



## **A Democracia e a Questão Ambiental como Desafio para a Governança Participativa**

*Democracy and the Environmental Question as a Challenge for Participatory Governance*

*La Democracia y la Cuestión Medioambiental Como Reto para la Gobernanza Participativa*

*La Démocratie et la Question Environnementale, un Défi pour la Gouvernance Participative*

Alessandro Soares da Silva  
Editor da RG&PP

 <https://orcid.org/0000-0001-7824-760X>

Democracia e políticas públicas guardam conexões que são chaves para o enfrentamento do fascismo e para a superação das desigualdades. Pensar a democracia sem um processo de construção de políticas públicas que reconheçam os múltiplos atores e seus problemas e desafios de vida não contribui para a superação das injustiças sociais.

A democracia não pode reduzir-se aos processos eleitorais, ao voto. Falar em democracia implica assumir como elementos constituintes dela mesma aspectos econômicos, políticos e sociais que atravessam as vidas individual, coletiva e institucional. A pobreza, o acúmulo de riqueza, o acesso à cultura e a educação o reconhecimento da diversidade e da diferença são alguns elementos que potencializam a experiência democrática e exigem de gestores e governantes, mas também da cidadania, uma ação política esclarecida e materializada em políticas com compromisso social e capazes de produzir mudança social.

Após a gestão de Jair Messias Bolsonaro à frente da presidência da república, o país viveu um amplo processo de desagendamento de políticas públicas até ali consolidadas. Esse fenômeno levou a um grave retrocesso da vida democrática nacional. A ação desse governo de extrema-direita no Brasil afetou as minorias (ou populações em lugares minoritários), a proteção ambiental, agravou a concentração de renda e a pôs em risco direitos sociais que levamos décadas para garantir a todas e a todos.

Nesse tempo em que o novo governo se movimenta para reconstruir ou reestabelecer políticas públicas e áreas de ação governamental, observamos um conjunto de desafios que se impõem. Estes são decorrentes do modo de ação política com a qual se deu a capturado: exemplo deste cenário são os 19 bilhões de reais destinados, em 2023, às emendas parlamentares do chamado 'orçamento secreto'. A forma como o Congresso Nacional tem tocado esse tema está claramente pautado em interesses de ocasião focados na manutenção da influência política de cada parlamentar. Nesse processo de distribuição de recursos falta de transparência e fiscalização será um grande desafio nos anos vindouros do atual governo

O Brasil recebido por Luiz Inácio Lula da Silva passa por um aumento preocupante do desmatamento amazônico e uma piora generalizada dos indicadores ambientais; possui cerca de 33 milhões de pessoas no país estão com fome; nele, há cerca de 40 milhões de trabalhadores na informalidade e o rombo nas contas públicas é deveras preocupante. Entretanto, a questão ambiental pode ser um nexos pouco valorizado e conecta justiça social e direitos civis, sociais e políticos.

Em seu discurso da vitória Lula disse que *"O Brasil está pronto para retomar o seu protagonismo na luta contra a crise climática, protegendo todos os nossos biomas. Agora, vamos lutar pelo desmatamento zero da Amazônia"*. Essa promessa tem sido foco da ação da ministra do Meio Ambiente e Mudança do clima, Marina Silva. Em discurso proferido em 26 de agosto de 2023 durante a reunião dos ministros de finanças do G20, a ministra fez um chamamento à ação efetiva em defesa do ambiente:

Todos dependemos das florestas, em especial os povos indígenas e comunidades locais que, com sua ação, protegem atualmente cerca de 80%

das florestas tropicais do planeta, e cuja existência, tanto material quanto cultural e simbólica, está intrinsicamente ligada a elas. Contudo, esses serviços ecossistêmicos vitais para a nossa sobrevivência não são considerados nas decisões econômicas e políticas que adotamos. Como resultado, as florestas seguem constantemente ameaçadas por práticas insustentáveis, como desmatamento, manejo inadequado e exploração ilegal de madeira, além da degradação causada pelo uso indiscriminado do fogo e outros processos destrutivos. Comprometidos com a superação desse desafio, temos a satisfação de apresentar hoje a vocês uma iniciativa robusta e inovadora de colaboração global para reverter esse quadro. Trata-se do Fundo Florestas Tropicais para Sempre (TFFF, na sigla em inglês) — um fundo de investimento que visa mobilizar recursos de fontes públicas e privadas em grande escala para remunerar os países tropicais pela manutenção e expansão da cobertura florestal nativa, com pagamentos de longo prazo fixos e previsíveis.

Ao trazer à baila a responsabilidade global da defesa planetária, Marina Silva destaca o papel dos povos originários e da população local que vive nas florestas tropicais, mas aponta para a insuficiência de resultados se não forem ações acompanhadas de decisões políticas nas esferas nacionais e supranacionais. O Brasil sob Lula e Marina retornam a cena internacional e voltam a exercer protagonismo no campo ambiental.

Ao assumir a presidência do G20 e tornar-se o anfitrião da COP 2030 a ocorrer em Belém, o país passa a pautar a agenda ambiental e manifesta seu compromisso de envidar esforços globais e locais para que as metas de enfrentamento das mudanças climáticas sejam alcançadas. Nesse sentido, segue a ministra:

“O Brasil, detentor da maior área de florestas tropicais do mundo, atualmente presidente do G20 e, em breve, presidente da COP30 do Clima, está comprometido em garantir que a nossa decisão conjunta, de manter a mudança da temperatura do planeta abaixo de 1,5°C seja alcançada. Estamos trabalhando com as outras nações tropicais para combater o desmatamento e promover a recuperação das florestas degradadas. Nosso esforço nacional é de chegarmos ao desmatamento zero em 2030, e já temos alcançado resultados importantes. Reduzimos o desmatamento na Amazônia em 50% em 2023 e mais de 38% nos primeiros seis meses de 2024. Na Mata Atlântica, reduzimos em 27%, no último ano.”

Se em seu discurso da vitória a volta ao cenário global e a proteção da Amazônia estavam em tela, passados um ano é visível o esforço governamental para restituir ao país sua respeitabilidade e voltar a promover o desenvolvimento sustentável. As ações que preparam a COP 2030 são um exemplo desse esforço. Entretanto a promoção da consciência ambiental no país ainda aguarda um modelo de políticas públicas que avance, que integre as múltiplas áreas que afetam o ambiente. Economia, indústria, agricultura, educação, saúde são setores da governança que precisam convergir quando o foco é o ambiente. E para fazê-lo é preciso avançar na consolidação da democracia (O'Donnel, 1991; Silva, 2018, 2022b). Sem recursos

financeiros, sem um modelo industrial sustentável, sem foco na saúde planetária e sem transformações radicais no modo como educamos e produzimos relações culturais não é possível alcançamos o equilíbrio planetário que preconiza a agenda 2030.

A questão democrática continua sendo o principal desafio brasileiro porque não se pode dissociá-la das questões que afetam o país: a pobreza, o desenvolvimento econômico sustentável e a distribuição de renda. Da mesma maneira não se pode separar justiça social de ambiente. Vale recordar aqui o pensamento de Celso Furtado (1974, 1980). Para ele desenvolvimento é mais que a transformação das estruturas econômicas, pois implica na transformação das dinâmicas sociais, políticas e culturais. A estas agregamos as ambientais. Segundo Furtado:

Controlar e dirigir o sistema de produção é um dos caminhos de acesso aos privilégios que proporciona a apropriação de excedente. Ora, a estrutura social que cria essas posições de privilégio constitui a expressão de um sistema de poder. A luta pela apropriação do excedente é, em sua origem, um esforço de implantação de certo sistema de dominação social e, em seguida, um empenho para preservar o controle das instituições que asseguram a estabilidade da estrutura social, particularmente o Estado, a Igreja, os partidos políticos, os *mass media* (Furtado, 1980:66).

Mediante o processo acumulação se dá a reprodução das desigualdades sociais e dos privilégios que beneficiam a uma minoria. Esta forma de desenvolvimento que não produz distribuição de riquezas fere a democracia e atinge fatalmente a vida planetária, uma vez que em primeiro lugar vem os interesses de quem controla as riquezas. Controlar as riquezas é a chave para a promoção da justiça social e ambiental ou para o agravamento das múltiplas crises que alimentam o capitalismo.

A democracia e ambiente caminham juntas, uma vez que não deveríamos dissociar a cidadania do mundo onde ela se constrói. Pensar em um cidadão pleno de direitos vivendo em um mundo ambientalmente degradado, colapsado, implicaria renunciar à própria democracia e dos sentidos da cidadania. Justiça social e ambiente estão assim na base da democracia e do desenvolvimento e dependem de nossa capacidade de transformar as sociedades ao ponto de gerarmos um mundo ambientalmente sustentável. Como bem apontou Marta Irving (2014:16), “sustentabilidade constitui um termo polissêmico que transcende o mero debate de inspiração ambiental ou a noção de enfrentamento de riscos em uma sociedade em crise. Implica uma reflexão crítica sobre o modo de funcionamento da sociedade contemporânea e pressupõe também um posicionamento político e ideológico.”.

A gestão participativa, a educação e as políticas públicas que sejam pontes para a resolução de complexos problemas públicos necessitam superar visões dicotomizadas que separam a humanidade do ambiente e entendem como papel do ser humano dominar e controlar a natureza. É essa visão de mundo que nos tem conduzido ao colapso ambiental.

É fato que a mudança climática impõe demandas imperativas no quesito ‘qualidade da democracia’, uma vez que o pleno funcionamento das instituições e uma governança de qualidade são chave para seu enfrentamento. Para que se alcance a meta de contenção - ou de

mitigação - dos efeitos da mudança climática em curso precisamos criar as condições de implementação de uma gestão do clima que tenha presente sua complexidade, o grau do risco vivido na atualidade e o curto horizonte temporal existente para que os resultados sejam alcançados. Nada disso é pensável sem que se garanta o funcionamento das instituições e da governança democráticas com qualidade e, segurança e estabilidade. No caso latino-americano e brasileiro ainda há um longo caminho para que a democracia se consolide e alcancemos as condições que a governança do clima necessita.

A produção de um modelo de governança capaz de compreender as dinâmicas das forças políticas e como estas afetam o desenho de políticas públicas e sua implementação passa por transformações na gestão que assumam a participação como um componente determinante da qualidade democrática da ação pública. Essa mudança na cultura organizacional permitiria a geração de parâmetros outros que conduziriam a melhora da qualidade de vida da população sem que o planeta sofresse tanto. Para se avaliar as políticas públicas do ponto de vista de sua efetividade democrática, participação e ambiente precisam comprovar a fórmula avaliativa e a forma como se constroem imaginários sociais sobre o ser humano e a natureza precisa superar olhares ambíguos e dicotômicos (Moscovici, 2002; Morin & Kern, 2000; Mello-Théry e cols, 2020, 2022; Coy e cols., 2022). Reiteramos: a cisão entre homem e natureza implica em uma crise civilizatória de dimensões planetárias, uma vez que “a crise planetária mais marcante, para ele, é a crise de humanidade que não consegue aceder à própria humanidade” (Irving, 2014:16)

No presente fascículo da **Revista Gestão & Políticas Públicas** nossas leitoras e leitores encontrarão textos que contribuem para a discussão da qualidade da democracia como componente crucial para o enfrentamento da crise ambiental. Num primeiro bloco, encontramos três artigos focados em questões ambientais, num segundo bloco três artigos focados em democracia e liderança, propriamente ditas. Por fim, o terceiro bloco reúne trabalhos no campo da governança e da gestão, sendo gênero, trabalho e ambiente variáveis consideradas.

O primeiro grupo de textos deste número da **RG&PP** inicia com o manuscrito *As cinco estrelas de Neli Aparecida de Mello-Théry* da lavra de Mateus de Almeida Prado Sampaio Autor (Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho). A análise crítica da obra da eminente geógrafa Neli Aparecida de Mello-Théry (1955-2021). Ao deter-se nesse conjunto de textos, o autor permite aos leitores eleitoras da RG&PP um contato com a memória e a trajetória desta intelectual em defesa do ambiente e da democracia, em especial no tocante aos problemas relativos à Amazônia. A análise da retrospectiva profissional e científica de Mello-Théry abre espaço para o entendimento dos desafios para o enfrentamento das disparidades existentes nas dinâmicas do território e para a formulação de políticas públicas ambientais efetivas na proteção ambiental. As preocupações ambientais e o papel das políticas públicas democráticas e participativas no delineamento dos rumos dados ao desenvolvimento territorial do país são a tônica da produção da autora e compõem as questões contemporâneas postas à mesa das instituições multilaterais que buscam saídas sustentáveis para a atual crise ambiental.

Em *Diagnóstico Sobre o Estudo da Sustentabilidade nos Cursos de Ensino Superior no Brasil* da autoria de Vitor Calandrini, Lygia Fraga Bellintani, Laura Kraft e Paulo dos Santos

Almeida se problematiza o modo como se ensina e os limites da formação em questões ambientais. No texto há uma discussão acerca do Desenvolvimento Sustentável como melhora da qualidade de vida para as presentes e futuras gerações necessárias para que se atinja os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Apesar da importância estratégica do tema, os autores deixam clara a incipiência da abordagem do mesmo em cursos superiores do Brasil.

Hugo Pedro Guornik (Universidade de São Paulo) é o autor do texto *A Docência Universitária na Agenda de Negócios de Impacto Socioambiental*. O artigo analisa as ações do Programa Academia e a Rede Academia do Instituto de Cidadania Empresarial a partir do reconhecimento de *stakeholders*. Ao tratar da experiência da docência universitária no campo Socioambiental o manuscrito aborda os caminhos metodológicos utilizados em aula e de intercâmbio de conhecimentos entre universidade e comunidades vulneráveis.

No segundo bloco de artigos o foco está nos princípios e paradoxos da democracia, bem como do papel daqueles que desejam exercer liderança de forma democrática. No *cia e Liberdade em Dahl: os princípios democráticos e os modelos do ideal de democracia* Efraim Antonio Caprioli e Henrique Lacerda Nieddermeyer (Universidade de Marília) põem em tela aspectos condicionantes da vida democrática. Ao retomarem o pensamento de Dahl, o eles nos convidam a um olhar crítico acerca do processo de consolidação da democracia e dos desafios da manutenção da vida democrática.

As pesquisadoras Letícia Figueiredo Collado (Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas), Natiele Pucinelli da Cunha (Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais) e Thalita Paula Gonçalves Portela (Universidade de São Paulo) são as autoras do artigo *Os Paradoxos da Democracia no Século XXI: uma análise da relação entre a percepção da democracia e a desigualdade no Brasil*. Ao refletirem sobre a crise da democracia representativa elas focam nas tensões entre liberdades individuais e direitos coletivos, a influência do poder econômico e a conformação da nova razão neoliberal. Tais elementos afetam a percepção da população sobre a relação entre qualidade da democracia e a manutenção das desigualdades considerando o recorte de gênero.

No texto *A Articulação da Liderança com o Discurso: como se estruturam as imagens do político* Matheus Barbosa de Oliveira (Controle na Controladoria-Geral da União) reflete como a liderança e o discurso político para influência a construção da cidadania. O autor destaca o papel da atuação política nos sistemas democráticos, os processos de legitimidade e a construção identitária nos projetos de poder de lideranças políticas.

Os quatro textos seguintes, ainda que tratem de temas diversos, apontam para o lugar das questões de gênero, de ética, atuação profissional e governança pública. De forma conjunta, estes textos deixam antever como a democracia e a governança democrática são complexas. Isso demanda de quem atua na gestão pública e de quem exerce sua cidadania de modo pleno uma consciência política que tenha presente múltiplos aspectos da realidade social. Sem tal clareza de pensamento não é possível produzir as condições necessárias para a construção de um mundo que se torne verdadeiramente equânime.

Sandra Regina Ramos Bráz (Universidade de São Paulo), discute no artigo *O Imaginário Social e a Contratação de Mulheres Negras* como os mecanismos utilizados nos discursos em meios sociais e mídias que dificultam a inserção de mulheres negras no mercado



de trabalho. Para tanto, a autora parte da ideia de memória política presente na obra *quarto de Despejo* da escritora Carolina Maria de Jesus que aborda a busca de melhores condições de trabalho. Ao discutir as condições vividas por mulheres negras no mundo do trabalho, a autora mostra como a desigualdade afeta a qualidade da democracia, uma vez que a condição feminina e a cor da pele atuam como fatores discriminantes e que reduzem sua inserção social no universo da subcidadania.

Em *Ética, Cidadania e Corrupção Estrutural no Brasil: histórico e impasses* Danielle Heloísa Bandeira Mendes (Universidade Federal de Campina Grande) aborda temas nevrálgicos para a gestão pública e para a qualidade da democracia. A questão da corrupção no Brasil tem ganho maior visibilidade e tem sido objeto de denúncias e ganho maior publicidade. A despeito disso, a autora argumenta que a corrupção é um dos elementos crônicos na governança nacional, mas também internalizado pelos cidadãos em seu cotidiano.

*Capacidades Estatais de Gestão de Pessoas: uma revisão integrativa da literatura* é o manuscrito da lavra de Renato Marques Pavão (**Academia de Polícia Militar do Barro Branco**), José Carlos Vaz e Ana Carolina Russo (Universidade de São Paulo). O artigo trata do trabalho como categoria de grande valor nas sociedades modernas. Ela exerce influência sobre a motivação, satisfação e produtividade de trabalhadores. No manuscrito, os autores procuram entender como se dão as conexões entre *Capacidades Estatais* e *Gestão de Pessoas*, por meio de revisão de literatura, e sua influência na produção de boas políticas públicas.

Danton Leonel de Camargo Bini, Soraia de Fátima Ramos, Felipe Pires de Camargo e Fabiana Kawassaki Hirashima (Instituto Econômico Agrícola), são os autores do artigo *Os Preços Recebidos pelos Produtores de Banana Orgânica no Estado de São Paulo: uma referência para as Chamadas Públicas de Compras Governamentais*. Nele, discutem a transição para uma economia mais sustentável e o papel da produção e do consumo de alimentos orgânicos e agroecológicos. Ao fazê-lo, apresentam um cruzamento para o ano de 2022 dos preços levantados no campo com os preços apresentados em editais de algumas prefeituras localizadas nas principais regiões produtivas da cultura da banana orgânica em São Paulo.

Ao olharmos em perspectiva este conjunto de textos, vemos como as questões abordadas em cada manuscrito formam uma teia de saberes que nos permitem pensar as conectividades para a superação da crise ambiental e, portanto, àquelas relativas à promoção da justiça social e ambiental. Fato é que a geração de saberes conexos é fundamental para que se possa encontrar respostas adequadas para problemas tão complexos. Ainda é desafiador superar dicotomias frutos de uma maneira binária de ver o mundo: homem e natureza, razão e emoção, conservação e preservação (Irving, 2014; Tozato, 217).

A RG&PP deseja consolidar-se como um espaço aberto para essas discussões que são fundamentais para a consolidação da democracia.

Desejo a todas e todos boa leitura!

## Referências Bibliográficas

---

- Furtado, Celso. (1974). *O mito do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Círculo do Livro: Companhia das Letras.
- Furtado, Celso. (1980). *Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar*. São Paulo: Ed. Nacional.
- Coy, Martin., Töpfer, Tobias., & Sato, Danilo Pereira. (2022). A Conservação da Natureza, a Cidade e a Necessidade de Transformação Socioecológica: que contribuição podem dar as reservas da biosfera da UNESCO?. *Revista Gestão & Políticas Públicas*, 12(1), 62-83. Acessado em 14 de novembro de 2023, de: <https://doi.org/10.11606/rgpp.v12i1.191338>
- Irving, Marta de Azevedo. (2014). Sustentabilidade e O futuro que não queremos: polissemias, controvérsias e a construção de sociedades sustentáveis. *Sinais Sociais*, 6(26), 13-38. Acessado em 14 de novembro de 2023, de: [https://www.academia.edu/38993894/Sustentabilidade\\_e\\_O\\_futuro\\_que\\_n%C3%A3o\\_que\\_remos\\_polissemias\\_controv%C3%A9rsias\\_e\\_a\\_constru%C3%A7%C3%A3o\\_de\\_sociedades\\_sustent%C3%A1veis](https://www.academia.edu/38993894/Sustentabilidade_e_O_futuro_que_n%C3%A3o_que_remos_polissemias_controv%C3%A9rsias_e_a_constru%C3%A7%C3%A3o_de_sociedades_sustent%C3%A1veis)
- Mello-Théry, Neli Ap. de. (2011). Meio ambiente, globalização e políticas públicas. *Revista Gestão & Políticas Públicas*, 1(1), 133-161. Acessado em 14 de novembro de 2023, de: <https://www.revistas.usp.br/rgpp/article/view/97828>
- Mello-Théry, Neli Ap., Théry, Hervé., & Silva, Alessandro S. da. (2020). Assentamentos "de Reforma Agrária", aspectos geográficos, ambientais e sociais. *Geofronter*, 6, 01-14. Recuperado de <https://periodicosonline.uems.br/index.php/GEOF/article/view/4856/pdf>
- Mello-Théry, Neli Aparecida de., Silva, Alessandro Soares da., Caldas, Eduardo de Lima., & Teixeira, Caio Penko. (2022). Models of Urban Governance and Social Movements in Latin America and the Caribbean. Em Jesús M. González-Pérez., Clara Irazábal., & Rubén C. Lois-González. *The Routledge Handbook of Urban Studies in Latin America and the Caribbean*. Nova Iorque: Routledge.
- Morin, Edgar., & Kern, Anne B. (2000). *Terra pátria*. Porto Alegre: Sulina.
- Moscovici, Serge. (2002). *De la nature: pour penser l'écologie*. Paris: Metailié.
- O'Donnell, Guillermo. (1991). Democracia Delegativa. *Novos Estudos*, 31. Acessado em 15 de dezembro de 2023, de: <https://uenf.br/cch/lesce/files/2013/08/Texto-2.pdf>
- Silva, Alessandro Soares da. (2018). A Ação Pública: um outro olhar sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas. *Revista Gestão & Políticas Públicas*, 8(1), 194-204. Acessado em 25 de dezembro de 2023, de: <https://doi.org/10.11606/issn.2237-1095.v8p194-204>
- Silva, Alessandro Soares da. (2022a). Movimentos Sociais, Ambiente e Governança Urbana Democrática. *Revista Gestão & Políticas Públicas*, 12(1), 84-106. Acessado em 13 de outubro de 2023, de: <https://doi.org/10.11606/rgpp.v12i1.202439>
- Silva, Alessandro Soares da. (2022b). Confrontando o Fascismo e o Totalitarismo e Defendendo a Democracia e as Políticas Públicas. *Revista Gestão & Políticas Públicas*, 12(2), I-



- XI. Acessado em 15 de dezembro de 2023, de: <https://doi.org/10.11606/rgpp.v12i2.207490>
- Silva, Luiz Inácio Lula da. (2022, 30 de out.). Leia a íntegra do discurso da vitória de Lula. *UOL, Eleições 2022*. Acessado em 15 de dezembro de 2023, de: <https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2022/10/31/leia-a-integra-do-discurso-de-lula-na-avenida-paulista.htm?cmpid=copiaecola>
- Silva, Marina. (2023, 26 de ago.). *Discurso da ministra Marina Silva na reunião de ministros de Finanças do G20*. Rio de Janeiro: Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Acessado em 15 de dezembro de 2023, de: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/discurso-da-ministra-marina-silva-na-reuniao-de-ministros-de-financas-do-g20>
- Tozato, Heloísa C. (2017). Gestão de Áreas Protegidas no Brasil: instrumentos de monitoramento da biodiversidade nos sítios Ramsar. *Revista Gestão & Políticas Públicas*, 7(2), 147-169. Acessado em 15 de dezembro de 2023, de: <https://doi.org/10.11606/issn.2237-1095.v7p147-169>