

Governança socioambiental em capitais litorâneas do nordeste brasileiro

Socio-environmental governance in brazilian northeast coastal capitals

Gobernanza socioambiental en las capitales del litoral nordeste de Brasil

Autores: Miriam Medina Velasco, Hugo Vigas Lima dos Santos, Clélia Maria Vieira Dantas

DOI: <https://doi.org/10.19053/16923936.v17.n39.2022.14643>

Para citar este artículo:

Medina Velasco, M., dos Santos Lima, H. & Dantas Vieira, C. (2022). Governança socioambiental em capitais litorâneas do nordeste brasileiro. *Derecho y Realidad*, 20 (39), 155-176.



GOVERNANÇA SOCIOAMBIENTAL EM CAPITAIS LITORÂNEAS DO NORDESTE BRASILEIRO

Socio-environmental governance in brazilian northeast coastal capitals
Gobernanza socioambiental en las capitales del litoral nordeste de Brasil

Miriam Medina Velasco

Arquiteta da Universidade Nacional da Colômbia, doutorado Universidade de São Paulo, Docente da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), Salvador, Bahia, Brasil. Rua Silveira Martins, 2555, Cabula, CEP: 41.150-000 - Salvador - BA.

<https://orcid.org/0000-0001-6585-5147>

mvelasco@uneb.br

Hugo Vigas Lima dos Santos

Graduando no Curso de Urbanismo, Universidade do Estado da Bahia (UNEB), Salvador, Bahia, Brasil.

Rua Silveira Martins, 2555, Cabula, CEP: 41.150-000 - Salvador - BA

hugo2.vigas@gmail.com

Clélia Maria Vieira Dantas

Estatística e advogada, mestrado Universidade Estadual de Campinas

Docente da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), Salvador, Bahia, Brasil.

Rua Silveira Martins, 2555, Cabula, CEP: 41.150-000 - Salvador - BA.

cdantas@uneb.br

Recepción: Junio 18 de 2021

Aceptación: Agosto 21 de 2021

AGRADECIMENTOS

Pela colaboração na fase preliminar do levantamento de informações a Anaie Leite Silva Moraes, integrante do projeto: Coletivo Paulo Freire em Ação do Núcleo de Pesquisa e Extensão do Departamento de Ciências Humanas do Campus I da UNEB.

Brasil têm se estruturado para tratar das questões socioambientais, no sentido de entender as transformações e apontar os avanços e as limitações, procurando mapear os níveis de articulação com a sociedade e/ou fortalecimento de mecanismos de governança socioambiental, durante as duas primeiras décadas do Século XXI. A opção metodológica é a de trabalhar com dados oficiais disponíveis em *sites* de órgãos públicos. Esta metodologia possibilita construir análises

RESUMO

Este artigo analisa o modo como as oito capitais litorâneas do Nordeste do

* Artículo producto del Semillero de Investigación Ignacio Torres Giraldo.

numa perspectiva sistêmica, multirreferencial, histórica, institucionalista e pluralista sobre os instrumentos direcionados para a gestão ambiental das cidades estudadas. Os resultados revelam a diversificação de órgãos gestores, instrumentos e processos estabelecidos nas oito cidades. A abordagem que se apresenta contribui para refletir sobre os desafios da articulação entre poder público e sociedade, considerando a melhoria das condições de vida, apontando, de um lado, preocupações sobre a incipiência com relação à mobilização para com Agenda 2030, de outro, a potencialidade dos modelos de governança em um país signatário do Pacto Global.

PALAVRAS-CHAVE

Governança socioambiental; gestão ambiental; instrumentos de governança; cidades do Nordeste brasileiro; Agenda 2030.

ABSTRACT

This paper analyzes how eight Brazilian Northeast's coastal capitals has structured themselves to deal with socio-environmental issues, aiming to comprehend the transformations they faced and identify their progress and limitations. Simultaneously, it also tries to map the levels of articulation with society and/or strengthening of socio-environmental governance during the first two decades of the twentieth-first century. To examine this issue, we worked with official data available at government agencies' websites. This allowed us to build our analysis on a systemic, multi-referential, historical, institutionalist and pluralistic perspective on the environmental management mechanisms applied by the studied cities. The results reveal their diversification of management offices, mechanisms and processes. The proposed approach also contributes to the reflection on the challenges faced by the articulation between government and society in search of living conditions enhancement, indicating the concerns as to its incipient stage regarding the mobilization towards 2030 Agenda and emphasizing the potentialities of

governance models in a country signatory to the Global Compact.

KEYWORDS

Socio-environmental governance; environmental management; governance mechanisms; Brazilian Northeast cities; 2030 Agenda.

RESUMEN

Este artículo analiza el modo como las ocho capitales de la costa del Nordeste brasileño se han estructurado para tratar las cuestiones socio-ambientales, en el sentido de entender las transformaciones y señalar los avances y las limitaciones, procurando mapear los niveles de articulación con la sociedad y/o fortalecimiento de mecanismos de gobernanza socio-ambiental, durante las dos primeras décadas del Siglo XXI. La opción metodológica es la de trabajar con datos oficiales disponibles en las páginas electrónicas de órganos públicos. Esta metodología hace posible construir análisis con perspectiva sistémica, multirreferencial, histórica, institucionalista y pluralista, acerca de los instrumentos direcionados para la gestión ambiental de las ciudades estudiadas. Los resultados revelan la diversificación de órganos gestores, instrumentos y procesos establecidos en las ocho ciudades estudiadas. El abordaje presentado contribuye para reflexionar sobre los desafíos de la articulación entre poder público y sociedad, considerando el mejoramiento de las condiciones de vida, apuntando, de un lado, preocupaciones sobre la incipiente movilización relacionada con la Agenda 2030, de otro, la potencialidad de los modelos de gobernanza en un país signatario del Pacto Global.

PALABRAS CLAVE

Gobernanza socio-ambiental; gestión ambiental; instrumentos de gobernanza; ciudades del nordeste brasileño; Agenda 2030.

INTRODUÇÃO

Com a aprovação da Constituição de 1988, no Brasil, fortaleceu-se a atuação do município na gestão das suas políticas públicas. Transcorridas mais de três décadas interessa perguntar: como as administrações locais têm se estruturado e se aproximado da sociedade para tratar as questões ambientais? E, como entender, nesse sentido, especificamente, as transformações mais recentes e o cenário das principais capitais litorâneas do Nordeste brasileiro?

O assunto se faz de importância especial, numa conjuntura na qual a Agenda 2030, adotada em 2015 por aproximadamente 200 países, passa a pautar os objetivos e metas para melhorar as condições de vida, com foco nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs). No país, a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS) foi estabelecida, em 2016, como órgão de governança para internalizar, difundir e dar transparência ao processo de implementação da Agenda 2030. Tal CNODS foi extinta em 2019, passando o assunto para a Secretaria de Governo da Presidência da República (SEGOV-PR).¹ Entende-se que os princípios, conteúdos e orientações da Agenda 2030 também são assimiladas para seu acompanhamento e implementação por parte do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com apoio e repercussão em outras entidades da federação e da sociedade civil.

Para a contextualização desta abordagem cabe lembrar que o Brasil é reconhecido pela estruturação antecipada de uma Política

Nacional de Meio Ambiente (Lei 6938/1981) que institui os fins, os objetivos, o sistema nacional do setor, assim como o Conselho de Meio Ambiente (CONAMA), para articular ações junto com outros instrumentos e entes que orbitam em torno do assunto. No final dessa mesma década, a proteção do meio ambiente é consagrada na Constituição brasileira de 1988 como uma competência comum da federação (união, estados, municípios), ao estabelecer 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” (art. 225, BRASIL, 1988). Nesse contexto, a atuação dos órgãos municipais e dos conselhos, assim como, a incorporação de outros instrumentos de participação, pode ser considerada como indicador de compromisso e bases para o exercício da governança socioambiental.

De fato, a institucionalização do CONAMA revela-se, nas diretrizes políticas sobre meio ambiente, como mecanismo de legitimação da governança ambiental, projetado posteriormente como modelo de interação com atores sociais para outras políticas públicas na escala da gestão municipal, como é o caso das cidades estudadas. Em coerência com tal fato, surgem preocupações sobre a articulação entre esferas de governo e sociedade, nas oito capitais litorâneas do Nordeste brasileiro, entendendo que sua liderança e visibilidade regional no tratamento de problemáticas e demandas específicas podem exercer, ainda um papel pedagógico para outras localidades; inclusive, atentando-se que elas têm uma relação direta com políticas, planos e programas relativos ao seu papel de cidade litorânea e com seu marco regulatório (Lei 8617/1993, Dec. 5377/2005, Lei 11959/2009, Dec. 10544/2020), que também estabelece o novo Plano Setorial para os Recursos do Mar (PSRM).

Destaca-se que a Política Nacional para os Recursos do Mar (estabelecida em 2005) consagra a “execução descentralizada e participativa, incentivando as parcerias

1. O Dec. 9980/2019 apresenta o compromisso do país como um modelo de governança, porém foi revogado pelo Dec. 10591/2020, no qual se reestrutura a SEGOV-PR (vigente até a data do encaminhamento deste artigo: junho 2021). Nesse decreto não consta a Secretaria Especial de Articulação Social (SEAS), como se pode observar no próprio site institucional (<http://www4.planalto.gov.br/ods/assuntos/sobre-os-ods>), mas, ao que parece, continua operando, embora, na outra página oficial (<https://odsbrasil.gov.br/>) continue informando que o acompanhamento dos ODSs é realizado pelo IBGE e pela Secretaria de Governo, com a colaboração de outras instituições, ministérios, empresas governamentais, assim como, por outras entidades públicas.

da União, dos Estados, dos Municípios, do setor privado e da sociedade”, o que para as particularidades que impactam as zonas costeiras,² para além das vocações turísticas, implicaria uma mobilização de entes federados em conjunto com grupos sociais interessados na preservação do patrimônio natural. Assim também, o decreto que aprova o plano (PSRM, 2020) “mantém o modelo de gestão participativa integrada por Ministérios, órgãos de fomento, comunidades acadêmica e científica e iniciativa privada, representados, tanto na sua elaboração, quanto na execução de ações conjuntas”, reconhecendo, também, a importância da governança nos fóruns multilaterais e o legado da gestão pública que propicia espaços de articulação entre entes federados e sociedade para o atendimento de problemas e demandas socioambientais, revelando compromissos com a Agenda 2030.³

Assim, para atender o objetivo de entender como o poder público das cidades escolhidas se tem estruturado para tratar as questões socioambientais e se aproximar da sociedade, apresenta-se uma abordagem histórica e comparativa com base na análise de algumas variáveis identificadas a partir do levantamento e sistematização dos dados encontrados nos sites públicos, especialmente da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) elaborada e controlada⁴ pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) nas duas últimas décadas. Estes dados foram

atualizados e complementados com a revisão de outros sites especialmente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e das prefeituras das cidades do estudo.

Como procedimentos para atender o objetivo, sistematizaram-se dados para três tipos ou grupos de variáveis: evolução do órgão gestor, caracterização do conselho municipal do setor e a implantação de outros instrumentos normativos. Assim também, verifica-se o processo de construção e os alcances da governança socioambiental no cenário 2002-2020 nas oito cidades capitais litorâneas estudadas, atentando ao modo como se incorporam os objetivos e as metas da Agenda 2030.

A abordagem está organizada em três partes após esta introdução: a primeira aborda os pressupostos teórico-metodológicos e a delimitação do estudo; a segunda apresenta os dados e faz a análise das três variáveis propostas; na terceira parte, identificam-se de modo sintético os avanços e limitações da governança nas cidades estudadas; e, por fim, registram-se as considerações e reflexões gerais, a modo de balanço integrado, sinalizando as possibilidades de continuidade e aprofundamento do estudo.

1. BASES TEÓRICO-METODOLÓGICAS E DELIMITAÇÃO DA ABORDAGEM

É conhecido que a preocupação com a questão socioambiental só entra na pauta das discussões acadêmicas e da gestão pública na década de 1970, em decorrência da Conferência das Nações Unidas e a publicação dos documentos e acordos de tais encontros, com destaque, posteriormente, para o evento sediado no país em 1992, como informam, entre outros, Crisla Pott e Carina Estrela (2017). Equivale a dizer que após dois séculos de intensa industrialização e extração de recursos naturais, só faz apenas algo como meio século que a humanidade começa a perceber as implicações da sua relação com a natureza e a se preocupar

2. Para ilustrar, cabe referenciar a situação vivenciada em 2019, com o derramamento de óleo nas praias da região Nordeste do Brasil. Sua origem e consequências ainda estão pouco esclarecidas, segundo pesquisadores, como informa Letícia Cangane da Agência Universitária de Notícias (2021).

3. Cabe informar a singularidade do decreto presidencial que estabelece este plano no final de novembro de 2020. Seu conteúdo é de apenas três artigos que revogam os decretos dos planos anteriores (2008 e 2016), embora recolha boa parte da estrutura e conteúdo anterior, inserindo conteúdos relativos à Agenda 2030, ODSs e às diretrizes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

4. A MUNIC é uma das estatísticas estatais institucionalizadas no Brasil, com foco social. Ou seja, um dos produtos especificamente, direcionados para acompanhar a evolução da administração pública e a participação político-social.

com a busca de alternativas aos impactos evidenciados.

As mesmas autoras contribuem para entender que, nessa curta trajetória, ainda parece haver um preocupante padrão no qual, só após os desastres ambientais e a visibilidade de suas consequências – isso quando atingem diretamente grupos sociais quantitativamente impactantes, para gerar mobilização da sociedade e, às vezes, por ter implicado até perda de vidas humanas –, é que começa a surgir interesse pela problemática em questão. Assim, apenas “depois de um período de tempo, por vezes anos, chegam as soluções” (Pott; Estrela, 2017: 278), numa perspectiva otimista do cenário, quando não se alastram decisões no âmbito do judiciário, as quais, recorrentemente, apenas restituem danos via monetarização, descaracterizando o profundo sentido que podem ter as perdas geradas por tais desastres.⁵

Nesse cenário, entende-se que instituir e legitimar objetivos e metas na Agenda 2030 é a oportunidade para potencializar processos preventivos ou, pelo menos, antecipados às problemáticas, riscos e demandas, para além das diversas dimensões estabelecidas nos 17 ODSs, com destaque para a perspectiva inclusiva, e, para o fortalecimento dos instrumentos de planejamento com controle social e participação dos diversos atores sociais, como divulgado pelas instituições federais comprometidas com as questões socioambientais (IBGE/SEGOV, 2021; IPEA, 2019). Estratégia que também revela a importância da governança, quando considerado o envolvimento de outros atores públicos e privados na construção dessa agenda, como se observa nos sites institucionais e na mobilização de entidades como a Confederação Nacional de Municípios (CNM) ao divulgar (CNM, 2017) o guia de orientação para os gestores locais e disponibilizar plataforma para acompanhamento.

A governança é entendida, de modo geral, como um modelo de interação entre poder público e sociedade na busca de soluções às demandas e problemáticas relacionadas com as escalas de atuação e convergência de um determinado grupo de atores envolvidos segundo interesses, assim como, com a construção de uma agenda para garantir espaços de diálogo, controle social e, especialmente, participação na tomada de decisões e acompanhamento da implantação de ações para a superação de tais problemas (Leme, 2016, CNM, 2017). De fato, as definições de governança estão relacionadas com “a coordenação dos diversos atores interessados (públicos e privados), que cooperam para a formulação e implementação das políticas públicas, bem como à participação social na tomada de decisões” (Buta; Teixeira, 2020, p. 380). Nessa perspectiva, também Sant’anna, Queiroz-Neto e Marchi (2020) apontam a governança pública como fator que deriva da dimensão político-institucional, que potencializa o diálogo para a compatibilização, negociação, busca de consensos ou pactos inerentes à mobilização de atores com seus diversos interesses e intersubjetividades, os quais coadjuvam, inclusive, para a ampliação de mecanismos democráticos de solidariedade e cooperação. Tais mecanismos por sua vez podem fortalecer o papel do Estado como interventor, articulador, coordenador, e intermediador entre as partes interessadas (*stakeholders*).

De modo particular, associada às questões socioambientais, a governança tende a ser reconhecida na sua potencialidade de princípio e/ou perspectiva articuladora, que expressa capacidade de interação entre os diversos grupos, atores e/ou agentes com potencialidade de influenciar transformações coletivas em uma determinada localidade, seja delimitada pela própria dimensão socioambiental (ex. bacias hidrográficas), institucionalmente como região administrativa, seja pela abrangência de prestação de serviços, que também podem ter relação com fatores socioambientais (ex. saneamento básico e serviços públicos em geral). Nesse sentido, estudos como os de Alexandrina Moura

5. Este importante e complexo assunto foge do foco desta abordagem, pois, pelas sua particularidade e densidade deslocaria o objetivo aqui proposto.

e Maria do Carmo Bezerra, com base no documento promulgado pela Comissão sobre Governança Global (1995 *apud* 2016) assimilam o entendimento de governança como modo de superar a fragmentação ou os reducionismos ao tratar da sustentabilidade, reconhecendo que há motivações conflitantes que se acomodam no tempo e em escalas espaciais, segundo acordos formais ou informais em espaços de interlocução estabelecidos, operacionalizados e legitimados, o que significa um desafio em permanente construção.⁶

Com base nas experiências locais e nacionais desenvolvidas em países da América Latina, a abordagem de Fabio Castro, Barbara Hogenboom e Michiel Baud (2015), também reconhece a importância das práticas multiescalares formais e informais na gestão dos recursos naturais, as quais tendem a valorizar os legados históricos e contextos socioculturais, tanto na interação social como nos formatos de múltiplos arranjos institucionais, tendo como base a abertura para a expressão de diversos atores com seus interesses e embates, como entendimento de governança socioambiental.⁷

Assim, entender o tratamento das questões socioambientais na perspectiva da governança significa também compreender o caráter público, multidimensional e intersetorial da relação entre sociedade e meio ambiente, o que implica a efetivação de uma diversidade de componentes que vão da liderança democrática a mecanismos de controle, acompanhamento e avaliação

(Paraná, 2018), passíveis de gerar articulação. Ou seja, um modo de articular a partir da intermediação possibilitada pela ação dialógica que constitui a base para qualquer iniciativa colaborativa, bem como, para “coparticipar, co-agir, cooperar, e coconstruir com os públicos em que se engajam” (Andrade; Alcantâra; Pereira, 2019, p. 20-21), seja na perspectiva habermasiana e/ou freireana, conforme sinalizado pelos próprios autores.

Nesse cenário, importa destacar que a última edição da pesquisa que embasa este artigo divulgou o levantamento de 2019 e, no seu relatório (MUNIC/IBGE, 2020), focalizou, entre outras informações, alguns aspectos específicos sobre governança e assimila o entendimento formulado pelas Nações Unidas e consolidado a partir da reunião de 2015, em Cabo Verde. Assim, as dimensões estabelecidas para identificar níveis de governança relacionam-se, de um lado, com a existência de mecanismos de controle interno e transparência, e, de outro, com o acesso à informação pública, por parte dos cidadãos, por exemplo, aquela disponível e atualizada na internet.⁸

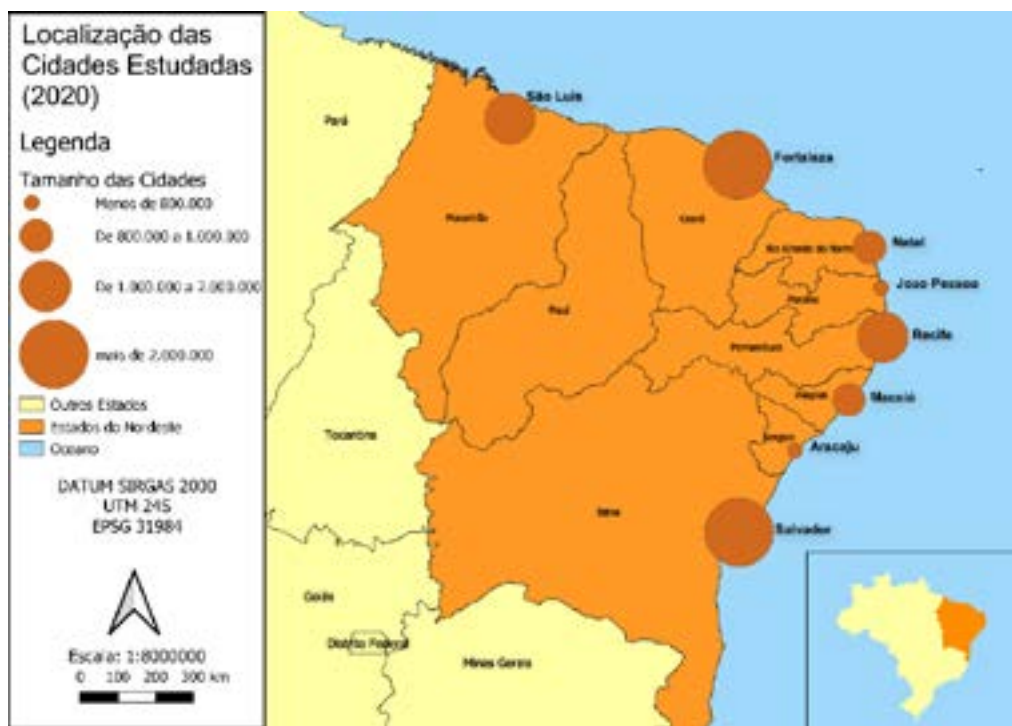
Desse modo, para entender, sob uma perspectiva histórica e de estudo de caso comparativo, o modo como as administrações locais têm se estruturado e se aproximado da sociedade para tratar as questões ambientais, tomando como referência o conjunto de cidades capitais litorâneas do Nordeste Brasileiro, interessa esclarecer o recorte espacial e temporal, assim como as variáveis escolhidas e os entendimentos adotados. Apresenta-se a localização das cidades na seguinte figura.

6. As referidas autoras reconhecem, por exemplo, o papel indutor que tem os incentivos fiscais promovidos em algumas unidades federais não modelos de gestão de empreendimentos, “ao implementar o chamado ICMS Ecológico ou Socioambiental [...] um instrumento inovador que permite a utilização do principal tributo de titularidade dos estados, o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), como instrumento econômico de gestão ambiental” (Moura; Bezerra, 2016, p. 98).

7. Especificamente, os autores entendem “*governanza ambiental como el proceso de formulación y refutación de imágenes, diseños y ejecución de los procedimientos y prácticas que configuran el acceso, control y uso de los recursos naturales entre actores diferentes*” (Castro, Hogenboom e Baud, 2015, p. 18).

8. No Brasil a Lei 12527/2011 estabelece diretrizes para garantir o direito dos cidadãos ao acesso à informação eferente aos órgãos e entidades públicas dos três níveis de governo, enquanto a Lei 14129/2021 especificou os princípios, regras e instrumentos para o governo digital na qual se estabelece (art. 47) que cabe à autoridade competente complementar e manter mecanismos, instâncias e práticas de governança (relacionada com a gestão de riscos, controle e auditoria) para acompanhar resultados, melhoria de desempenho e promoção do processo decisório fundamentado em evidências.

Figura 1. Mapa de localização das cidades estudadas



Fonte: Elaboração própria segundo dados da legenda e população estimada pelo IPEA (2013).

Embora sejam 9 (nove) as unidades federais ou estados da Região Nordeste do Brasil, como observado na figura, o estudo proposto prioriza as 8 (oito) capitais litorâneas, entendendo que a realidade socioambiental destas cidades tem especificidade, por exemplo em relação a desafios (um deles aumento do nível de mar), assim como recursos, problemáticas e/ou potencialidades decorrentes de sua localização litorânea, as quais possibilitam comparações e análises mais equilibradas.⁹ Em ordem alfabética: Aracaju, Fortaleza, João Pessoa, Maceió, Natal, Recife, Salvador e São Luís, dispersas na linha costeira com tamanhos populacionais diferentes,

conforme se apresenta na figura, e de fato, estas cidades litorâneas têm uma diferenciação no seu tamanho populacional, muito por decorrência do papel histórico que tais cidades têm desempenhado nas etapas da vida nacional e na rede urbana regional. Devido à dinâmica que exercem ainda como núcleos de atração populacional, as estimativas elaboradas pelos órgãos de estatísticas públicas revelam que de 2013 (dados do mapa) a 2019 (dados da tabela a seguir) haveria um importante incremento populacional, fazendo com que, por exemplo, a cidade de Maceió supere, segundo a estimativa, um milhão de habitantes.

Para uma compreensão da realidade e as condições de vida das cidades foco deste estudo, interessa caracterizar, também, cada uma delas nos aspectos demográficos

9. Fora das capitais selecionadas estaria a cidade de Teresina, capital do estado de Piauí, que não foi incluída neste estudo, pois, não está no litoral e, de certo modo, suas condições socioambientais são diferenciadas.

e sociais de modo geral, a partir de alguns dados oficiais, na seguinte tabela.

Observe-se que o núcleo urbano mais antigo, Salvador tem também maior número de habitantes, com maior densidade populacional, enquanto, Aracaju (sua vizinha) é a mais jovem, instalada no ano de 1855, e com menor população. Verifica-se ainda que, que as cidades estudadas expressam realidades complexas marcadas pelas desigualdades. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) revela a preocupante situação de Maceió, pois, não só apresenta este índice mais baixo (embora capitais tendam a ter classificação

alta), como também, os indicadores de esperança de vida e mortalidade infantil evidenciam a realidade de sua população. Com melhor situação, estariam as cidades de Natal (dois melhores indicadores), Recife e Salvador (um indicador em destaque). Atenta-se para a alta desigualdade revelada no Índice Gini na cidade de Recife, indicador distante das outras, em um centro urbano que historicamente foi sede federal de órgãos e programas federais, como a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), criada na metade do Século XX, justamente tendo como uma de suas estratégias a diminuição das desigualdades regionais do país. Hoje, com

Tabela. Caracterização geral das cidades selecionadas

Cidade	Ano Instalação	População*	Área urbana Km2	Dens. Hab/ Km2	IDHM	Esperança de vida	Mortalidade Infantil	Índice Gini
Aracaju	1855	657013	167,25	3413,67	0,770	74,4	15,6	0,62
Fortaleza	1725	2669342	320,12	7645,29	0,754	74,4	15,8	0,61
João Pessoa	1586	809015	214,06	3379,96	0,763	74,9	16,4	0,62
Maceió	1815	1018948	516,46	1805,77	0,721	72,9	22,0	0,63
Natal	1599	884122	171,15	4696,53	0,763	75,1	14,4	0,61
Recife	1709	1645727	217,01	7082,32	0,772	74,5	15,6	0,68
Salvador	1549	2872347	319,86	8368,05	0,759	75,1	14,9	0,63
São Luís	1612	1101884	563,44	1796,01	0,768	73,8	18,1	0,61

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do Censo de 2010 sistematizados pelo IPEA (2013).

Notas: * dados atualizados com base nas estimativas para 2019 (MUNIC/IBGE, 2019).

menos visibilidade, a SUDENE continua ativa como ente burocrático, enquanto, as desigualdades sociais, característica principal do Nordeste brasileiro, continua sendo a marca da realidade de suas cidades, quando comparadas com as de outras regiões.¹⁰

10. Segundo os dados do IPEA (2013), São Caetano do Sul (SP) com IDHM de 0,862 e Índice Gini 0,54, é o centro urbano com menos desigualdade social. O Índice de Gini acompanhado pelo IPEA (2013) é “um instrumento usado para medir o grau de concentração de renda. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de 0 a 1, sendo

Os oito núcleos urbanos deste estudo foram erguidos como unidades administrativas municipais no ano de 1939 (MUNIC/IBGE, 2017), em uma conjuntura de fortalecimento do aparelho de Estado brasileiro. Contudo, uma das primeiras e mais importantes reflexões a discutir neste trabalho é sobre a atrasada e vagarosa forma como tais núcleos se estruturam

que 0 representa a situação de total igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda, e o valor 1 significa completa desigualdade de renda, ou seja, se uma só pessoa detém toda a renda do lugar”.

para atender as demandas socioambientais, assim como, de outras políticas públicas. Embora o Brasil seja regido historicamente por um modelo federal, as administrações municipais só revelam sua atuação efetiva nas políticas públicas a partir da aprovação da Constituição de 1988, e mesmo assim, com processos, ritmos, e fluxos diferenciados em cada setor de tais políticas (Medina-Velasco, 2004).

Segundo estudos recentes (Arretche, 2018; Salata, 2020; Peres e Santos, 2020), embora implementem-se políticas e programas com caráter inclusivo para os denominados *outsiders*, as desigualdades permanecem e, até, se explicitam mais, na histórica diferenciação de acesso a oportunidades entre regiões e, também, devido aos modelos de gestão das finanças e do gasto público. Esta condição parece se revelar de modo impactante, quando se associa a situação de renda às questões de raça, gênero, acesso à educação, idade, entre outras variáveis que evidenciam a multidimensionalidade da desigualdade.

Com base no exposto, entende-se que pensar o meio ambiente é pensar de modo sistêmico e transdisciplinar a realidade como um ecossistema que se articula aos modos de regulação social, político-institucional, econômico-cultural, urbano-ambiental, entre outras dimensões da complexa interação do meio natural e do meio antrópico (Morin, 2013). Como sinaliza esse pensador, para além das alternativas específicas, importa nesta etapa histórica procurar a (re) humanização das cidades nos pilares da esperança (p. 262) já que, “um número não negligenciável de cidades pratica uma governança baseada no papel decisivo da participação dos habitantes-cidadãos”, compromisso inerente para qualquer nível de ampliação dos direitos/deveres no exercício de cidadania em qualquer uma das escalas da vida.

Assim, cabe esclarecer que a articulação entre as categorias em foco, quais sejam, governança e questões socioambientais, exprime um posicionamento crítico à predominância da lógica do mercado na vida

urbana. Cientes que a opção terminológica apenas enfatiza o componente social, que a rigor, segundo Souza (2020), poderia prescindir-se, pois, direta ou indiretamente, todo espaço, assim como a categoria ambiente são determinados dialeticamente pelas relações sociais. Portanto, com base em contribuições complementares (Morin, 2013; Souza, 2020), procura-se assimilar uma perspectiva metodológica, exploratória, sistêmica, crítica, aberta e plural que reconhece o permanente movimento e transformação das pautas do poder público e da sociedade, atentando para as peculiaridades locais, condições de vida, cultura institucional complexidade e multiplicidade de determinantes que expressam a realidade das oito cidades aqui analisadas.

O recorte temporal focaliza os dados disponíveis, principalmente, na Pesquisa MUNIC/IBGE, para três edições (2002, 2009, 2017), complementados com informações divulgadas em 2019, considerando que este levantamento institucional com foco na gestão pública, apresenta abordagens de temáticas específicas em cada edição, sendo que dados específicos sobre questões ambientais estão nas três edições indicadas¹¹. As informações das páginas institucionais das respectivas cidades contribuem para apresentar uma perspectiva geral atualizada.

Foram definidos três tipos ou grupos de variáveis relacionadas com a assimilação dos princípios de governança. No primeiro grupo, contextualiza-se no tempo a criação e evolução do órgão que cuida do setor; no segundo caracteriza-se o conselho gestor relacionado com as questões ambientais e, por fim, considera-se como terceiro grupo de variáveis o conjunto de instrumentos legais para identificar a política, planos, programas e/ou legislação complementar, inclusive na valorização da interface entre setores que revelam a realidade socioambiental. Os dados

11. O recorte temporal decorre da opção por focalizar as duas últimas décadas (Século XXI), assim como, pela possibilidade de ter dados que permitam fazer análises comparativas com a mesma fonte, ou seja, a base MUNIC/IBGE, que apresenta informações pertinentes para este estudo a partir de 2002.

e análises se complementam e sistematizam com as informações encontradas em outras instituições e *sites*, especialmente dos órgãos de cada uma das cidades, como se aborda na seguinte seção.

2. ESTRUTURAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA SOCIOAMBIENTAL

Para analisar e comparar a forma como os oito núcleos urbanos se estruturam a fim de cuidar das questões socioambientais, bem como para entender o processo de transformações que pode revelar a assimilação dos princípios de governança, apresenta-se a análise dos três grupos de variáveis em três quadros. Assim, o surgimento, evolução e fortalecimento dos órgãos (em geral secretarias municipais) podem ser observados no quadro 1.

Tabela. Caracterização geral das cidades selecionadas

Cidades	Evolução do tipo de órgão			Ano criação	Nome da Secretaria Municipal ou do setor Link (identificado em junho de 2021)
	2002	2009	2017		
Aracaju	Similar	Setor Subord.	Exclusivo	2013	...do Meio Ambiente (SEMA) https://www.aracaju.se.gov.br/meio_ambiente/#
Fortaleza	Conjunto	Conjunto	Conjunto	2013	...de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) https://urbanismoemioambiente.fortaleza.ce.gov.br/
João Pessoa	Exclusivo	Exclusivo	Exclusivo	2002	...de Meio Ambiente (SEMAM) https://www.joaopessoa.pb.gov.br/secretaria/semam/
Maceió	Exclusivo	Exclusivo	Setor Subord.	2016	...de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente (SEDET) http://www.sedet.maceio.al.gov.br/
Natal	Conjunto	Conjunto	Conjunto	2018	...de Meio Ambiente e Urbanismo (SEMURB) https://natal.rn.gov.br/semurb/
Recife	Conjunto	Exclusivo	Conjunto	2009	...de Meio Ambiente e Sustentabilidade http://meioambiente.recife.pe.gov.br/
Salvador	Exclusivo	Conjunto	Conjunto	2012	...Sustentabilidade, Inovação e Resiliência SECIS) http://www.salvador.ba.gov.br/index.php/10-informacoes-institucionais/14-secretaria-cidade-sustentavel
São Luís	Conjunto	Exclusivo	Exclusivo	2007	...de Meio Ambiente (SEMAM) https://saoluis.ma.gov.br/semam

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do Censo de 2010 sistematizados pelo IPEA (2013).

Notas: * dados atualizados com base nas estimativas para 2019 (MUNIC/IBGE, 2019).

No quadro é possível perceber que as cidades estruturam seu órgão ambiental apenas no Século XXI, ainda com caráter, papéis e alcances diversos. No caso, o órgão exclusivo mais antigo (2002) que permanece no formato original está em João Pessoa, e a (re)estruturação mais recente é a de Natal. Em três cidades, mantém-se o mesmo órgão estabelecido desde o começo do Século, no modelo conjunto associado à gestão urbana. Essa relação também outorga pistas sobre o fortalecimento do órgão, pois os procedimentos de licenciamento ambiental têm sido assimilados nestas cidades com lições diversificadas para a realidade político-institucional, como aponta, para outros contextos, Marcelo Lopes de Souza (2019).¹²

Ainda, com relação aos órgãos, observam-se duas singularidades: de um lado, a denominação diferenciada do órgão gestor de Salvador, Secretaria Municipal

complexidade que requer espaço específico para análises. Cabe ilustrar que Souza (2019) associa o assunto como causa e consequência de conflitos, no cenário brasileiro, inclusive, para lembrar que riscos e vulnerabilidades, embora evidenciem questões estruturais, se colocados à luz com procedimentos transparentes, podem mostrar também oportunidades animadoras de modelos de gestão menos opressivos e injustos, por exemplo, quando os licenciamentos são tratados nos conselhos. Tornar "tensões 'maneáveis' e 'construtivas' [considerando a] mediação, comunicação, conciliação, colaboração [assim como,] a identificação e nomeação conjunturalista dos principais interessados (*stakeholders*) às técnicas de incremento de comunicação entre eles, chegando até às propostas de ponderação de argumentos e busca de consenso" (Souza, 2019, p. 205), pode constituir uma possibilidade de recuperação do legado da escola de planejamento colaborativo, atentando sempre para suas implicações.

12. A questão do licenciamento não é foco neste artigo. O jogo de interesses e lógicas de poder revelam

de Sustentabilidade, Inovação e Resiliência (SECIS), instalada em 2012, e de outro lado, o movimento de integração em Maceió, que em 2002, teve uma secretaria exclusiva e, em 2017, passa a ser parte daquela que cuida da questão urbana. Os dois casos guardadas as especificidades podem ser assimilados como um importante movimento de articulação de princípios e funções, superando a fragmentação do trato dado à dinâmica socioambiental.

O histórico do caso de Recife pode ilustrar também um grau de interação entre setores, pois embora se tenha estabelecido como órgão exclusivo, havia (desde 2005) uma diretoria vinculada a outra secretaria, e de qualquer modo, a temática ambiental, era tratada, desde os anos 80, pelo Departamento de Ecologia, órgão público municipal. Em 2019, passou a ser denominada Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade com nova estrutura para o período de governo municipal 2021-2024.

A visibilidade dos conselhos na sua atuação articulada com estes órgãos é apresentada como um segundo tipo de variável definida para este estudo. As

informações disponíveis na MUNIC/IBGE permitem afirmar que já, no início do Século XXI, nas cidades estudadas, a sociedade se mobilizava por meio de instrumentos de interação de interesses, pois observa-se que, em 2002 (ver quadro 2), a metade das cidades tinha formalizado seu conselho de meio ambiente e desde 2009, incorporado na gestão de todas elas, como sinalizado, muito por decorrência dos processos de licenciamento. Ou seja, o fortalecimento na estruturação do setor e dos instrumentos de governança está em sintonia com os mecanismos de controle e, até, de captação de recursos fiscais.

De fato, os conselhos estabelecidos nas três escalas federadas, em vários setores das políticas públicas, são instrumentos ou espaços de controle social e, por isso mesmo, de governança. Ao serem estruturados como colegiados, é garantida representatividade de atores e interesses, em articulação com o órgão de gestão e outros instrumentos legislativos, com competências que podem ser apenas consultivas, ou de definição normativa, decisória e deliberativa (Medina-Velasco, 2004). A caracterização destes espaços públicos nas cidades estudadas, pode ser observada no quadro 2.

Quadro 02. Caracterização do Conselho Municipal do Meio Ambiente nas cidades estudadas

Cidades	Atuação conselho			Sigla e legislação (Criação e/ou ano do Regimento)	Caráter do conselho Informações sobre representatividade
	2002	2009	2017		
Aracajú	-	Ativo	Ativo	CMMA Lei 4378/2013	Consultivo & deliberativo 20 membros. Poder Público, Sociedade Civil, instituições ou Conselhos de Classe e representantes de Instituições de Ensino
Fortaleza	Ativo	Ativo	Ativo	COMAM Lei 8048/1997 Atualização: Lei 10765/2018	Deliberativo 36 conselheiros (paritário) Órgãos e entidades da sociedade civil
João Pessoa	-	Ativo	Ativo	COMAM Dec. 4292/2001 – Dec. 9095/2017	Consultivo & deliberativo 17 membros (sem inf. oficial) Órgãos municipais e outras entidades
Maceió	Ativo	Ativo	Ativo	COMPRAM [proteção] Lei 4214/1993 – Lei 6703/2017	Consultivo & deliberativo 16 membros (paritário) Órgãos municipais e entidades
Natal	Ativo	Ativo	Ativo	CONPLAM Dec. 1335/1973 – Dec. 11741/2019	Fiscalizador, consultivo & deliberativo 17 entid. Org. em 4 câmaras especializadas Órgãos públicos e organizações privadas

Recife	-	Ativo	Ativo	COMAM Lei 17534/1992	Consultivo & deliberativo 20 membros (paritário) Poder Público e Sociedade Civil
Salvador	Ativo	Ativo	Ativo	COMAM Lei 6916/2005 - Dec. 16940/2006 – Lei 8378/2012	“Propositivo” art. 13 Lei 8378/2012 21 membros (tripartite) Poder público; Ent. de empregados e sociedade; Setor patronal.
São Luís	-	Ativo	Ativo	COMUMA Lei 4739/2006	Consultivo & deliberativo 18 membros (tripartite) Órgãos municipais, Câmara municipal e sociedade civil.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da MUNIC/IBGE para os anos informados, complementadas com as páginas oficiais.

Fica evidente que todos os conselhos estavam ativos em 2017 (último levantamento da MUNIC/IBGE com dados sobre o assunto) e que, houve diversas atualizações regulamentares (a mais recente na cidade de Natal, única com papel fiscalizador), contudo, a maioria tem papel deliberativo. Apenas no caso de Salvador, a informação disponível não permite evidenciar claramente o caráter outorgado por parte do poder público.¹³

Importa lembrar que, desde a divulgação da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6938/1981), o conselho no âmbito federal (CONAMA) estabelecia-se como parte do sistema de gestão, no qual também tem representatividade instâncias estaduais e municipais que, por sua vez, guiam sua atuação e modelo, para estabelecer a dinâmica dos colegiados nas escalas subnacionais. Embora haja intensos ajustes à normatividade ambiental, no CONAMA, participam outros órgãos federais e da sociedade. O regimento aprovado em novembro de 2019 estabelece duas câmaras técnicas, para seu funcionamento: uma dedicada à biodiversidade, proteção, florestas e educação ambiental e a outra

focada no controle, qualidade e gestão territorial. Ou seja, no que pese as circunstâncias e modelos governamentais da conjuntura, o CONAMA se revela como parte dos instrumentos de gestão das políticas de Estado, em especial para o caso do Sistema Nacional do Meio Ambiente, o que significa legitimar sua atuação nas outras esferas da federação.

Nas cidades estudadas, tem destaque especial a dinâmica que se evidencia no CONPLAN da cidade de Natal, apesar da complexidade ou, justamente, devido ao compromisso que implica lidar de modo articulado com as decisões sobre planejamento urbano. Assim também, pode se ressaltar a transparência com que se divulgam as reuniões do COMAM de Recife e as atas das reuniões do COMUMA da cidade de São Luís, disponíveis com acesso até março de 2019, apesar de que sua base legal é de 2006, uma das mais antigas; o mesmo acontece com o conselho de Recife que ainda se rege por disposições de 1992.

A participação dos diversos atores preocupados com as questões socioambientais, revelada nos conselhos (como espaços institucionalizados), evidencia sinais de persistência no interesse pela coisa pública e/ou algum nível de apropriação dos modelos de governança, não obstante a deslegitimação (desde 2015) dos processos participativos e as fragilidades dos diversos mecanismos de democracia direta, os quais tinham sido fortalecidos no início do Século XXI, inclusive de modo inovador, como apontado por Leonardo

13. Em Salvador, além de não encontrar informação que explicita o papel do conselho (nem sua composição recente), fora das funções propositivas estabelecidas desde 2012, também parece que se estabeleceu como possibilidade deliberativa o seguinte: “decidir, em grau de recurso, como última instância administrativa, sobre licenciamento ambiental e as penalidades administrativas decorrentes de infrações ambientais aplicadas pelo poder público municipal”. Embora, apresentem-se links para acesso às três atas de reuniões (2017 e 2018) não se conseguiu acesso e não há outra informação recente sobre sua atuação.

Avritzer (2018, 2019). Esta dinâmica começa a derruir em 2013, revelando o movimento pendular da democracia brasileira como acrescenta o autor referenciado (2018, p. 285) “o momento de maior determinação democrática sobre as políticas públicas no Brasil se deu entre 1994 e 2014”. Este período implicou, também, em ampliação de direitos e de espaços de participação, como os conselhos, que por sua vez, expandiram esperanças e pedagogicamente, os alcances do jogo democrático no Brasil.

As tendências visualizadas no cenário de 2021 são pouco entusiastas com relação aos espaços de participação e ao engajamento da cidadania inclusive no âmbito municipal, como resultado da desconstrução da articulação federativa. Os efeitos do Decreto 9759/2019, que extingue e limita a atuação dos órgãos colegiados no âmbito federal, também têm repercussão nas esferas subnacionais, inclusive, porque o mesmo decreto revoga a Política Nacional de Participação Social que tinha sido instituída pelo Dec. 8243/2014.

Para além dos processos de intensa judicialização e embates entre poderes federais e do legislativo nacional com as esferas subnacionais, entende-se que as práticas geradas nos espaços colegiados como os conselhos (Azevedo, Campos & Lira, 2020), constituem arenas que potencializaram redes, habilidades críticas e resistências que podem permear ainda uma determinada política pública a longo prazo. Cultura de associativismo ou redes de colaboração parece não surgirem do dia para a noite, nem se extinguem desse jeito.

Como já alertava Richard Sennett (2012), as trocas colaborativas se dão de muitos modos. A cooperação pode ser considerada um ritual da nossa humanidade, inerente à condição gregária pilar da sociabilidade. Assim sendo, a cidade (*synoikismos* ou *oikos*) pressupõe parceria com o outro, mútuo apoio, causa comum. Entende-se que o sentir, pensar, agir daquele que está relativamente próximo, e até com interesses distintos ou conflitantes, nutrem e transformam a nossa condição humana trazendo algum tipo de

ganho/benefício para a consciência do outro. Na base dessa interação está o tentar ouvir, entender, captar, interagir junto, ou seja, as habilidades dialógicas, anteriormente referenciadas neste trabalho, também estas inerentes a qualquer modelo ou nível de governança.

Do mesmo modo, Boaventura de Sousa Santos (2021a, 2021b), nas suas entrevistas e obras recentes, com perspectivas ponderadas sobre as evidências pandêmicas, abre espaço à esperança, resistência e criatividade dos grupos sociais historicamente excluídos, dado que, ao gerar redes de solidariedade nos seus entornos, revelam-se potencialidades transformadoras para enfrentar o impacto e as incertezas (de diversa ordem) explicitadas pelo vírus.¹⁴ Atenta-se que a despolíticação da gestão e da vida pública é funcional apenas para aquelas elites que desconfiam e temem a radicalização dos mecanismos democráticos e as potencialidades de articulação entre atores (Santos, 2021b).

Para entender a trajetória de assimilação de políticas, planos, programas e/ou outros instrumentos socioambientais, apresenta-se como terceiro grupo de variáveis o levantamento no quadro 3.

Como se pode observar no quadro 3, a implantação do Plano Diretor como expressão de política urbana estabelecida pelo próprio município e instrumento de interface com outras políticas, revela também as tendências diversificadas e lentas nas cidades estudadas. O plano foi formulado antes do Estatuto da Cidade (Lei 10257/2001) em duas das cidades, João Pessoa e Aracaju, sendo que nesta última não se observa nenhuma atualização. Cinco cidades formularam tais diretrizes de

14. Justo, nas palavras registradas na inauguração da Universidade do Bem Viver (Santos, 2021a, p. 31), este pensador ressalta a tradição comunitarista da ancestralidade que impregna a América Latina, ao informar que o “*concepto de Buen Vivir proviene de los indios quechuas y aymaras de América Latina. El concepto de Ubuntu proviene del sur de África. El concepto de Swaraj Swadeshi proviene de "Ghandian" India. Y todos comparten una visión de la economía alternativa, solidária, coletivista.*”

Quadro 03. Principais instrumentos legais no setor do meio ambiente nas cidades selecionadas.

Cidades	Plano Diretor criação/revis. inf. até 2018	Política específica	Outras disposições de política e planos municipais complementares ou relacionados à gestão do Meio Ambiente
Aracaju	2000/não	-	Lei 1789/1992 - Código de proteção ambiental Lei 2788/2000 - Política de Saneamento Lei 3309/2005 - Política de Educação Ambiental Lei 543/77 - Plano de Arborização
Fortaleza	2009/não	Lei 10619/2017 Política Municipal do Meio Ambiente	Dec.13713/2015 - Plano de Saneamento Básico Lei 10586/2017 - Política de Desenv. Urbano de Baixo Carbono
João Pessoa	1992/sim	-	Lei Com. 29/2002 - Código de Meio Ambiente Decr. 7784/2012 - Cria Comitê de Monitoramento da Gestão/ODMs Lei Com. 93/2015 - Política de Saneamento Básico Lei Com. 100/2016 - Código Sanitário do Município Dec. 8886/2016 - Política de Resíduos Sólidos
Maceió	2005/não	-	Lei 4548/1996 - Código do Meio Ambiente Decr. 6429/2004 - Sistema de Meio Ambiente Lei 6755/2018 - Política de Saneamento
Natal	2007/sim	-	Lei 4100/1992 - Código do Meio Ambiente Lei Com. 124/2011 - Plano Diretor Dren. e Manejo de Águas Pluv.
Recife	2008/não	Lei 16243/1996 Política do Meio Ambiente	Dec. 27045/ 2013 - Plano Metrop.de Resíduos Sólidos Lei 18014/2014 - Sistema de Unidades Protegidas Lei 18208/2015 - Política de Saneamento Básico
Salvador	2016/não	Lei 8915/2015 Política Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	Lei 9187/2017 - Plano Diretor de Arborização
São Luís	2006/sim	Lei 4738/2006 Política Municipal de Meio Ambiente	Lei 4516/2005 - Política de Saneamento Leo 5636/2012 - Sistema de Unidades de Conservação

Fonte: Elaboração própria a partir da MUNIC/IBGE e dos sites das administrações municipais das cidades escolhidas.

Nota: - : Sem política específica sobre Meio Ambiente.

desenvolvimento urbano, na primeira década do Século XXI, e só uma fez atualização nesta última década (Salvador em 2016), apesar de estar estabelecido que tal procedimento deve ser realizado a cada dez anos, inclusive como instrumento base para a definição de outros instrumentos orçamentários, e construído de modo participativo, sob o legado do direito à cidade semeado pelos movimentos de reforma urbana marcantes no país.¹⁵

A assimilação de uma política ambiental também retrata a dispersão na incorporação de instrumentos normativos para o setor nas cidades estudadas. Justo, a metade das cidades estudadas têm explicitamente estabelecida uma política para o setor, Recife de modo antecipado (1996), depois São Luís (2006), as mais recentes são Salvador e Fortaleza. Contudo, aquelas que não possuem política ambiental, têm o Código de Meio Ambiente aprovado antes de 2002.

Desse modo, pode se constatar que as oito cidades têm legitimado diretrizes setoriais, também implantado outros instrumentos normativos ou planos complementares com

15. De fato, a partir da promulgação do Estatuto na Cidade (2001) a elaboração e atualização dos Planos Diretores passaram a se fortalecer como espaços pedagógicos de participação, sob diretriz orientada pelo extinguido Ministério das Cidades nos programas de financiamento, muito por decorrência da atuação e pressão do Conselho das Cidades. A estratégia funcionou para além dos planos financiados, com alcance diverso de acordo às especificidades locais. Segundo estudo de Renato Cymbalista e Paula Santoro (2009, p. 11) “proprietários de terra, empreendedores imobiliários, vereadores, técnicos e consultores em planejamento urbano se fizeram presentes nos Planos Diretores [...] atores ligados ao campo popular, preocupados com a democratização do acesso à terra e à cidade, normalmente entram na disputa [...]”, revelando as possibilidades

de explicitar interesses, que também se relacionam com a mobilização dos atores sociais de cada cidade, e sua dinâmica de envolvimento nas questões públicas, como é o caso do Orçamento Participativo, instrumento legitimando no Brasil a partir da experiência de Porto Alegre divulgada no Habitat II e, de certa forma, vigente em várias instâncias públicas como revelam os estudos comparativos de Luciana Souza (2021).

diversidade de enfoques. Interessa destacar que seis cidades já têm formulado sua política ou seu Plano de Saneamento, e apenas em Salvador e Natal não se encontrou aprovação, ainda, deste instrumento obrigatório por lei federal. Mesmo identificando algumas medidas particulares sobre resíduos sólidos, em nenhuma das cidades foi identificada política ou plano obrigatórios para este setor. Interessa também, para as finalidades deste trabalho, registrar que quatro das oito cidades estudadas (Fortaleza, Recife, Salvador e São Luís) são signatárias do Programa Cidades Sustentáveis (PCS, 2020), iniciativa promovida por algumas Organizações Não Governamentais (ONGs), desde o ano 2010 no Brasil.

Com relação a disposições relativas ao papel de cidades litorâneas, tendo como base as diretrizes federais do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (Lei 7661/1988, art. 5º item 1º), também instituído para estados e municípios atendendo às outras disposições federais que tendem a coincidir com a Agenda 2030, vale registrar que somente em Aracaju consta o Plano de Gerenciamento Integrado, mas, entende-se que como resultado de iniciativa federal (MMA, 2020), também, é única cidade com política específica de educação ambiental, ferramenta estratégica para orientar a atuação da sociedade. Contudo, aparecem disposições direcionadas para arborização nas cidades de Aracaju (sem norma) e de Salvador. Neste último caso, destaca-se a iniciativa de um observatório para o monitoramento das ações de sustentabilidade, com pouca visibilidade e/ou regularidade. No âmbito da esfera federal, encontram-se evidências de programas¹⁶ sem aparente articulação, não apenas com as metas da Agenda 2030, mas com outros espaços de governança socioambiental.

16. Faz-se referência à Agenda Nacional de Qualidade Ambiental Urbana, programa estabelecido pelo Ministério de Meio Ambiente “com o objetivo de melhorar os indicadores da boa qualidade ambiental nas cidades. Com foco na população residente nas grandes metrópoles” (MMA, 2020), considerando seis linhas de ação com metas específicas: Lixo no Mar, Resíduos Sólidos, Áreas Verdes Urbanas, Qualidade do Ar, Saneamento e Qualidade das Águas, e Áreas Contaminadas.

A última versão da MUNIC/IBGE (2019), direcionada para a legislação e mecanismos vigentes relativos ao fortalecimento dos direitos humanos, embora levante informações sobre existência de consórcios públicos para vários setores das políticas públicas e, como informado anteriormente, sobre governança, não especifica dados relacionados às questões ambientais. Os indicadores estabelecidos para governança são basicamente os mecanismos para controle interno e externo. Sobre estes, cabe destacar que, em todas as oito cidades estudadas, há legislação específica do ente municipal para acesso à informação e que apenas João Pessoa e Recife não fazem consultas públicas e contribuições para leis, orçamentos e planos por *internet*, sendo também este um dos meios estabelecidos para acesso à informação em todas as cidades. Com relação aos mecanismos de controle interno, como indicador de governança definido pela própria pesquisa institucional (IBGE, 2020), cinco cidades (Aracaju, Fortaleza, Natal, Recife, e S. Luís) informam a existência de uma Controladoria Geral do Município, outras duas (João Pessoa e Maceió) apontam que o papel é exercido por uma secretaria, enquanto apenas na cidade de Salvador foi informado que o controle é realizado por um setor subordinado ao gabinete do prefeito.

3. AVANÇOS E LIMITAÇÕES DA GOVERNANÇA NAS CIDADES ESTUDADAS

Apresentadas as três variáveis do estudo (órgãos, conselhos e instrumentos normativos), para as oito cidades estudadas quanto ao seu processo de estruturação a partir de 2002, atendendo ao objetivo, interessa apontar os avanços e limitações das suas estruturas municipais no que diz respeito à gestão socioambiental. Pretende-se evidenciar os alcances e/ou sinais de governança que, por sua vez, contribuem para entender as transformações na intervenção pública no Brasil neste início de Século XXI. Para tanto, pontuam-se cinco questões básicas de reflexão:

a) os dados das oito cidades estudadas revelam, ao longo do período, o modo como mecanismos tendem a se instituir em diferentes conjunturas por iniciativas locais, o que denota a heterogeneidade de processos e, inclusive, a falta de articulação regular entre esferas de governo e sociedade, necessária de ser promovida pelas instâncias públicas superiores, através do efetivo funcionamento dos próprios instrumentos de governança;

b) pode-se confirmar que a mobilização dos gestores e da sociedade com relação às questões ambientais, além de traços de fragmentação, dispersão e irregularidade, na sua trajetória histórica tende a ter variedade temática, escala e impacto, de acordo com as conjunturas nacionais, regionais e locais, como expressão de cultura política e dinâmica socioambiental de cada cidade, nas suas potencialidades para construir e fortalecer justiça ambiental e espaços democráticos;

c) embora instrumentos participativos, implementados paulatinamente na primeira década do Século XXI e consagrados pelo Decreto 8243/2014, estejam sendo extinguidos (Decretos 9759/2019; 9812/2019) pelo governo federal, parecendo limitar a atuação dos órgãos colegiados, tais como os conselhos, comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns, entre outros espaços de governança e controle social, ainda se preserva a institucionalidade do conselho gestor como espaço colegiado na dinâmica socioambiental. De igual modo, destaca-se a importância do licenciamento nessa atuação, assim como um certo nível de articulação entre órgãos municipais;

d) a preocupação com a sobrevivência cotidiana e as desigualdades estruturais nas oito cidades estudadas, parecem continuar gerando indignação, posicionamento crítico e mobilização de grupos e militâncias diversificadas, que podem estar ressignificando as

práxis pretéritas de comprometimento com o coletivo, com a coisa pública, com o entorno e com mobilização em espaços de interação entre atores que se mobilizam por causas comuns e diversas, às vezes com interesses conjunturais (ex. da limpeza de praias), singulares e/ou específicos, mas com esperanças sementes de militância e autonomia;¹⁷

e) as pautas ou agendas socioambientais parecem sobreviver, revitalizar-se e constituir uma causa que pode aglutinar e se nutrir nas vivências da vida pública, na qual se materializa a cidadania ativa. Nisso parece haver avanços, mas também um compromisso ainda a se trilhar nas oito cidades. Tais ativismos podem contribuir para mobilizações nas diversas escalas e nos variados âmbitos da vida social, acadêmica, comunitária, pública, promovendo associativismos sob o princípio da governança, a ser valorizados, mesmo que sejam conjunturais, virtuais, de curto, médio e/ou de longo prazo.

Com base no exposto, propõe-se que os indicadores socioambientais inerentes aos objetivos e metas da Agenda 2030 passem a ser plenamente divulgados e acompanhados, não apenas pelos órgãos públicos das diversas esferas, mas, principalmente pelos diversos atores, organizações sociais e, em especial, pelos movimentos, de modo a se informar, entender e se inserir ativamente nas decisões e processos de transformação, sobretudo, no cenário em que se supõe um compromisso coletivo maior com o cuidado das pessoas: as escalas locais. Entende-se que, por se derivar de acordos pactuados internacionalmente, a agenda tem legitimidade para potencializar ações, para além das instâncias governamentais

17. Cabe exemplificar a importância de lideranças como o Preto Zezé, com atuação na cidade de Fortaleza e projeção nacional à frente da Central Única das Favelas (CUFA), junto com outros ativistas com impacto nos espaços culturais alternativos. Segundo consta na página oficial (2021), a CUFA tem se dinamizado e projetado internacionalmente na última década e se revela com importância estratégica nas redes de solidariedade visibilizadas na pandemia. Em julho de 2020 o Preto Zezé lança o livro “Das quadras para o mundo”.

subnacionais e da fragmentação existente. Propende-se por uma gestão integrada, pactuada, mais dialogada e colaborativa entre setores, inclusive como indicador de governança que se fortalece na própria governança, reconhecida na sua multiplicidade de focos que sintetizam a urgente interação entre as múltiplas partes interessadas em ações, programas, planos e/ou políticas públicas.

A preocupação com a articulação entre administrações locais e sociedade, ampliasse a escalas superiores, considerando que as oito cidades capitais são parte de Regiões Metropolitanas, para as quais o Estatuto da Metrópole (Lei 13089/2015) também estabelece a governança interfederativa, compartilhamento de responsabilidades e ações entre esferas. Sob tais diretrizes, em outras regiões e cidades brasileiras, o poder público tende a dialogar com esforços vindos das diversas motivações de seus atores sociais, em iniciativas coletivas para a melhoria das condições socioambientais (Paraná, 2018; Torres e Jacobi, 2020), entre outras experiências comprometidas, inclusive, com a mobilização pela Agenda 2030, experiência ainda a se construir e fortalecer nas cidades estudadas e no Nordeste Brasileiro.

Nesse contexto, é importante entender, sem angustias as (des)continuidades em fluxos e refluxos, em processos públicos, pois como tal podem gerar reflexões e ser (re)vitalizados, reconhecendo os aprendizados anteriores para interagir coletivamente, sob princípios da autonomia emancipadora, como lições e desafios na construção dos canais e/ou espaços de governança. Isto porque, como cidadãos, sujeitos históricos e, principalmente, como humanos teremos a “capacidade de começar sempre, de fazer, de reconstruir, de não se entregar, de recusar a se burocratizar mentalmente, de entender e de viver a vida como processo, como vir a ser [re]começar sempre com a mesma força, com a mesma energia”, aprendizado partilhado por Paulo Freire (1991, p. 103) sobre sua experiência, do início da década de 1990, na gestão da prefeitura de São Paulo.

Talvez, o sonho desse pensador nordestino (Freire, 2018) tenha se plantado como verdadeira utopia e/ou quiçá como “retrotopia”, trazida aqui, tecendo mensagens com Zygmunt Bauman (2017, p. 154), quando embasado numa fala do Papa Francisco, faz o convite

‘a todos nós’, na medida em que todos nós precisamos ‘tomar parte no planejamento e na construção’ da cultura do diálogo capaz de curar as feridas do nosso mundo multicultural, multacentrado e multiconflituoso [para nos levar ao] destino da coabitação pacífica, da solidariedade e das colaborações entre seres humanos [e levar] a questão, o destino, as esperanças de integração da humanidade [...] aos cuidados dos encontros cotidianos de vizinhos e colegas de trabalho, dos quais todos participamos e nos quais nos mostramos uns aos outros como pais amorosos ou insensíveis, parceiros fiéis ou desleais, vizinhos prestativos ou mesquinhos, companheiros aprazíveis ou tediosos [...]. (Aspas do original).

Como consta numa das últimas obras/mensagens, também de esperança desse autor tão refratário aos tempos líquidos. A ação dialógica reconhecida como legado de diversos pensadores parece estar na base de todo modelo de interação que se pretenda fortalecer nos princípios da governança. Assim, parece haver a necessidade de gerar em todas as escalas e dimensões tempos e espaços que propiciem intermediação como recolhe Mario Cortella (2018) simbolicamente mestre e discípulo de Paulo Freire, quando fala da humildade freireana como expressão do pequeno e sutil, que vai impregnando e continua espalhando como sementes plantadas por um homem que nutriu e animou a busca de alternativas: no inédito viável, ou seja, na utopia.

Utopia que, paradoxalmente, pode se construir, também, em espaços instituídos (praças, ruas, escolas, filas), quando, como sujeitos, nos abrimos a olhares, saberes, abraços, fazeres, conversas que podem nos fortalecer na esperança de nos reconhecer,

juntar e integrar, como vizinhanças de humanos e parceiros válidos no e para o diálogo.

CONSIDERAÇÕES GERAIS

A pergunta orientadora desta abordagem – como as administrações locais têm-se estruturado e se aproximado da sociedade para tratar as questões ambientais? – pode ser respondida de modo sistêmico com pessimismo, mas, também com esperança. O levantamento, sistematização e análise das três variáveis abordadas ajudam a evidenciar a diversidade de níveis e compromissos assimilados em cada uma das oito cidades estudadas, assim como a gama de fluxos e procedimentos nos que se tende a reconhecer a governança como modelo de gestão democrática.

Foi atendido o objetivo, no sentido de compreender como o poder público das cidades escolhidas se tem estruturado para tratar as questões socioambientais e se aproximar da sociedade. Nesse sentido, destaca-se que todas as cidades estudadas assimilaram órgãos, colegiados e instrumentos normativos, inclusive em alguns casos, com conteúdo embasado nos princípios da governança. Em algumas cidades porém, denota-se fragilização dos espaços de interação socioambiental, escassa articulação entre esferas de governo e entre unidades municipais, assim como, difusa incorporação dos objetivos e metas da Agenda 2030, como acontece no Brasil de modo geral. São cidades que ainda parecem tímidas ao focar as práticas de antecipação e prevenção participativa, considerando os diversos interesses dos grupos sociais nas suas políticas, planos, programas ou ações, diante da pauta de demandas e compromissos socioambientais, inclusive, em coerência com sua localização e até vocação turística.

A visibilidade do conselho nas agendas socioambientais nacionais e locais, aparentemente, é pouca ou delimitada a questões burocráticas (como os licenciamentos), o que revela que a dinâmica dos diversos atores sociais também dialoga

ou decorre da legitimidade outorgada pelo poder público, especialmente a gerada pela atuação da esfera federal. Nesse cenário, ONGs e movimentos ambientalistas, que têm contribuído historicamente nas pautas do setor, também parecem ter retrocedido ou diminuído o nível de mobilização ou impacto no seu papel de controle social.

Numa perspectiva histórica, significaria dizer que a precocidade com a qual o Brasil define sua Política Nacional de Meio Ambiente (em 1981), e quando assume papel relevante na governança socioambiental, no cenário internacional com a realização da ECO-92, não parece mostrar-se numa linha contínua, articulada e integrada no equacionamento das questões socioambientais, como revela o estudo nas capitais litorâneas do Nordeste brasileiro, com realidades e evidências particulares. Ainda precisa ser visibilizado o compromisso que as cidades estudadas podem assumir para atender o ODS que focaliza a urbanização inclusiva e sustentável, assim como o planejamento para o controle social e para a gestão participativa e integrada dos assentamentos humanos, segundo Agenda 2030.

O modelo federativo pode contribuir para o atendimento da Agenda 2030, fortalecer a autonomia municipal e promover maior articulação entre esferas e atores locais nos assuntos ambientais, em um país do tamanho e diversidade territorial como o Brasil, como de fato se tem evidenciado na conjuntura de início do Século XXI. Assim, entendendo-se que é nas cidades onde se evidenciam, mobilizam e se encontram os cidadãos que querem, precisam e poderiam (a partir de suas práticas cotidianas) se engajar, mais diretamente, com as questões socioambientais do seu entorno, no seu dia a dia, o fortalecimento dos princípios de governança se visualizam como alternativa concreta.

Nesse sentido, o recado deste artigo, além de atender o objetivo proposto, está direcionado a fortalecer redes de relação em todas as escalas da vida e da institucionalidade normativa, para

agregar forças e partilhar experiências em torno de uma questão que está na base da sobrevivência da espécie humana. Acompanhar, ampliar, contribuir e aprofundar transformações é um compromisso, tanto acadêmico, quanto comunitário ou militante por parte de todo aquele que busca um mundo mais digno e justo, especialmente nesta conjuntura de explicitação de vulnerabilidades diversas, em que as ambientais parecem estar na base das outras.

Por fim, vale lembrar que, diante das incertezas e situações nas quais se pleiteia

por justiça, inclusão e dignidade nas múltiplas escalas da vida, faz-se importante o convite para superar a fragmentação, o pensamento único a ação atomizada ou a busca de salvadores da pátria. Para além do compromisso das organizações sociais formalizadas, o cidadão comum pode plantar práticas cotidianas, assimilando com coerência sua militância por equidade, inclusão, dignidade, justiça. Pode-se, ainda, valorizar as redes de solidariedade e de controle social para denunciar, imaginar, pensar, criticar, articular, sonhar e fazer acontecer um mundo mais esperançoso para todos.

REFERÊNCIAS*

- » Andrade, L.; Alcântara, V.; Pereira, J. (2019). Comunicação que constitui e transforma os sujeitos: agir comunicativo em Jürgen Habermas, ação dialógica em Paulo Freire e os estudos organizacionais. *Cadernos EBAPE. BR*, 17(1).
- » Arretche, M. (2018). Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 33 (96).
- » Avritzer, L. (2018). O pêndulo da democracia no Brasil: uma análise da crise 2013-2018. *Novos estudos CEBRAP*, 37(2).
- » Avritzer, L. (2019). The Double Crisis of Representation and Participation in Brazil, *Representation*, 55 (3).
- » Azevedo, N., Campos, M., & Lira, R. (2020). Por que os conselhos não funcionam? Entraves federativos para a participação popular no Brasil. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 13 (2).
- » Bauman, Z. (2017). *Retrotopia*. Rio de Janeiro: Zahar.
- » Buta, B.; Teixeira, M. (2020) Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. *Organizações & Sociedade*, 27.
- » Cangane, L. (12 fev. 2021). Impactos do derramamento de óleo no Nordeste afetam praias e pesca. In: *Agência Universitária de Notícias*. São Paulo: Universidade de São Paulo. Disponível em: <http://aun.webhostusp.sti.usp.br/index.php/2021/02/12/impactos-do-derramamento-de-oleo-no-nordeste-afetam-praias-e-pesca/>.
- » Castro, F.; Hogenboom, B.; Baud, M. (2015). Gobernanza ambiental en América Latina en la encrucijada. In: *Gobernanza ambiental en América Latina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, ENGOV.

* Este artigo faz alusão a instrumentos normativos (leis, decretos etc.), identificados segundo número e ano no texto. Todos disponíveis e consultados no portal oficial da legislação brasileira (<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>) e/ou nos sites oficiais das prefeituras. Pela densidade destas e a limitação no número de palavras optou-se por não especificar tais referências.

- » Central Única das Favelas (CUFA) (2021). Fazendo de nosso jeito há 20 anos. [online], Disponível em: <http://cufa.org.br/sobre.php>.
- » Confederação Nacional de Municípios (CNM). (2017). *Guia para integração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nos municípios brasileiros*. Brasília: CNM.
- » Cortella, M. (2018) Paulo Freire: utopias e esperanças. In: Gaddotti, M.; Carnoy, M. (org.) *Reinventando Freire*. São Paulo: Instituto Paulo Freire; Lemann Center.
- » Cymbalista, R.; Santoro, P. (2009). *Planos diretores: processos e aprendizados*. São Paulo: Pólis.
- » Freire, P. (1991) *A educação na cidade*. São Paulo: Cortez.
- » Freire, P. (2018) *Pedagogia da Esperança. Um reencontro com a pedagogia do oprimido*. 24ª ed. São Paulo: Paz e Terra.
- » Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) *Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC)*. Edições 2002, 2009, 2017 e 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=o-que-e>.
- » Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2020) *Perfil dos municípios brasileiros 2019*. Rio de Janeiro: IBGE.
- » Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Secretaria de Governo da Presidência da República (SEGOV) (2021). *Indicadores Brasileiros para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: IBGE/SEGOV. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/>.
- » Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA) (2013) *Atlas do Desenvolvimento Humano Brasil*. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>.
- » Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA) (2018). *Objetivos de desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34776.
- » Leme, T. N. (2016). Governança ambiental no nível municipal. In: Moura, A. *Governança Ambiental no Brasil*. Brasília: IPEA.
- » Medina-Velasco, M. (2004). *Descentralização e Política Urbana em Municípios de Porte Médio: o caso de Barreiras e Alagoinhas (Ba)*. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo.
- » Ministério do Meio Ambiente (MMA) (2020) *Agenda Nacional de Qualidade Ambiental Urbana*. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/agenda-ambiental-urbana.html>.
- » Ministério do Meio Ambiente. (2020). *Municípios: PGI elaborados*. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/component/k2/item/945.html?Itemid=887>.
- » Morin, E. (2013). *A Via para o futuro da humanidade*. Rio de Janeiro: Bertrand.
- » Moura, A.; Bezerra, M. C. (2016) Governança e sustentabilidade das políticas públicas no Brasil. In: Moura, Adriana (org.) *Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas*. Brasília: IPEA.
- » Paraná. Tribunal de Contas do Estado. (TCE-PR) (2018) *Contas do governador: exercício de 2017: objetivos de desenvolvimento sustentável*. Curitiba: TCE-PR.
- » Peres, U., & Santos, F. (2020). Gasto público e desigualdade social o orçamento do governo federal brasileiro entre 1995 e 2016. *Revista Brasileira de Ciências So-*

ciais, 35 (103).

- » Pott, C.; Estrela, C. (2017). Histórico ambiental: desastres ambientais e o despertar de um novo pensamento. *Estudos Avançados*, v. 31, n. 89, São Paulo.
- » Programa Cidades Sustentáveis. Cidades Signatárias. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/institucional/pagina/cidades-signatarias>.
- » Salata, A. (2020). Raça, Classe e Desigualdade de Rendimentos no Brasil: Uma Análise de Trajetória Social. *Dados*, 63 (3).
- » Santos, B. de S. (2021a). Inauguración de la Universidad del Buen Vivir. *Revista ES Economía Social*, 15.
- » Santos, B. de S. (2021b). Quinze teses sobre o partido-movimento. Alice News. Disponível em: <https://alicenews.ces.uc.pt/index.php?lang=1&id=34666&fbclid=IwAR3JezTqT0dIhkQQxzjGqPjAxflc4eaupdagy0BAciWxjuoFbGleYuCLfWE>.
- » Sennett, R. (2012). *Juntos. Rituales, placeres y políticas de cooperación*. Barcelona: Anagrama.
- » Souza, M. L. de. (2019). *Ambientes e territórios*. Rio de Janeiro: Bertrand.
- » Souza, M. L. de. (2020). *Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial*. (5ª ed.) Rio de Janeiro: Bertrand.
- » Souza, L. (2021). Partidos, governo e Legislativo nas disputas do Orçamento Participativo: uma análise comparativa. *Opinião Pública*, 27.
- » Torres, P.; Jacobi, P. (2020). Dossiê especial Fórum de governança ambiental da macrometrópole paulista [editorial]. *Ambiente & Sociedade*, 23 (e02).