. 2).

Ainda sobre o caso brasileiro, Acsegrad (2010, p. 108) atenta para as ações a serem colocadas em prática visando à solução dos conflitos socioambientais "intrageneracionais" de modo a viabilizar a equidade "intergeracional", protegendo-se primeiramente os mais vulneráveis, agora, para que se tenha um presente com acesso equânime aos recursos naturais e seus usos, o qual dará origem a um futuro mais justo e sustentável, por meio da “junção estratégica entre justiça social e proteção ambiental”.

Os agentes que dominam a arena decisória na formação do espaço urbano tendem a modelar e conduzir o uso e ocupação do solo. Predomina, nessa modelagem, o deslocamento dos grupos sociais com menos poder de se fazer ouvir para as áreas menos positivamente qualificadas das cidades, como destaca Moura (2010, p. 3), denunciando que “grandes parcelas da população são colocadas às margens da cidade”, sem saneamento básico, permitindo-se que “grandes empresas lucrem com a imposição dos riscos ambientais” a estes grupos vulneráveis, enquanto “as populações de maior renda possuem meios de se deslocar para áreas mais protegidas destes riscos” e degradações, sendo as “populações mais pobres espacialmente mais segregadas e expostas, residindo em terrenos menos valorizados e inseguros”.

Tais espaços, denominados “zonas de sacrifício” (LERNER, 2010), são escolhidos pelas elites empresariais e pelo Estado para a destinação de atividades ou resíduos ambientalmente muito impactantes, uma vez que estes agentes consideram de menor grau a capacidade de resistência da população destes espaços (SOUZA, 2020).

É nesse sentido que se percebe que a participação social democrática e efetiva nas decisões urbanísticas e ambientais municipais é ferramenta-chave para a mitigação de conflitos e da falta de equidade no uso e ocupação do solo urbano, uma vez que esta participação pode proporcionar voz aos mais vulneráveis, e empatia aos mais favorecidos, por meio de discussões e construções coletivas, para que juntos os grupos construam e cobrem por soluções que atendam às demandas humanas, independentemente de sua etnia, cultura ou classe, garantindo o atendimento aos direitos básicos das pessoas, respeitando-se o meio ambiente e a dignidade humana.

Democracia participativa: princípio da Justiça Ambiental

Um dos princípios e ações preconizados pela Justiça Ambiental é a “efetividade de processos democráticos e participativos na definição de políticas, planos, programas e projetos socioambientais”. Porto (2010, p. 33, grifo nosso) esclarece que “o movimento pela justiça ambiental busca, em seu cerne, integrar a dimensão ambiental com as do *direito e da democracia* através de ações transformadoras”.

No bojo do anseio por equidade, é interessante destacar que a “Justiça Ambiental não quer poluição mais equitativa, mas sim aumentar o papel das comunidades” (FOREMAN, 1998), utilizando-se das ferramentas da democracia participativa para esse fim. O que se busca, dessa forma, é a democratização das decisões, como acentua Moura (2010, p. 4), distribuindo-se o poder de decidir as localizações e implicações ambientais e sanitárias das práticas produtivas da sociedade, dando voz e espaço a todos os atores envolvidos direta ou indiretamente nas ações.

No contexto de participação social, o processo de urbanização das cidades promoveu – e até hoje promove – o ativismo participativo por meio de associações locais em busca de melhorias pontuais. Como observa Ciconello (2008), o processo de urbanização deu origem a associações de moradores e de bairro que reivindicam por serviços públicos diversos para sua comunidade. Boschi (1987, p. 71) complementa que o associativismo se torna “percebido como veículo para enfrentar problemas cotidianos, sendo lócus de convívio democrático e de constituição de identidades”.

Esse modelo participativo enfrenta as consequências pontuais da ausência de equidade nos processos participativos. No entanto, faz-se necessário o enfrentamento das causas das desigualdades, promovendo-se a inserção participativa nos processos decisórios de uso e ocupação do solo e das políticas e programas a estes destinados.

Milani (2008, p. 554) sintetiza esse entendimento, destacando a necessidade do fomento da participação de múltiplos atores¹⁹ nos processos decisórios, criando-se “uma rede que informe, elabore, implemente e avalie as

¹⁹ Giarretta *et al.* (2010) citam a denominação de Funtowicz e Ravetz (2000) para esses novos participantes nas discussões políticas, que os qualificam como “comunidades de pares estendidas”.

decisões políticas”, extrapolando-se os paradigmas dos projetos de desenvolvimento local, tornando-os inovadores e progressistas.

Complementando esse pensamento, além de dispositivos de participação social que visam a chamar cidadãos e organizações cívicas para funcionarem como atores políticos da gestão pública, Milani (2008, p. 553) menciona a necessidade de “novas estratégias de descentralização”, a adoção de “mecanismos de responsabilização dos gestores (*responsiveness* e *accountability*)”, a “gestão pública por resultados” e o “incremento do controle social”.

Um ponto bastante relevante trazido por Souza (2005) diz respeito à incorporação da segurança pública na gestão democrática e no planejamento de cidades fragmentadas, uma vez que a livre participação é afetada pela coerção e pelo medo em núcleos urbanos dominados por violência e criminalidade, a exemplo do tráfico de drogas.

Para materializar o “princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais”, Milani (2008, p. 559) estudou cinco experiências latino-americanas de gestão participativa e cinco europeias. Foram avaliadas “experiências iniciadas pelo poder público (em matéria de planejamento urbano-territorial e de orçamentos participativos) ou pela sociedade civil (mobilização e organizações de base comunitária)” (MILANI, 2008, p. 562-563). O autor enfatiza a importância de as “políticas públicas locais, à luz do princípio participativo”, questionarem o tipo de participação, quem participa e de que forma se participa.

Como destacou em sua pesquisa, Milani (2008, p. 560) defende a “participação social cidadã ativa e inclusiva” nesses processos decisórios, seja ela individual ou coletiva, embora esta se desenvolva em esferas marcadas por relações de conflitos, em que a cidadania pode definir os pertencentes ou os que não se integram a determinadas comunidades políticas. Desse modo, devem-se construir “redes de interações variadas e complexas”, aumentando-se a “qualidade da cidadania”, promovendo-se relações positivas entre “pessoas, grupos e instituições com o Estado”.

Esse ponto diferencia a participação formal da participação de fato. A legislação prevê o processo participativo, mas, na maioria dos casos, este se resume a um formalismo burocrático e não contempla a participação de fato nos processos decisórios.

Aspecto importante para a concretização da participação social de fato é o empoderamento dos envolvidos no processo decisório, como destacam Kleba e Wendausen (2009), pois as pessoas devem ser tratadas como capazes de resolver seus problemas paradoxais e multifacetados, e não tratadas como indefesas dependentes de agentes externos.

Na linha do empoderamento, Souza (2004) entende que um amplo e genuíno processo de urbanização participativo não deve se ater apenas à implantação de infraestrutura urbana, mas sim a um processo que acarrete o empoderamento da população local agregado a “uma melhoria substancial de sua renda mediante a geração de alternativas de emprego e uma desestigmatização da coletividade microlocal” (SOUZA, 2004, p. 62).

CONCLUSÃO

O processo de urbanização é modelado por agentes determinados, criando-se espaços urbanos com ocupações pouco equitativas e com grandes impactos socioambientais. Predomina, nessa modelagem, o deslocamento dos grupos sociais com menos poder de se fazer ouvir para as áreas menos positivamente qualificadas das cidades.

É nesse sentido que os movimentos de Justiça Ambiental se configuram em um conjunto de princípios e ações que visam a garantir equidade na distribuição do uso sustentável dos recursos naturais e do meio ambiente.

Um dos princípios e ações preconizados pela Justiça Ambiental é a efetividade de processos democráticos e participativos na definição de políticas, planos, programas e projetos socioambientais, que só é possível a partir de práticas de participação social de fato, não apenas formais.

Os processos democráticos e participativos visam a empoderar grupos vulneráveis para que sejam capazes de reconhecer seu poder de voz e se fazer ouvir, denunciando-se as injustiças atuais na absorção dos prejuízos socioambientais advindos de diversas atividades econômicas de setores industriais, comerciais ou mesmo municipais.

Por meio da democracia participativa, o discurso e a negociação entre diferentes grupos são encorajados e direcionados para a construção e aplicação de soluções que atendam aos interesses do coletivo, promovendo a

prática do desenvolvimento sustentável, justo e equilibrado para todas as pessoas.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

ACSELRAD, H. Ambientalização das lutas sociais - o caso do movimento por justiça ambiental. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 24, n. 68, p. 103-119, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ea/v24n68/10.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2020.

AUYERO, J.; SWISTUN, D. **Inflamable**: estudio del sufrimiento ambiental. Buenos Aires: Paidós, 2008.

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

BARROS, A. J. S.; LEHFELD, N. A. S. **Fundamentos de metodologia científica**. 3. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

BAUMAN, Z. **Vidas desperdiçadas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

BRANCATELLI, R. Uma cidade dividida não vai se desenvolver. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, ano 131, n. 42.523, 21 mar. 2010, p. 61. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20100321-42523-spo-61-cid-c5-not>. Acesso em: 18 maio 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 18 dez. 2020.

BOSCHI, R. **A arte da associação**: política de base e democracia no Brasil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

BULLARD, R. D. **Dumping in Dixie**: race, class and environmental quality. São Francisco/Oxford: Westview Press, 1994.

BULLARD, R. D. Environmental justice: strategies for building healthy and sustainable communities. *In*: II WORLD SOCIAL FORUM, 2002, Porto Alegre. **Anais [...]**. Porto Alegre, 2002.

CARLOS, A. F. A. **O espaço urbano**: novos escritos sobre a cidade. São Paulo: FFLCH, 2007.

CICONELLO, A. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. *In*: **From power power**: how active citizens and effective states can change the world. Oxfam International, 2008.

COIMBRA, J. A. A. A cidade, esfera de vida em sociedade: uma visão ecológica humanista. *In*: PHILIPPI JR., A. *et al.* **Municípios e meio ambiente**: perspectivas para a municipalização da gestão ambiental no Brasil. São Paulo: ANAMMA; MPO, 1999.

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

FINAMORE, R. Contaminação do solo e conflitos: o caso da empresa Centres. **Revista de Gestão Social e Ambiental**, v. 4, n. 3, p. 119-135, set.-dez. 2010.

FOREMAN, C. H. **The promise and peril of environmental justice**. Washington: Brookings Institution Press, 1998.

FUNTOWICZ, S. O.; RAVETZ, J. R. Riesgo global, incertidumbre e ignorância. *In: _____; _____ (org.). La ciência posnormal: ciência com la gente*. Barcelona: Icaria, 2000.

GIARETTA, J. B. Z.; FERNANDES, V.; PHILIPPI JR., A. Desafios e condicionantes da participação social na gestão ambiental municipal no Brasil. **Organizações & Sociedade [online]**, v. 19, n. 62, p. 527-550, 2012.

HARVEY, D. **Espaços de esperança**. São Paulo: Loyola, 2004.

HERCULANO, S. Riscos e desigualdade social: a temática da Justiça Ambiental e sua construção no Brasil. *In: I ENCONTRO DA ANPPAS*, 1., 2002, Indaiatuba. **Anais [...]**. Indaiatuba: Anppas, 2002.

HERCULANO, S. O clamor por justiça ambiental e contra o racismo ambiental. **INTERFACEHS - Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente**, v. 3, n. 1, jan./abr., p. 1-20, 2008.

KLEBA, M. E.; WENDAUSEN, A. Empoderamento: processo de fortalecimento dos sujeitos nos espaços de participação social e democratização política. **Saúde e sociedade [online]**, v. 18, n. 4, p. 733-743, 2009.

LEARNER, S. **Sacrifice zones: the front lines of chemical exposure in the United States**. Cambridge (MA): The MIT Press, 2010.

LOW, N.; GLEESON, B. **Justice, society and nature: an exploration of political ecology**. London: Routledge, 1998.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias. **Revista de Administração Pública [online]**, v. 42, n. 3, p. 551-579, 2008.

MOURA, D. V. Justiça ambiental: um instrumento de cidadania. **Qualitas Revista Eletrônica**, Campina Grande, v. 9, n. 1, p. 01-10, 2010. Disponível em: <http://revista.uepb.edu.br/index.php/qualitas/article/view/524/413>. Acesso em: 18 dez. 2020.

ONU NEWS. **ONU prevê que cidades abriguem 70% da população mundial até 2050**. 19 fev. 2019. Clima e Meio Ambiente. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2019/02/1660701>. Acesso em: 18 maio 2021.

PORTO, M. F. S. Complexidade, processos de vulnerabilização e justiça ambiental: um ensaio de epistemologia política. **Revista Crítica de Ciências Ambientais [Online]**, n. 93, p. 31-58, 2011. Disponível em: <http://journals.openedition.org/rccs/133>. Acesso em: 18 dez. 2020.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SALLES, C. P. **A situação da gestão ambiental municipal no Brasil**. 2000. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

SANTOS, C. D. A formação e produção do espaço urbano: discussões preliminares acerca da importância das cidades médias para o crescimento da rede urbana brasileira. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 5, n. 1, jan.-abr./2009. Disponível em: <http://www.rbgdr.net/012009/ensaio1.pdf>. Acesso em: 9 jan. 2021.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo (12ª Câmara). **Apelação cível 00439274220098260053**. Ação Civil Pública. Pretensão de cadastramento das residências da Favela do Vietnã construídas ao longo do Córrego Água Espraiada, desocupação do local e alojamento das famílias em local apropriado, bem como o refazimento das obras irregulares localizadas no local Admissibilidade. Omissão da Municipalidade que não retirou as famílias das áreas de risco, bem como não observou seu dever de fiscalização, com relação às moradias irregulares. Recurso da associação não conhecido. Recurso da municipalidade desprovido. Relatora: Isabel Cogan, Data de Julgamento: 22/05/2013, 12ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 23/05/2013. Disponível em: esaj.tjsp.jus.br. Acesso em: 22 maio 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo (3ª Câmara). **Apelação cível 0006071-82.2010.8.26.0223**. Ação de obrigação de fazer e não fazer. Guarujá. Livre acesso à praia. Pedido para que os requeridos retirem todos os obstáculos que limitem ou restrinjam o acesso à praia, bem como, não crie qualquer restrição em relação ao acesso da coletividade na praia e nas vias públicas do loteamento. Comprovação de que havia restrição indevida no acesso à praia. Necessidade de adequação à legislação de regência da matéria. Honorários advocatícios mantidos. Sentença mantida. Recurso improvido. Relator: Maurício Fiorito, Data de Julgamento: 13/03/2018, 3ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 14/03/2018. Disponível em: esaj.tjsp.jus.br. Acesso em: 22 maio 2021.

SOUZA, M. L. Planejamento e gestão urbanos em uma era de medo. **Revista Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 2, p. 55-74, 2005.

SOUZA, M. L. Articulando ambiente, território e lugar: a luta por justiça ambiental e suas lições para a epistemologia e a teoria geográficas. **AMBIENTES: Revista de Geografia e Ecologia Política**, v. 2, p. 16-64, 2020.

SOUZA, M. S. Meio ambiente urbano e saneamento básico. **Mercator**, Fortaleza, v. 1, n. 1, jan. 2009.

TAVARES, T. R. R. Examinando a injustiça ambiental a partir da contaminação do ar e de inundações nos arredores da Companhia Siderúrgica do Atlântico/Ternium, às margens da Baía

de Sepetiba (Rio de Janeiro). **AMBIENTES: Revista de Geografia e Ecologia Política**, v. 1, p. 211-251, 2019.

UNITED NATIONS (UN). **Sustainable development goals report 2020**. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/publications/publication/sustainable-development-goals-report-2020>. Acesso em: 21 maio 2021.

