

Processos participativos e planejamento ambiental na Amazônia Legal: um olhar sobre a participação da sociedade nos processos decisórios

Introdução

As experiências na gestão ambiental e na forma que se promove a participação social para tal apresentam singularidades em cada região brasileira. Essas peculiaridades são definidas por um processo mais amplo, histórico, no qual cada região passou, ao longo dos séculos, a ter uma funcionalidade específica, cada qual com um papel sistêmico na economia nacional. Grosso modo, sul e norte brasileiros diferenciam-se na medida em que o primeiro é visto como industrializado e informatizado e o segundo visto como provedor de recursos naturais, ainda que, para tanto, seja necessário um grau de industrialização específico para canalizar tal produção.

No entanto, pesem as diferenças, as regiões e localidades estão conectadas entre si na medida em que o pacto federativo estabelecido pela Constituição de 1988 passa a padronizar, também na questão federal, a forma como se relacionam os níveis administrativos da União.

No que se refere ao meio ambiente, esses dois elementos – vocação produtiva e organização do Estado via pacto federativo – se encontram e se relacionam com um terceiro: a diversidade de tipologias de ambientalismo – que variam em um espectro mais aderente ao próprio funcionamento ecossistêmico e à chamada economia verde, com maior centralidade na economia e no mercado – que ocupam destaque nas agendas governamentais e nas pautas de reivindicação da sociedade civil

¹ Doutora pelo Departamento de Geografia Humana da Universidade de São Paulo (USP) e mestre pelo Programa de Integração da América Latina da USP e “Diploma de Estudios Avanzados” em Educação Ambiental pela Universitat Autònoma de Barcelona. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa “Políticas Públicas, Territorialidade e Sociedade” do Instituto de Estudos Avançados (IEA-USP) e do Grupo de Trabalho “Cambio medioambiental global, territorio y políticas ambientales do Conselho Latino Americano de Ciências Sociais (Clacso). E-mail: suzana.c.lourenco@gmail.com.

organizada, cuja arena política contemporânea vem se delineando ao longo das diversas negociações, acordos e tratados que se estabeleceram, em especial, a partir da Conferência de Estocolmo, em 1972.

Ao longo deste período, a América Latina como um todo vivenciou momentos de aprofundamento democrático e conservadorismo, que repercutiram na forma que se estabeleceram as regras do jogo que regem a regularização ambiental. Entendemos aqui que o aprofundamento da democracia no Brasil é identificado segundo a capacidade de intervenção das diferentes camadas da sociedade civil, em igualdade de condições (DIAMOND; MORLINO, 2004). O termo “participativo”, então, deveria ser constitutiva da estrutura das instituições do Estado ou mesmo condição *sine qua non* para este. Scardua e Bursztyrn (2003) defendem que a clareza da proposição política na construção de políticas públicas, desde sua elaboração à sua avaliação final, e a *accountability* deveriam ser princípios respondidos pela institucionalidade do Estado.

No intervalo entre as décadas de 1980 e 2000, o Brasil passou de um país com baixa propensão associativa e poucas formas de participação da população de baixa renda a um dos países latino-americanos com melhor estrutura de transparência de dados e participação de todas as camadas sociais (AVRITZER, 2008) nas decisões do Estado. Após 2015, projeta-se uma nova tendência de oferecimento de dados institucionais das esferas administrativas brasileiras. Nessa, a informação ofertada passa a ser uma forma de contenção/promoção dos ânimos populares, dependendo da forma que é amostrada e tratada. Nos estados e municipalidades amazônicas, porém, persiste a baixa oferta de informações ao cidadão sobre aspectos ambientais, sendo o pouco que existe carente de validação, amplitude temporal das variáveis e consistência da amostragem.

Considerando o histórico de restrições à participação de organizações ambientalistas, notadamente àquelas cujas tipologias de ambientalismo flertam com linhas progressistas (LOURENÇO, 2018), faz-se necessário analisar a forma como interagem as diferentes interpretações de territorialidade e o funcionamento interno das instituições participativas em vista dos processos de regularização ambiental que se desenvolvem na região amazônica.

O objetivo deste estudo é, portanto, analisar a viabilidade da participação nos processos decisórios em vista da regularização ambiental, considerando os instrumentos e normas disponíveis para a influência nos processos decisórios ambientais. Relacionamos essa argumentação com: 1) as possibilidades de inserção de cada ator social nos processos de regularização ambiental; 2) os embates nas arenas decisórias e pacto federativo no contexto da gestão ambiental; 3) a influência da estrutura institucional na possibilidade de ação dos atores.

Usamos informações provenientes dos órgãos governamentais, pensando-os sob três parâmetros orientadores à discussão: a análise de Avritzer (2008) sobre desenhos participativos, a “escada de participação cidadã”, de Arnstei (1969), e a análise da efetividade das instituições participativas (PIRES, 2011).

Representantes, representados e oportunidades políticas ao planejamento ambiental

A participação nas decisões políticas ambientais da contemporaneidade é possível quando satisfeita a questão da qualidade dos governos representativos inerentes ao Estado. Assim, uma condição favorável canalizaria uma atuação em igualdade de forças entre as diversas camadas que comporiam a sociedade civil, mediadas pelas instituições do Estado por meio dos atores que ali desenvolvem suas ações.

Desse modo, a participação na questão ambiental estaria sustentada sobre os pilares da igualdade política (o reconhecimento do direito de os cidadãos expressarem seus interesses e preferências nas decisões) e a autodeterminação, expressa pela capacidade dos cidadãos de conceberem suas escolhas. Os efeitos da participação, no entanto, nem sempre refletem a unanimidade de opiniões ou são democráticos (MESQUITA, 2016). Essa evidência é observável especialmente nas tentativas de regularização ambiental.

Os representantes - tanto do Governo quanto das lideranças das camadas da sociedade civil envolvidas nos processos decisórios ambientais - deveriam atender, segundo Mill (1841, p. 47), às seguintes condições: 1) a disposição dos representados em receber seus representantes; 2) a disposição e capacidade para a sua preservação; 3) a disposição dos representantes de cumprir com as obrigações e as funções que lhe são impostas.

Uma vez tendo clareza de quem são os atores envolvidos nas decisões ambientais e quem eles representam legitimamente, configura-se uma arena onde cada ator negociará em favor de seus representados. Portanto, é cabível dizer que tanto os grupos sociais marginalizados quanto das elites negociarão alianças com atores da sociedade política reativa à sua causa que favoreçam a inclusão de suas demandas. Quanto mais organizada a ação em prol da coletividade representada e maior o número de informações disponíveis sobre a ação esperada por meio das decisões tomadas, maior a chance de êxito nas arenas decisórias ambientais. Quanto mais erráticas ou pontuais, como é o caso das relações clientelistas persistentes em diversas realidades brasileiras, maior a dificuldade na consolidação de planejamentos duradouros.

Uma vez decidida a agenda governamental resultante de tais decisões políticas mediadas pelos diversos atores, representantes de grupos, a mediação por agentes institucionais viabiliza a implementação da política e dos instrumentos necessários para sua consolidação. Igualmente, quanto mais estruturado o desempenho de tais agentes em termos de recursos financeiros, humanos e infraestruturais, maiores as possibilidades de êxito de um projeto, programa ou política pública.

Na medida em que “a natureza e os recursos naturais estão, reiteradamente, presentes na conceituação de espaço geográfico e território”, ela também está na forma que o poder se estabelece entre as camadas sociais que constituem o Estado e sua institucionalidade. Estabelecem-se, pois, pontos de contato entre essas relações de poder e as possibilidades de regularização e gestão ambiental abertas pela Política Nacional de Meio Ambiente, como propõem Steinberger e Abichared (2013, p. 127), e pelo pacto federativo.

Esclarecido este trajeto, o entendimento dos bastidores que viabilizam a ação de cada ator demonstra quais destes poderiam ter mais facilidade de inserção e, portanto, mais condições de negociação e intervenção na gestão ambiental. Isso se dá segundo a aderência das propostas dos atores à agenda governamental esperada e segundo relações de poder.

Nessa relação é que também se estabelecem as potencialidades de projeção da diversidade de atores nas decisões referentes à apropriação do território.

Em tempo, para Moraes (2005), a disposição dos objetos fixados ao solo e sua datação conferem à paisagem uma historicidade do ser humano que não deve ser desprezada nos arranjos territoriais e ambientais contemporâneos. Para o autor, essa agregação do trabalho ao solo é o reflexo das representações que humanos estabelecem com seu espaço. As paisagens, como representação, desenhar-se-iam a partir dessa apropriação, como fotografias, interpretativas das relações de poder, que, sucessivamente, conformam o filme da disposição dos objetos ao longo de nossa história. Logo, a projeção dos atores preponderantes na tomada de decisões sobre as regularizações ambientais prevalece, caracterizando a paisagem que, por sua vez, influi na dinâmica ecossistêmica da biodiversidade que prevalece, dado que conforma o desenho físico que também se mostra condicionante à manutenção dos ecossistemas.

A ocorrência pertinente à ação, a qual permite a fixação, a separação, o uso e a posse, vai para além da paisagem, a qual, contemplável, é posterior ao território, este enquanto sistema material, cuja produção é atrelada a um valor de uso (RAFFESTIN, 2009). Não se trata apenas de traçar limites ou distribuir objetos no espaço por meio de ordenamento territorial ou regularizações fundiárias e ambientais. O elo entre ator e

objeto resulta nessas marcas objetivadas em busca do domínio sobre o espaço (HEIDRICH, 2009) que dão sentido à organização que se consolida através dos embates nas arenas políticas entre os atores representantes das camadas sociais e a decisão ambiental que daí deriva.

Essas marcas também podem representar possibilidades futuras de novos domínios, reproduzindo as relações sociais entre os atores mediante as possibilidades de produção da natureza que aí se abrem. Assim, arranjos regulatórios sobre meio ambiente no presente podem ser aproveitados no futuro, também pelas elites, em novos arranjos que sejam favoráveis aos seus interesses.

Como conjunto de estratégias não territoriais que garantem as territoriais, a política oferece diversas possibilidades de intervenção, fortemente controladas pelas elites. São nas brechas das estratégias ao planejamento que se abrem as táticas para a inserção das agendas das diferentes camadas da sociedade civil no processo decisório, mediadas pelo poder, com fortes polarizações e, frequentemente, pela corrupção de atores e agentes. A conformação territorial e seus resultados à regularização ambiental também é decorrência da mediação por estratégias e táticas, segundo a inserção dos atores no processo político.

Em termos de regularização fundiária e ambiental, essa informação é especialmente relevante se temos em conta que o ordenamento territorial consiste em uma sequência de decisões, cada uma elaborada por diversos atores, mediada por um espectro de agentes, mas protagonizada apenas por atores que exercem forte hegemonia em relação aos demais.

Na luta ideológica de uma conjuntura concreta, há leituras do espaço que se hegemonomizam, influenciando nas representações coletivas de uma nação (enquanto ideologia do Estado burocrático centralizado), as quais orientaram a produção de seu território (MORAES, 2005) e ambientes.

No que se refere às consequências dessas relações de poder na organização do Estado brasileiro, é por meio das históricas relações de coronelismo no país, fortemente presentes nas municipalidades, que essas hegemonias perduram, com o tácito consentimento de diversos estratos sociais, excluídos ou não. Isso se dá na medida que tal relação representa a conquista de favores de diferentes naturezas, condicionado pelo apoio das bases às agendas governamentais aos setores políticos, aí incluído o ambiente.

Apesar do advento das mudanças legais e reestruturações políticas, detalhadamente explicadas por Steinberger e Abichared (2013), persiste a perda de espontaneidade no ordenamento territorial imposto pelo capitalismo tardio, exacerbando o apetite territorial do Estado brasileiro (MORAES, 2005). Assim, como principal ator na organização territorial, e

a correlata consequência sobre os ambientes, sua preponderância se revela pela centralização das variáveis equacionais da apropriação territorial.

A diferença na forma e finalidade da apropriação dos espaços no Brasil e as dificuldades da representatividade e inclusão política tal como elas se estabelecem na organização do Estado são, portanto, um dos problemas centrais à regularização ambiental e fundiária.

Pacto Federativo e regularização ambiental

O pacto federativo organiza a assunção pelos governos estaduais e municipais das funções de gestores de políticas públicas por iniciativa própria, ou por expressa imposição constitucional. No caso ambiental, além das diretrizes colocadas pelo Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), a Lei Complementar nº 140/2011 normatiza a cooperação entre os entes federativos nas ações administrativas relativas à proteção do meio ambiente. Neste caso, cada esfera governamental, na adesão à transferência de atribuições segundo suas condições, deve considerar os custos e benefícios derivados da decisão de assumir a gestão de uma dada política e avaliar os recursos administrativos e fiscais para desempenhar tal tarefa.

O federalismo assimétrico influenciou na formação do pacto federativo brasileiro, já que as grandes assimetrias nas relações de poder permanecem irresolutas (FAORO, 1995; KUGELMAS, 1986). A assimetria da construção dos estados federados traz, evidentemente, consequências à regularização de seus atributos ambientais.

O pacto federativo, como um pacto com base territorial, reporta-se ao componente ambiental, ainda que sua aplicabilidade a este só tenha sido reconhecida em 2011. De Carlo (2006) aponta a deficiência do Sisnama em estabelecer cooperações e coordenação entre as distintas esferas administrativas. Apesar de instituído há mais de 30 anos, faltava ao Sisnama, ao menos até 2011, uma articulação e estruturação que lhe permitissem a colaboração entre os entes federativos. Com o advento da Lei Complementar nº 140/2011, foram fixadas normas nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da Constituição.

Essas diretrizes orientam a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios “nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum”, no que se refere à proteção do meio ambiente. Para harmonizar políticas e ações administrativas, os entes federados podem se valer de instrumentos como consórcios públicos, convênios e acordos de cooperação técnica, comissão tripartite nacional, comissões tripartites estaduais e comissão bipartite do Distrito Federal, fundos públicos, privados ou outros instrumentos públicos e

delegação de atribuições e da execução de ações de um ente federado a outro (BRASIL, 2011).

O Novo Código Florestal representou outra mudança na legislação ambiental, que descentraliza poderes e obrigações para estados e municípios, dispondo do Cadastro Ambiental Rural (CAR) como instrumento para a contenção do desmatamento ilegal, um dos seus mais importantes mecanismos. Esse cadastro, de responsabilidade dos estados, tem demonstrado ser pouco eficaz no controle do desflorestamento, segundo o avaliado em mais de 49 mil propriedades no Mato Grosso e Pará após a adesão dessas ao cadastro.

Ainda que não tenham ocorrido cortes imediatamente após o registro, pequenos desmatamentos foram cometidos, decorrentes da confiança dos proprietários de que não haveria multas. O problema foi detectado em 11% das propriedades no Mato Grosso e 48,5% no Pará (GIRARDI, 2017). Os estudos que apontaram tal descumprimento também contaram com a realização de entrevistas a proprietários nesses estados, os quais desconsideraram como desmatamento o corte realizado em áreas abaixo de mil hectares. A maior parte dos desmatamentos ocorreu em áreas com CAR menores de 10 hectares (51% no Mato Grosso e 61% no Pará).

Tanto na Lei Complementar nº 140/2011 quanto na Lei nº 12.651/2012 - enquanto exemplos de descentralização do poder entre os entes federativos na questão ambiental -, faz-se necessário atentar para o modo como estão distribuídos os recursos (MENDES, 2013), para a reivindicação desses e sua disponibilidade, em termos de quem recebe e para que são recebidos, e para os gastos públicos, se estão coerentemente compatíveis e bem utilizados pelo agente público, de forma a atender as demandas de todos os estratos da sociedade civil, em determinado município, estado ou região.

O Cadastro Ambiental Rural (CAR) passa a se tornar obrigatório com a Lei nº 12.651/2012, integrando as informações ambientais das propriedades e posses rurais. No entanto, o CAR vem se apresentando moroso e pouco detalhado pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB). Sobressai a falta de especificação sobre o registro de áreas, como os hectares cadastrados em cada bioma e em áreas com menos de quatro módulos fiscais (ICV, 2017). Apesar da promulgada transparência, é na falta de detalhamento das informações tanto pelo SFB quanto pelo IBGE que reside o elemento central que inviabiliza a inclusão dos cidadãos nos processos decisórios voltados à regularização ambiental.

Não obstante, dentre as instâncias intervenientes para as deliberações ambientais, surgem, paralelamente à divisão das responsabilidades entre os entes federativos, mecanismos de accountability, espaços de deliberação, consulta, normatização e fiscalização ambiental. Assim, as

decisões políticas e os mecanismos de intervenção a decisões políticas passam a ser cada vez menos exclusivos de técnicos e dirigentes dos ministérios. Os cidadãos passaram a participar dos processos decisórios municipais e estaduais, diretamente ou por meio de representantes, sobretudo organizações sociais. Em escala nacional, as atuações nas localidades se desdobraram em participações na discussão, por exemplo, em conselhos ambientais.

A dinâmica dos instrumentos da regularização ambiental: dinâmica ou estagnada?

Grande parte das decisões referentes à organização do território em prol da conservação e manutenção do ambiente ocorre nos Conselhos Ambientais em âmbito nacional, estadual e municipais, para os quais os fluxos de comunicação e informação são imprescindíveis para o andamento das negociações tomadas. Em termos de funcionamento destas instâncias, há várias lacunas de provimento de informação estatística e documental da atividade interna de tais conselhos.

Basicamente, apenas o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) mantém a base de informações sobre as atas de reuniões atualizadas desde o início de seu funcionamento, fato raro inclusive quando comparado ao funcionamento de outros conselhos nacionais, que não informam integralmente suas atas de reuniões. Alguns estados da Federação, como São Paulo, possuem mecanismos próprios de georreferenciamento e outras bases de informações que mostram a saúde ambiental de suas jurisdições, ainda que não ofereçam muitas informações à população do que é discutido especificamente nas arenas decisórias, configuradas pelos conselhos. Na Amazônia Legal, a carência de dados sobre o que se discute em termos de ordenamento territorial e ambiental – e, por conseguinte, seus mecanismos regulatórios – se aprofunda nos estados e municípios. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) oferece algumas informações gerais, porém, descontínuas em muitas de suas variáveis, da gestão ambiental nas municipalidades. É esta descontinuidade que dificulta a identificação das tendências de agendas políticas ambientais com o passar dos anos e, portanto, o seguimento por todos os atores intervenientes sobre o percurso das ações em vista à gestão do ambiente.

Em âmbito internacional, a Nona Reunião do Comitê de Negociação do Acordo Regional sobre o Acesso à Informação, à Participação Pública e o Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e Caribe, realizado pela Cepal (2018), deixa evidente que, apesar das dificuldades em estabelecer regras claras para a transparência na questão da gestão ambiental, existem iniciativas contundentes tanto “de cima para baixo”, ou seja, pelas instituições dos governos, quanto “de

baixo para cima”, pelas organizações ambientalistas da sociedade civil para que a temática avance nas agendas governamentais nacionais. Por outro lado, o mesmo evento explicitou a dificuldade de se estabelecer um consenso sobre o que viria a ser o caráter “público” de divulgação e direito de acesso das informações ambientais. Justifica-se no caso, por exemplo, de melhoramento genético, quando uma informação ambiental a ser publicada inviabilizaria o fator segredo industrial, podendo trazer prejuízos econômicos.

Somado ao quesito de transparência e suas limitações diante do público que se espera alcançar, há o elemento de acesso aos espaços que decidem como será regulado o ambiente, o que será estudado e como será difundido.

No ano de 2002, constata-se que apenas 22% dos municípios amazônicos possuíam conselhos municipais de meio ambiente e 17% tiveram reuniões nos últimos 12 meses daquele ano. Em todos esses casos, a participação da sociedade civil foi bastante escassa nos municípios (IBGE, 2012). Em 2012, 51% dos municípios da Amazônia Legal contavam com conselhos ambientais, um número que, apesar de ainda insuficiente, demonstra que houve um esforço político para a tomada de decisões em igualdade de condições entre atores governamentais e sociedade civil. Reforça essa afirmação o fato de 82% desses conselhos terem caráter deliberativo para 71% de caráter consultivo e 48% e 54%, respectivamente, para conselhos normativos e fiscalizadores. Cabe ressaltar que 77% dos conselhos ambientais tiveram reuniões pelo menos anuais.

É importante salientar que aspectos de eficiência e eficácia da estrutura e infraestrutura das esferas governamentais podem responder às insuficiências de informação. Os quadros de funcionários especialistas em diversas áreas do conhecimento têm se tornado cada vez mais escassos nas estruturas das prefeituras e do governo dos estados. As pesquisas norteadoras das decisões sobre a gestão ambiental nessas esferas administrativas geralmente são pontuais e de curta duração, instrumentais para demandas específicas. Perdem-se com o tempo, quando deveriam compor uma base de dados que permita a evolução e análise das decisões tomadas. Essa descontinuidade é um dos muitos fatores que dificultam o planejamento territorial em vista das regularizações ambientais.

A adequação a todas essas adversidades culminaria em um rearranjo que, de forma sistêmica, facilitaria a comunicação entre governantes e governados em torno do estabelecimento de agendas ambientais. Tendo isso em consideração, a institucionalidade participativa deve incorporar as diversidades socioculturais no processo de construção de políticas à gestão ambiental.

Quadro 2 – Municípios com Conselho Municipal de Meio Ambiente, por algumas características do conselho, Amazônia Legal, 2012

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Municípios							Realizou reunião nos últimos 12 meses
	Com Conselho Municipal de Meio Ambiente							
	Total	Algumas características do conselho						
		Total	Paritário	Caráter do conselho				
	Consultivo			Deliberativo	Normativo	Fiscalizador		
Brasil	5 565	3 540	3 247	2 788	2 967	1 422	1 656	2 67
Rondônia	52	29	23	21	24	14	15	1
Acre	22	12	12	11	10	7	6	
Amazonas	62	34	30	27	25	18	15	2
Roraima	15	11	11	6	11	4	7	
Pará	143	100	88	82	85	41	45	8
Amapá	16	10	10	10	10	10	10	
Tocantins	139	76	75	62	68	46	58	5
Maranhão	217	56	52	40	43	28	35	4
Mato Grosso	141	87	79	57	66	32	35	6

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2012.

Instrumentalização à participação social nos processos de regularização ambiental

A institucionalidade participativa pode ser representada em duas direções, dependendo do status ocupado pelo promotor da iniciativa à participação. Assim, as instâncias participativas *bottom up* são protagonizadas pelas diversas camadas da sociedade civil, em igualdade de forças em uma graduação de reatividade com o Estado. Já o espectro das instâncias classificadas aqui como *top down* tem o Estado como protagonista, sendo diversos os métodos de consulta à sociedade civil sobre o conteúdo das políticas públicas.

Os principais espaços de negociação aberta, ou seja, derivada de relações de poder entre as camadas preponderantes da sociedade civil com a sociedade política, nos bastidores, entre governo e sociedade se dá, majoritariamente, por meio de conferências, conselhos, mesas de negociação, audiências públicas e outros canais, como ouvidorias e manifestações via internet. Apesar da funcionalidade desses meios, temos que grande parte dessas instâncias participativas oferecidas pelo Estado se localiza mais próxima à extremidade *top down* que à *bottom up*, tanto pela forma de convocação dos representantes que se sentam às mesas de negociação quanto pelas informações que estão disponíveis a eles.

Esses vetores de participação permitem a análise com base nos oito degraus de participação cidadã, propostos por Arnstein (1969). Embora essa graduação seja uma simplificação que pode ser subdividida em muito mais que oito patamares, ela auxilia o entendimento da contraposição que com ela se estabelece quando os extremos das camadas sociais excluídas e as dominantes se confrontam mediante negociação. Nessa elaboração, a autora separa esses oito degraus em três categorias. Os dois primeiros degraus (manipulação e terapia, respectivamente) seriam uma não participação. Nos três degraus seguintes (informação, consulta e pacificação) haveria uma concessão mínima de poder, e os três últimos (parceria, delegação de poder e controle cidadão) seriam os níveis de poder cidadão.

O primeiro patamar da classificação de Arnstein (1969) trata do pouco poder da intervenção das camadas sociais excluídas, e de um propósito de obtenção de seu apoio às propostas das camadas preponderantes. O primeiro degrau (manipulação) representa a distorção da participação em um instrumento de validação de agendas dos grupos com poder de decisão, mesmo que essas não estivessem em consonância com as demandas das camadas basilares da sociedade civil. Nesta etapa, o objetivo real não é permitir a participação nos processos decisórios, mas sim cooptar os participantes divergentes à agenda dominante.

O segundo degrau, a terapia, consiste em deslegitimar o argumento dos grupos excluídos do processo, atribuindo-lhes características psicológicas de desvio, como se estivessem exagerando em suas demandas, comportando-se com um suposto descontrole emocional.

A forma de comunicação técnica unilateral, dos técnicos para o cidadão, e a ineficiente estrutura de consulta pelo cidadão se relacionam com a falta de transparência e validade dos estudos técnicos. São outros dois degraus (informação e consulta) que se apresentam como níveis mínimos de participação.

Nas etapas de consulta e pacificação, os cidadãos ou seus representantes passam a ter certa influência, mesmo com limitações de poder. Nesses espaços políticos há abertura para o aconselhamento e planejamento pelos cidadãos e seus representantes, mantendo o direito de decidir aos tomadores de decisão. Um exemplo claro desta etapa são as conferências sobre meio ambiente (CNUMAD e Conferência das Partes – COP, notadamente). Nesses eventos, a negociação tende a se dividir em duas casas: uma, de acesso restrito a lideranças, negocia e decide as políticas em implantação; a outra, pertinente a toda diversidade social mundial, isolada das negociações, elabora uma única carta a ser submetida à mesa

principal, para que talvez tenha algo de seu conteúdo contemplado nas macrodecisões.²

Esta é a singularidade da interação interpretada como pacificação e não como partilha de poder: os grupos são mais bem tranquilizados do que incorporados ao processo decisório. O grau desse apaziguamento varia de acordo com a assessoria técnica de que a sociedade civil e seus representantes dispõem para definir suas prioridades e o grau de sua organização.

Nas etapas posteriores, quando se alcança um poder de decisão, Arnstein (1969) define que é permitida a negociação “de igual para igual” com aqueles que tradicionalmente detêm o poder.

Finalmente, nos estágios de delegação de poder e controle cidadão, o cidadão “sem nada” detém a maioria nos fóruns de tomada de decisão, com amplo poder gerencial. Nesta etapa, as organizações ambientalistas em rede teriam em mãos as principais cartas do jogo para garantir que o programa atenda aos interesses pertinentes aos seus eixos. Segundo Arnstein, as divergências com os grupos poderosos podem ser resolvidas pela negociação, dispensando táticas de pressão.

A retórica do controle cidadão, último degrau da participação, sobre os processos de tomada de decisão referentes ao ordenamento territorial e regularização ambiental não será alcançada enquanto o poder final de aprovação, prestação de contas e accountability estiver exclusivamente nas mãos dos Três Poderes (ARNSTEIN, 1969).

As forças atuantes sobre a regulação ambiental na contemporaneidade

Para Mello-Théry (2011), a gestão do ambiente, enquanto objeto de política pública e dimensão territorial, deve ser entendida na sua acepção simbólica (insígnia da soberania de uma nação), concreta (suporte físico que é objeto do planejamento) e como artifício (categoria de análise).

Apesar de essa observação ser pertinente e coerente ao objetivo proposto, para Moraes (2011), a base do Estado brasileiro não esteve atrelada ao conceito de nação, já que a manutenção, formação e expansão de seu espaço territorial foram prioritárias para a sua consolidação. A formação do país foi mais ligada ao valor de seu território do que à sua unidade político-cultural, fator potencializado pela grande diversidade de biomas e sociedades envolvidos nessa realidade.

A consolidação dos ZSEE dos estados brasileiros evidencia a separação de suas distintas regiões por critérios de vocação produtiva e a influência das elites agrárias em seus desenhos. Tais regiões estão pressionadas, por

² A autora deste trabalho participou de algumas mesas da Cúpula dos Povos da COP 20, em Lima, Peru, onde observou tais evidências.

um lado, pelo neoliberalismo estabelecido e consolidado a partir de 1990, e, por outro, pela herança das relações clientelistas que dificultam a descentralização das decisões políticas (LIMONGI E LIMONGI, 1999).

Atrelado aos ZSEE e em cumprimento ao Código Florestal, os CAR se mostram a primeira barreira em vista a uma regularização ambiental. A procrastinação dos prazos de finalização dos CAR é fortemente influenciada pela anistia concedida pela Lei nº 12.651/2012 a donos de terra que desmataram além do permitido até 22 de julho de 2008. Esperava-se a conclusão da Corte do Supremo Tribunal Federal que, em fevereiro de 2018, finalizou o julgamento de cinco ações que questionavam diversos pontos do Código, dentre os quais a derrubada à anistia oferecida a quem desmatou até 2008 além do limite permitido e se cadastrou para se adequar às regras ambientais (se comprometendo a reparar o dano), beneficiando-se da suspensão de sanções e multas. Para coletar os dados, foi criado o Cadastro Ambiental Rural (CAR), que hoje conta com 4 milhões de imóveis rurais registrados, mas permanece inconcluso.

Haja vista o baixo número de municípios amazônicos que contam com base cartográfica digitalizada e Sistema de Informação Geográfica, complica-se o estabelecimento de um CAR, cuja principal ferramenta é de geoprocessamento, não somente pela transparência de informações, mas também pela própria aplicabilidade da ferramenta nos subsequentes estágios de regularização ambiental.

Medeiros *et al.* (2017) afirmam que a promoção de políticas públicas voltadas à cidadania por meio da geoinformação deve ter normativas claras que ofereçam mais eficiência no planejamento e na gestão territorial, no planejamento e gestão ambiental, nas infraestruturas de transporte e elétricas, nos recursos naturais, na regularização fundiária, entre outros. Apesar da Constituição Federal de 1988 prever a Geografia e a Cartografia oficial ao país, tais medidas jamais foram devidamente regulamentadas. A legislação vigente foi estabelecida em 1967 e já não contempla a realidade tecnológica mundial em georreferenciamento, o que aprofunda os problemas graves da má qualidade e gestão da informação, inclusive dos mapas públicos, que, por sua vez, afetam o estabelecimento do CAR e PRA.

Como demonstra o Quadro 3, dos 808 municípios dos estados que compõem a Amazônia Legal, apenas 300 possuem base cartográfica digitalizada ou SIG, o que é pouco para as necessidades demandadas pelas ferramentas usadas à regularização ambiental.

A inscrição do imóvel rural no CAR é condição obrigatória para a adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA), devendo esta adesão ser requerida pelo interessado no prazo de 1 (um) ano prorrogável por uma única vez, por igual período, por ato do Chefe do Poder Executivo.

Quadro 3 - Municípios dos estados da Amazônia Legal com base cartográfica digitalizada e Sistema de Informação Geográfica, 2015

Unidades da Federação	Municípios		
	Total	Com base cartográfica digitalizada	Com Sistema de Informação Geográfica
Rondônia	52	8	4
Acre	22	4	2
Amazonas	62	13	12
Roraima	15	5	1
Pará	144	44	32
Amapá	16	0	0
Tocantins	139	18	7
Maranhão	217	20	9
Mato Grosso	141	38	25

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2015.

O PRA é o conjunto de ações ou iniciativas a serem desenvolvidas por proprietários e posseiros rurais com o objetivo de adequar e promover a regularização ambiental (Art. 9º, Decreto nº 7.830/2012). Tem como principais instrumentos o CAR e o Projeto de Recomposição de Áreas Degradadas e Alteradas. Com base no requerimento de adesão ao PRA, o órgão competente integrante do Sisnama convocará o proprietário ou possuidor para assinar o termo de compromisso, que constituirá título executivo extrajudicial (Art. 59, § 3º, Lei nº 12.651/2012).

A fase de regularização ambiental por meio dos PRA se mostra mais complexa que o próprio cadastramento dos imóveis rurais em uma base ambiental porque demanda três elementos que, no Brasil, são deficitários. Primeiramente, a estrutura técnica e de recursos humanos nas três esferas administrativas para viabilizar o Programa. O pouco que há, satura-se em uma estrutura burocrática ineficiente e ineficaz, que consome as energias das equipes governamentais em trâmites documentais, apartando-os das necessidades de análise e avaliação técnica-científica, principalmente quando os CAR e PRA são autodeclaratórios, demandando, portanto, atenta fiscalização por meio dos órgãos públicos.

Em segundo lugar, uma definição clara das responsabilidades ambientais por cada ente federativo e distribuição orçamentária dos fundos ambientais, por pacto federativo, respeitando as diretrizes do Sisnama.

Em terceiro lugar, a etapa do PRA demanda também fortes conselhos de meio ambiente para que as deliberações sejam tomadas levando em consideração as demandas de todas as camadas da sociedade civil. Portanto, cabe que os conselhos municipais, estaduais e nacionais voltados ao tema sejam majoritariamente deliberativos, e não meramente consultivos.

Preterem-se as necessidades sociais e ambientais fundamentais das agendas governamentais. É recorrente, no que se refere ao uso do solo, a

dificuldade desde a regularização fundiária das propriedades, urbanas e rurais, até o estabelecimento de uma reforma agrária. A proliferação da construção de hidrelétricas e suas consequências às diversas etnias, a pressão nos entornos das áreas ambientalmente protegidas e a invasão às TIs, legitimadas nos processos de decisão do ZSEE, são contundentes consequências da dinâmica política e de circunstâncias que permitem que a tríade entre Código Florestal, CAR e PRA no modo declaratório mantenham estagnados os avanços democráticos no sentido de encontrar soluções compartilhadas ao desafio da regularização ambiental, e ao mesmo tempo atuem como elemento legitimador para o avanço da degradação dos ecossistemas pela produção voltada à agroexportação e à extração não sustentável dos recursos naturais.

Considerações finais

Ao longo dessa exposição pudemos demonstrar que os processos de ordenamento territorial na Amazônia Legal dependem, maiormente, das formas pelas quais as relações de poder se consolidam (omissão de informações, falta de sua validação e enfraquecimento dos espaços deliberativos). A consequência disso para a regularização ambiental é que esta permanece restrita à agenda governamental orientada pelas elites agrárias e perpetuada por relações clientelistas, que também se projetam sobre a política e gestão ambiental e se introjetam no *modus operandi* das relações entre os atores envolvidos.

Nesse sentido, uma questão a ser debatida é que tipo de PRA será elaborado para cada estado, dadas as desigualdades sociais e de acesso às informações entre os atores intervenientes. A pergunta principal é se eles responderão aos biomas que devem conservar ou se, mediante a hegemonia das elites agrárias, continuarão a responder à vocação produtiva ditada às regiões brasileiras. Termos como conectividade entre fragmentos tenderiam a ser preteridos quando, na estrutura fundiária, ameaçaria interesses produtivos. Essa tendência é vista não somente na regularização ambiental brasileira, mas também na forma que a questão da accountability ambiental é vista no cenário latino-americano, como demonstrado sobre as deliberações da Cepal (2018).

O PRA autodeclaratório se baseia na boa fé daqueles grandes produtores agrícolas que já desrespeitam as normativas ambientais e que já foram recente e contraditoriamente anistiados. Em um contexto institucional e estrutural de dificuldades na fiscalização ambiental, como é a brasileira, quem tenderá a perder com tais processos de regulação, além dos ecossistemas, são as minorias étnicas, as populações tradicionais e os pequenos agricultores, que já enfrentam dificuldades no estabelecimento de suas respectivas economias e agricultura familiar. Isso ocorre porque esse público, apesar do nível alto de cadastramento obtido em propriedades com menos de quatro módulos fiscais e do CAR por

perímetro dos assentamentos rurais, continua com um passivo consequente e embargos ambientais dificultam a legalização das formas de uso e ocupação do solo, e o acesso ao crédito e à produção agropecuária (ICV, 2017).

Urge, portanto, a necessidade de instrumentos de validação das informações territoriais acessíveis ao público. No caso da regularização ambiental, essa ausência se manifesta, por exemplo, nas diferenças de informações entre as áreas cadastráveis no CAR, oferecidas pelo IBGE, e a área efetivamente cadastrada (SFB, 2018). Considerando que o último boletim emitido pelo SFB demonstra que as áreas cadastradas superaram os 100% cadastráveis, pode-se inferir que os dados do IBGE não correspondiam à realidade de cadastramento ou que os cadastramentos estão superando suas áreas reais, possivelmente considerando áreas que não estejam no espectro dos imóveis rurais, avançando para áreas de conservação e terras indígenas. A superação desta fragilidade é de suma importância para o planejamento e a gestão ambiental tendo em vista à equidade de acesso aos recursos naturais e sua preservação.

Referências bibliográficas

- ARNSTEIN, S. A ladder of participation. *Journal of the American Institute of Planners*, v. 35, n. 1, 1969, p. 216-224.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, jun. 2008, p. 43-64.
- BRASIL. *Lei Complementar nº. 140*, 8 dez. 2011. Brasília, 2011.
- CAPELLA, A. C. N. *O processo de agenda-setting na reforma da administração pública (1995-2002)*. Tese de Doutorado em Ciências Sociais – Universidade Federal de São Carlos. São Carlos. 2004.
- CEPAL. Novena Reunión del Principio 10 – Novena Reunión del Comité de Negociación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Costa Rica, 28 fev/4 mar. 2018.
- CUNHA, P. R. *O Código Florestal e os processos de formulação do mecanismo de compensação de reserva legal (1996-2012): ambiente político e política ambiental*. Dissertação de Mestrado em Ciência Ambiental – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.
- CARTER, N. *The politics of the environment: ideas, activism, policy*. Cambridge: University Press, 2001.

- D'AGOSTINO, R. STF decide manter anistia a desmatadores concedida pelo Código Florestal. *TV Globo*, 28 fev. 2018.
- DE CARLO, S. *Gestão ambiental nos municípios brasileiros: impasses e heterogeneidades*. Brasília: CDS/UNB, 2006.
- DIAMOND, L.; MORLINO, L. The quality of democracy. *CDDRL: Workingpapers*, n. 20, 2004.
- FAORO, R. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 10ª. ed. São Paulo: Globo, 1995.
- GIRARDI, G. Cadastro rural não impede desmatamento na Amazônia, alerta estudo. *Jornal O Estado de São Paulo*, 3 jul. 2017. Acesso: 3 jul. 2017.
- HEIDRICH, A. L. Conflitos territoriais na estratégia de preservação da natureza. In: SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S. *Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos*. São Paulo: Expressão Popular/UNESP, 2009.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. 3ª. Conferência Nacional de Produtores e Usuários de Informações Estatísticas, Geográficas e Ambientais. Rio de Janeiro: INFOPLAN, 2016.
- _____. Mapeamento das Unidades Territoriais. Disponível em: <ftp://geoftp.ibge.gov.br/organizacao_do_territorio/malhas_territoriais/malhas_municipais/municipio_2001/mt/, 2001>.
- _____. Mudanças na cobertura e uso da terra no Brasil, 2000, 2010, 2012, 2014. Rio de Janeiro: Coordenação de Recursos Naturais e Estudos Ambientais, 2016a.
- _____. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Diretoria de pesquisas, coordenação de população e indicadores sociais, 2002.
- _____. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Diretoria de pesquisas, coordenação de população e indicadores sociais, 2004.
- _____. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Diretoria de pesquisas, coordenação de população e indicadores sociais, 2012.
- _____. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Diretoria de pesquisas, coordenação de população e indicadores sociais, 2015.
- INSTITUTO CENTRO VIDA (ICV). Agricultura familiar e regularização ambiental no estado de Mato Grosso. *Relatório de atividades*, 2017.
- KUGELMAS, E. *Difícil hegemonia: um estudo sobre São Paulo na Primeira República*. Tese de Doutorado. São Paulo: DCS/FFLCH/USP, 1986 (mimeo).
- LIMONGI, A; LIMONGI, F.V. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- LOURENÇO, S. C. *Formação e influência política das redes ambientalistas amazônicas a partir das experiências mato-grossenses*. 339 f. Tese de Doutorado em Geografia Humana - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

- MARTIN, A. R. Dilemas do federalismo: entre o estadualismo oligárquico e o regionalismo burocrático, v. 27. São Paulo: Perspectivas, 2005, p. 55-68.
- MARTÍNEZ-ALIER, J. *O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração*. São Paulo: Contexto, 2007.
- MELLO-THÉRY, N. A. de. *Território e gestão ambiental na Amazônia*. Terras públicas e os dilemas do Estado. São Paulo: Annablume, 2011.
- MEDEIROS, A.; CAPELLA, E.; FRANCISCO, E; FREITAS, E. A cidadania pelos mapas públicos - pela reinvenção da política pública de geoinformação no Brasil. Publicado em O Estado de São Paulo em 24 ago. 2017.
- MENDES, C. C. Arranjos federativos e desigualdades regionais no Brasil. In: BOUERI, R.; COSTA, M. A. *Brasil em desenvolvimento 2013: estado, planejamento e políticas públicas*, v. 3. Brasília: IPEA, 2013, p. 199-220.
- MESQUITA, N. C. *Brasil: 25 anos de democracia: participação, sociedade civil e cultura política*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.
- MILL, S. *Representative government*. Ontario: Batoche, 2001 [1841].
- MORAES, A. C. R. *Ideologias geográficas: espaço, cultura e política no Brasil*. 5ª. ed. São Paulo: Annablume, 2005.
- _____. *Geografia histórica do Brasil: capitalismo, território e periferia*. São Paulo: Annablume, 2011.
- PIRES, R. R. C. *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011, p. 13-28.
- SCARDUA, F. P.; BURSZTYN, M. A. A. Descentralização da política ambiental no Brasil. *Sociedade e Estado*, v. 18, n. 1/2, Brasília, 2003, p. 291-314.
- STEINBERGER, M., ABICHARED, C. F. A. Política ambiental: intervenção do Estado no uso da natureza e do território. In: STEINBERGER, M. *Território, Estado e políticas públicas espaciais*. Brasília: Ler Editora, 2013, p. 115-140.

LOURENÇO, Suzana Cristina. Processos participativos e planejamento Ambiental na Amazônia Legal: um olhar sobre a participação da sociedade nos processos decisórios. *Estudos Sociedade e Agricultura*, fevereiro de 2018, vol. 26, n. 1, p. 103-122, ISSN 2526-7752.

Resumo: (*Processos participativos e planejamento Ambiental na Amazônia Legal: um olhar sobre a participação da sociedade nos processos decisórios*). Diante das instituições do Estado voltadas ao meio ambiente, configuraram-se distintas possibilidades de caminhos dos processos decisórios que repercutam na regularização ambiental, um dos componentes de organização do território. Tais caminhos dependerão das etapas do processo de participação e das possibilidades oferecidas pelo Estado aos atores intervenientes, seja da sociedade civil, seja da sociedade política. O foco deste trabalho é analisar a viabilidade dos instrumentos normativos e as relações de poder que se dão processos participativos decisórios em vista à regularização ambiental. Assim, damos atenção às possibilidades de inserção de cada ator social nos processos de regularização ambiental, nas relações de poder que se dão nas arenas decisórias, os reflexos do pacto federativo no contexto da gestão ambiental e a influência da estrutura institucional na possibilidade de ação dos atores. Evidenciamos que um mosaico de elementos como a herança histórica do que se conhece no Brasil como “gestão ambiental” expressa no agravamento dos problemas da Federação no que se refere à hegemonia das elites agrárias nos processos decisórios, não resolvidos pelo pacto federativo, conformam um cenário excludente e ineficaz para a participação cidadã e à gestão ambiental prevista nos processos de regularização e ordenamento territorial.

Palavras-chave: participação, tomada de decisões, ambiente, planejamento, gestão.

Abstract: (*Participatory processes and environmental planning in the Legal Amazon: a view on participation of Society in decision-making processes*). In respect to State institutions responsible for the environment, there are different possibilities of decision-making processes that have an impact on environmental regularization: one of the components of territorial organization. These paths will depend on the steps of the participatory process and the possibilities offered by the State to intervening actors, whether from civil society or political society. The focus of this work is, therefore, to analyze the feasibility of normative instruments and power relations that are given to participatory decision processes in pursuing environmental regularization. Thus, we give attention to the possibilities of insertion of each social actor in the processes of environmental regularization, in the relations of power that arise in the decision-making arenas, the reflection of the federative pact in the context of environmental management and the influence of the institutional structure on the possibilities of action on the part of the actors. We show that a mosaic of elements such as the historical inheritance of what is known in Brazil as "environmental management" expresses the

aggravation of the problems of the Federation regarding the hegemony of agrarian elites in the decision-making processes. This situation was not resolved by the federative pact, which conforms to an exclusionary and ineffective scenario of citizen participation related to environmental management envisaged in the regularization and territorial planning processes.

Keywords: participation, decision-making, environment, planning, management.

Recebido em janeiro de 2018.

Aceito em janeiro de 2018.