

ISSN 2056-4856 (Print)
ISSN 2056-4864 (Online)

WATERLATGOBACIT

WORKING PAPERS
THEMATIC AREA SERIES

Public Participation in environmental impact assessments.
Experiences from Brazil



Vol. 8, N° 3

(in Portuguese)

Newcastle upon Tyne, UK, and Rio de Janeiro, Brazil,

September 2021

Cover picture: Successful social mobilization against the construction of hydro energy plants in the Cuiaba River, State of Mato Grosso, Brazil (Legislative Assembly, Cuiaba, State of Mato Grosso, Brazil, 24 August 2022). This cover picture was added after the edition of this issue was completed. We decided to add it retrospectively, because it marks a significant event that resulted from the processes of public engagement discussed in the issue. Photography: [Michael Esquer](#).



ISSN 2056-4856 (Print)
ISSN 2056-4864 (Online)

WATERLAT-GOBACIT NETWORK WORKING PAPERS

Vol. 8, N° 3

Thematic Area Series

Thematic Area 2 - Water and Megaprojects

Public Participation in Environmental Impact Assessments:
Experiences from Brazil

Ednilson Gomes and Simonne Teixeira (Eds.)
Newcastle upon Tyne, UK, and Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Brazil,
September 2021



WATERLAT-GOBACIT Research Network

5th Floor Claremont Bridge Building, NE1 7RU Newcastle upon Tyne, United Kingdom

E-mail: waterlat@ncl.ac.uk

Web page: www.waterlat.org

WATERLAT-GOBACIT NETWORK Working Papers

General Editor

Jose Esteban Castro

Emeritus Professor,
Newcastle University
Newcastle upon Tyne, United Kingdom
E-mail: esteban.castro@ncl.ac.uk

Editorial Commission: ([click here](#))



ISSN 2056-4856 (Impreso)

ISSN 2056-4864 (En línea)

Cadernos de Trabalho da Rede WATERLAT-GOBACIT

Vol. 8, N° 3

Série Áreas Temáticas

Área Temática 2 - Água e Megaprojetos

Participação Pública nas Avaliações de Impacto Ambiental: Experiências no Brasil

Ednilson Gomes e Simonne Teixeira (Eds.)

Newcastle upon Tyne, UK, e Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Brasil, setembro
de 2021



Thematic Area Series

TA2 - Water and Megaprojects

Title: Public Participation in Environmental Impact Assessment: Experiences in Brazil

Corresponding Editors:

Ednilson Gomes de Souza Junior
Darcy Ribeiro State University of Northern Rio de Janeiro (UENF), Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Brazil.
E-mail: ednilson.junior@yahoo.com.br.

Simonne Texeira
Darcy Ribeiro State University of Northern Rio de Janeiro (UENF), Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Brazil.
E-mail: simonnetex@gmail.com.

Corresponding authors:

For comments or queries about the individual articles, contact the relevant authors. Their email addresses are provided in each of the articles.

Serie Áreas Temáticas

TA2- Água y Megaproyectos

Título: Participação Pública na Avaliação de Impacto Ambiental: Experiências no Brasil

Editores Correspondentes:

Ednilson Gomes de Souza Junior
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Brasil.
E-mail: ednilson.junior@yahoo.com.br.

Simonne Texeira
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, (UENF), Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Brasil.
E-mail: simonnetex@gmail.com.

Autores Correspondentes:

Para enviar comentários ou dúvidas sobre os artigos, por favor, entre em contato com os autores, cujos dados de contato estão disponíveis em cada um dos artigos.

Tabela de Conteúdos

	Página
Presentation of the Thematic Area and the Working Paper	1
Apresentação da Área Temática e do Caderno de Trabalho	2
Apresentação dos Editores	3
“Nós somos o movimento”: organização comunitária na luta pelo acesso ao saneamento básico na Bacia de Campos, Rio de Janeiro, Brasil <i>Sandra Rangel de Souza Miscali, Rachel Carvalho, Isroberta Rosa Araújo, Fernanda dos Santos Oliveira Souza e Natalia dos Santos Silveira</i>	5
“Oclusões e opacidades no licenciamento ambiental da UHE Tabajara, Estado de Rondônia, Brasil: uma análise a partir do componente socioeconômico”	27
<i>Neiva Araujo, Luis Fernando Novoa Garzon, Evandro Mateus Moretto, Alisson Flávio Barbieri e Silvia Sayuri Mandai</i>	
“A invisibilidade da pesca da bacia do rio Machado no processo de licenciamento da Usina de Tabajara Estado de Rondônia, Brasil,”	58
<i>Carolina Rodrigues da Costa Doria e Igor Rechetnicow Alves Sant’Anna</i>	
“Abordagem Conceitual sobre participação pública no licenciamento ambiental de pequenas centrais hidrelétricas: estado da arte das pesquisas feitas na pós-graduação brasileira (2004 a 2018)”	80
<i>Ednilson Gomes de Souza Junior</i>	
“Participação social nos processos de instalação de hidrelétricas na Região Hidrográfica do Paraguai em Brasil: avanços e contradições”	101
<i>Daniela Maimoni de Figueiredo, Debora Fernandes Calheiros, Clovis Vailant, Ingrid Leite de Oliveira, Sandro de Oliveira Pains, Letícia Auxiliadora da Silva Dionel e Solange Kimie Ikeda-Castrillon</i>	

Presentation of the Thematic Area and the issue

This issue of the WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers is a product of the Network's [Thematic Area 2, Water and Megaprojects \(TA2\)](#). TA2's membership includes academics, students, practitioners, representatives of social movements and civil society organizations, among others. It has a wide remit, as it covers broad areas related to the social and environmental impacts of water-related infrastructures and operations, as well as extractivist activities, including mining and agribusinesses, among other. TA2 members work on the effects of large-scale water infrastructures, such as dams, river diversions, hydroways, etc., but they also look at the impacts of smaller infrastructures, such as small hydropower plants. Given its broad focus, TA2 has important linkages with most other [Thematic Areas](#). In this issue, some of the articles also contribute to topics covered by [TA3, Urban Water Cycle and Essential Public Services](#), [TA6, Hydrosocial Basins, Territories, and Spaces](#), and [TA9, Water and Production](#).

Several of the five articles featured in the issue were originally presented and discussed at workshops organized by TA2 in two of the Network's International Meetings, the IX International Meeting, [Water, rights, and utopias: priorities in the process of democratization of water politics](#), Joao Pessoa, Paraiba, Brasil, 3-7 September 2018, and the X International Meeting, [Struggles over Water: Intersections of Class, Gender and Ethnicity](#), Concepcion, Bio Bio, Chile, 7-11 October 2019.

The issue was edited by Ednilson Gomes de Souza Junior and Simonne Teixeira, from the Darcy Ribeiro State University of Northern Rio de Janeiro (UENF), Brazil. This is the fourth issue published by TA2, and we are delighted to present it to the readers. We wish you a pleasant and fruitful experience.

Jose Esteban Castro

General Editor

Newcastle upon Tyne and Buenos Aires, September 2021

Apresentação da Área Temática e do número

Este número dos Cadernos de Trabalho da Rede WATERLAT-GOBACIT é um produto da Área Temática 2, [Água e Megaprojetos \(AT2\)](#).

Os membros da AT2 incluem acadêmicos, estudantes, especialistas, representantes de movimentos sociais e de organizações da sociedade civil, entre outros. A AT cobre um amplo leque de temas relacionados com os impactos das infraestruturas e operações relacionadas com a água, assim como também atividades extrativistas, incluindo a mineração e os agronegócios, entre outras. Os membros da AT2 trabalham sobre os impactos das grandes obras de infraestrutura hidráulica, como barragens, transposição de rios, hidrovias etc., mas também estudam os impactos de infraestruturas de menor escala, como as pequenas usinas hidrelétricas. Dado esse amplo leque temático, a AT2 tem vínculos importantes com a maioria das outras [Áreas Temáticas da Rede](#). Neste número, alguns dos artigos também contribuem a temas cobertos pelas [AT3, O Ciclo Urbano da Água e os Serviços Públicos Essenciais](#), [AT6, – Bacias, Territórios e Espaços Hidrosociais](#), e [AT9, Água e Produção](#).

Vários dos cinco artigos que compõem o número foram originalmente apresentados e discutidos em oficinas de trabalho organizadas pela TA2 em duas Reuniões Internacionais da Rede, a IX Reunião Internacional, [Água, Direitos, e Utopias: prioridades no processo de democratização da política das águas](#), João Pessoa/PB, Brasil, 3-7 de setembro de 2018, e a X Reunião da Rede, [Lutas pela Água: Interseccionalidades de Classe, Gênero e Etnicidade](#), Concepción Bío Bío, Chile, 7-11 de outubro de 2019.

O número foi editado por Ednilson Gomes de Souza Junior e Simonne Teixeira, da Universidade Estadual do Norte de Rio de Janeiro Darcy Ribeiro (UENF), Brasil. Este é o quarto número publicado pela AT2, e temos grande prazer em apresentá-lo aos leitores e leitoras. Desejamos a vocês uma experiência prazerosa e gratificante.

José Esteban Castro

Editor Geral

Newcastle upon Tyne e Buenos Aires, setembro de 2021

Apresentação dos Editores do Caderno

Ao contrário de outros países que possuem uma lei geral que disciplina o uso da Avaliação de Impacto Ambiental, no Brasil, os requisitos legais estão dispersos em diferentes normas, inclusive na Constituição Federal, e em outras leis e regulamentos em âmbito federal, estadual e municipal, tendo como principal instrumento o Licenciamento Ambiental. Embora seja reconhecido mundialmente como uma ferramenta eficaz na prevenção de danos ao meio ambiente, o processo de licenciamento tem sido alvo de desmantelamento por parte do governo do Presidente Jair Messias Bolsonaro, iniciado em 2019, com o apoio dos setores extrativistas, como a mineração, o agronegócio e a geração de energia, que o consideram um “entrave ao desenvolvimento” e uma “indústria de multas”, além de moroso e excessivamente burocrático.

Os ataques a este instrumento são de longa data e resultaram na proposição do Projeto de Lei 3729/2004, também chamado de Lei Geral do Licenciamento Ambiental, que busca modificar, integrar – e enfraquecer – as principais regras do licenciamento ambiental em uma única lei federal, reduzindo significativamente sua aplicação em todo o território nacional. Em maio de 2021, o projeto foi aprovado pela Câmara dos Deputados e enviado para o Senado Federal, onde se encontra em tramitação ao momento de escrever este texto.

Cientistas e ambientalistas têm criticado fortemente o conteúdo do Projeto de Lei, assim como a forma autoritária com ele que foi conduzido, alheio às questões ambientais, praticamente sem debate e sem a participação da sociedade. Dentre as principais críticas, cabe destacar a redução das esferas de participação pública no licenciamento, o que dificultaria ainda mais que populações atingidas pelos impactos ambientais de diversas atividades pudessem se manifestar. Aqui, cabe registrar que as instâncias de participação no marco legal vigente já são bastante restritas, dando pouca ou nenhuma garantia de que as demandas da população serão ouvidas nos momentos de tomadas de decisão. Logo, reduzir o que já se mostra insuficiente pode representar a completa exclusão da população de aspectos que poderão impactar fortemente a natureza e alterar significativamente seus modos de vida.

Neste contexto, a publicação deste número busca contribuir com o debate a respeito da importância da participação pública nos processos de licenciamento ambiental. O número apresenta cinco artigos que incluem quatro estudos de caso, um sobre os impactos causados pelas atividades da cadeia produtiva do petróleo na Bacia de Campos, Rio de Janeiro, e três sobre os processos de licenciamento para a construção de usinas hidrelétricas, nos Estados de Mato Grosso e Roraima, e uma discussão conceitual sobre o que é e quais são os objetivos da participação pública nos processos de licenciamento ambiental. Os cinco trabalhos consideram a relevância da participação social nos debates, ao mesmo tempo que examinam as estratégias dos setores empresariais e das autoridades para evitá-la. Os artigos revelam os conflitos sociais causados pelo desrespeito aos direitos das comunidades que vivem no entorno dos empreendimentos e que colocam em xeque ao Estado, que se mostra incapaz de garantir os direitos básicos das populações atingidas. Se evidencia a influência

dominante de uma percepção utilitarista da natureza, que valoriza o lucro que beneficia aos setores concentrados da economia e menospreza os impactos ambientais sobre as comunidades locais, raras vezes consultadas nestes processos.

A voracidade destes empreendimentos causa importantes impactos no modo de vida das comunidades, que tem sua cultura e sua atividade econômica devastadas. Ribeirinhos são impedidos de pescar, indígenas são expulsos de suas terras, seguindo a lógica da distribuição desigual das consequências negativas do “desenvolvimento” e do “progresso”, onde os menos favorecidos são os mais impactados. Por isso, é preciso assegurar que as empresas sejam mais responsáveis, ao mesmo tempo que a legislação regulatória seja implacavelmente rigorosa, o que, infelizmente, parece uma realidade distante no contexto político atual do país.

Por fim, cabe destacar que alguns dos artigos aqui apresentados são fruto de apresentações realizadas pelos autores e autoras em duas sessões de trabalho de reuniões internacionais recentes da Rede Waterlat-Gobacit: primeiro, a sessão temática “Licenciamento Ambiental e Participação Social: da invisibilidade dos sujeitos à luta pela justiça ambiental”, na IX Reunião da Rede, [Água, Direitos, e Utopias: prioridades no processo de democratização da política das águas](#), coorganizada com a Universidade Estadual da Paraíba (UEPB, João Pessoa/PB, 3-7 de setembro de 2018, e segundo, a oficina de trabalho “Pequeñas Centrales Hidroeléctricas en América del Sur: Legislación, Impactos y Conflictos”, na X Reunião da Rede, [Lutas pela Água: Interseccionalidades de Classe, Gênero e Etnicidade](#), coorganizada com a Universidad de Concepción, em Concepción/Chile, 7-11 de outubro de 2019.

. Além disso, seguindo a mesma linha do último número dos Cadernos publicado [pela Área Temática 2 – Água e Megaprojetos, Projetos de infraestrutura, conflitos hidrosociais, e políticas territoriais em Brasil, Chile, e Colômbia \(em espanhol e português\) Vol. 6 N°4, dezembro de 2019](#), este dossiê se debruça sobre os grandes empreendimentos, como usinas hidrelétricas e a indústria do petróleo, mas sem deixar de lado os pequenos empreendimentos, representados aqui pelas Pequenas Centrais Hidrelétricas.

Ednilson Gomes e Simonne Teixeira
Coordenadores do número

Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Brasil
setembro de 2021

Artigo 1

“Nós somos o movimento”: organização comunitária na luta pelo acesso ao saneamento básico

*Sandra Rangel de Souza Miscali*¹, Coordenadora Executiva da Associação Raízes, Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Brasil

*Rachel Carvalho*², Coordenadora de Projetos na Associação Raízes, Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Brasil

*Isroberta Rosa Araújo*³, Pesquisadora Social na Associação Raízes, Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Brasil

*Fernanda dos Santos Oliveira Souza*⁴, Advogada da Associação Raízes, Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Brasil

*Natalia dos Santos Silveira*⁵, Educadora na Associação Raízes, Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Brasil

1 E-Mail: sandra@neabc.org.br

2 E-Mail: rachelcarv@gmail.com

3 E-Mail: isroberta@neabc.org.br

4 E-Mail: fernandasantos@neabc.org.br

5 E-Mail: natalia@neabc.org.br

Resumo

A participação consiste num dos princípios da Educação Ambiental (EA) enquanto política pública voltada para o direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado, conforme Constituição de 1988. O presente artigo tem como objetivo analisar a participação na gestão ambiental pública por meio da organização comunitária fomentada pelo Projeto Núcleo de Educação Ambiental da Região da Bacia de Campos (NEA-BC), pertencente ao Programa de Educação Ambiental do Licenciamento Ambiental Federal de Petróleo e Gás-Brasil, a partir de estudo de caso. Ao realizar a análise documental, identificou-se ações variadas de participação junto ao poder público municipal, desde reuniões com membros do executivo, participação em conselhos municipais e audiências do orçamento público. Um dos resultados é o caso que trata da aprovação, em 2018, de uma estação de tratamento de esgoto numa comunidade de pescadores impactada pela indústria no petróleo em Campos dos Goytacazes, mas que não se efetivou até a redação deste artigo.

Palavras-chave: Licenciamento ambiental; participação; gestão ambiental; saneamento básico.

Recebido: outubro de 2020

Aceito: julho de 2021

Abstract

According to Brazil's 1988 Constitution, Public participation is one of the principles of Environmental Education, understood as a public policy focused on ensuring the fundamental right to an ecologically balanced environment. Based on case-study research, this article focuses on an experience of participation in public environmental management involving a process of community organization promoted by the Environmental Education Nucleus Project of the Campos Basin Region, in the State of Rio de Janeiro, which belongs to the Environmental Education Program for Federal Environmental Licensing of Oil and Gas-Brazil. The documentary analysis identified several forms of community participation working jointly with the municipal authorities, including meetings with members of the local executive, participation in city council sessions and in public budget hearings. A remarkable outcome of this participatory process was the approval, in 2018, to build a sewage treatment plant in a fishing community that has been affected by the oil industry in Campos dos Goytacazes. However, at the moment of writing this article, the project was not yet completed.

Keywords: Environmental licensing; participation; environmental management; basic sanitation.

Received: October 2020

Accepted: July 2021

Introdução

A participação no Brasil consiste num desafio ao se analisar o processo de formação social e a construção da cidadania, permeados por práticas patrimonialistas, clientelistas, assistencialistas e marcado por governos militares ou por eles apoiados no pós-império. Todavia, ao final do século XX, a atuação dos movimentos sociais, fundamentais para a retomada do processo democrático, resulta na elaboração e na promulgação da Constituição de 1988 e denota a importância da democracia participativa.

Por isso, a importância de compreender a formação social brasileira e sua relação com o Estado e a construção da cidadania, à medida que, as políticas construídas e os direitos adquiridos dentro de um tipo de Estado, visam à manutenção das relações sociais de determinada formação social. “Portanto, assumem ‘feições’ diferentes em diferentes sociedades e diferentes concepções de Estado. É impossível pensar Estado fora de um projeto político e de uma teoria social para a sociedade como um todo” (HÖFLING, 2001, p. 02).

Neste contexto, destaca-se a importância da construção das políticas ambientais a partir da década de 70, cujo debate internacional a partir de princípios basilares voltados na participação influenciarão as políticas públicas ambientais brasileiras para a construção de um ambiente ecologicamente equilibrado, conforme preconiza o art. 225 da Carta Magna de 1988.

Assim, a partir da década de 90, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), inicia projetos de educação ambiental como condicionante do licenciamento federal referente ao petróleo e gás. Em 2010, o órgão cria um conjunto de diretrizes, por meio Nota Técnica da Coordenação Geral de Petróleo e Gás, da Diretoria de Licenciamento Ambiental, CGPEG/DILIC/IBAMA N° 01/10, referencial normativo para o Programa de Educação Ambiental, composto pelos projetos que visam promover a participação de comunidades impactadas na gestão ambiental pública.

Dentro deste contexto, o presente trabalho visa analisar a participação social na gestão ambiental pública a partir do licenciamento ambiental federal referente à cadeia da indústria do petróleo e gás na Bacia de Campos. Por isto, pretende responder as seguintes questões: Em que medida os projetos de educação ambiental ligados ao licenciamento fomentam a mobilização social? Até que ponto os sujeitos participantes dos projetos de educação participam das decisões referente aos problemas socioambientais de suas comunidades?

Desta forma, abordaremos num primeiro momento, a formação social brasileira e a construção da cidadania no Brasil e suas consequências para a participação e a própria construção do direito; posteriormente, a educação ambiental enquanto política pública voltada para o fomento da participação na gestão ambiental, e, por último, os resultados encontrados sobre a ação dos participantes do Núcleo de Educação Ambiental da Bacia de Campos na luta por saneamento básico.

A formação social brasileira e a construção da cidadania: desafios referentes à participação no Brasil

A participação no Brasil é complexa e permeada pela relação entre Estado, política e cidadania, por isso será analisada por meio das perspectivas históricas e socioculturais, as quais desenvolveremos de forma sucinta, tendo em vista as demais reflexões a serem construídas no decorrer do artigo.

O conceito de política atrela-se diretamente ao conceito de poder. Há várias formas de exercer poder² do homem sobre o homem, sendo uma delas - a política. Assim, o poder político utiliza como meio específico a força, sendo este a forma mais fácil para condicionar os comportamentos, pois, "o poder político é em qualquer sociedade de desiguais o poder supremo, isto é, o poder ao qual todos os outros estão de algum modo subordinados" (BOBBIO, 2000, p. 160).

Na teoria de Estado desenvolvida por Marx e Engels (apud BOBBIO, 2000, p.165), as instituições políticas em uma sociedade dividida em classes antagônicas, o objetivo principal era permitir que a classe dominante mantivesse o próprio domínio. Para Gramsci (1988) o conceito ampliado de Estado envolve governo e sociedade civil em uma relação com múltiplas determinações.

Segundo Bauman (2010), para haver Estado a pré-condição é o território específico sustentado por um centro de poder, onde cada residente tem que se submeter a "Autoridade do Estado". No sentido Weberiano colocado anteriormente, o Estado pode aplicar a força coercitiva, pois quem não respeita as leis está sujeito à punição. Outro aspecto relevante a ser levado em consideração, consiste no fato de que as leis promulgadas pelo Estado determinam os deveres e direitos dos cidadãos. No que se refere aos direitos, são classificados em civis, políticos e sociais:

Os direitos, por outro lado, podem ser civis, em que se inclui a proteção de nossos corpos e de nossas posses – a menos que controladas, de outra maneira, pela decisão de órgãos autorizados do Estado -, assim como direito de professar nossas próprias opiniões e crenças. Eles também podem ser políticos no sentido de influenciar a composição e a política dos órgãos de Estado -, por exemplo, participando da eleição do corpo de representantes, que transformam então em controladores ou administradores das instituições do Estado. E podem também, como sugeriu o sociólogo T.H. Marshall, ser direitos sociais, aqueles garantidos pelo Estado em termos de meios de subsistência básicos e de necessidades essenciais que não sejam alcançáveis pelos esforços de determinados indivíduos" (MARSHALL, 2010, p. 216).

A combinação entre os direitos e os deveres faz com que o indivíduo seja um cidadão do Estado. O cidadão paga imposto sobre sua renda, mais tributos municipais e por outro lado, cria a expectativa em relação ao acesso às políticas públicas. Neste sentido, a ação do Estado é ambígua, ora protetor, ora opressor (BAUMAN, 2010, p. 218). Desta forma, algumas pessoas podem experimentar maior liberdade em consequência das ações do Estado, enquanto outras poderão considerar a mesma ação opressora.

² O conceito de poder definido como uma relação entre dois sujeitos, no qual um impõe ao outro a própria vontade, determinando o seu comportamento, porém o domínio sobre os homens não é geralmente um fim em si mesmo, mas meio para se obter "alguma vantagem" ou "os efeitos desejados" (BOBBIO, 2000, p. 161).

Na cidadania, além do indivíduo exercer direitos e deveres, nas formas definidas pelo Estado, deve participar da política de Estado onde estes são pensados. Assim, “a cidadania se refere à capacidade de influenciar a atividade do Estado e de participar da definição e da administração da lei e da ordem” (BAUMAN, 2010, p. 219). Mas a participação só é possível se os cidadãos possuem um certo grau de autonomia com referência à regulação, ou seja, deve haver limites à capacidade do Estado de interferir nas ações dos indivíduos.

No caso do Estado brasileiro, o país experimentou no pós-império (a partir de 1889) uma sucessão de governos militares ou por eles apoiados. Sem aprofundar as forças externas (ampliação das ideias comunistas, a intervenção internacional a favor do golpe militar, além dos aspectos de ordem econômica) que contribuíram para a ascensão dos militares ao executivo, podemos afirmar que isto ocorreu porque

(...) os golpes de Estado são formas recorrentes de sucessão no poder, numa sociedade em que a política de massas e as oligarquias preponderam sobre os partidos políticos. Sob certos aspectos, o golpe militar é um evento crucial, através do qual se revela toda a fraqueza do modelo liberal adotado no Brasil; e nas nações dependentes (IANNI, 1975, p. 145).

A crescente militarização da política no período a ser considerado republicano consistiu no resultado do aguçamento das tensões e contradições entre grupos e classes sociais, batalhando pelo poder. Não há dúvidas que a militarização da política em geral constitui-se numa forma não democrática de poder. No caso do Brasil, os golpes de Estado de 1930, 1937, 1945 e 1964 foram apoiados por forças militares. Os fatores que contribuíram foram o “artificialismo” dos partidos políticos, a fragilidade da consciência democrática dos políticos profissionais e dos cidadãos que favoreceram a transformação das forças militares em partido político (IANNI, 1975, p. 144).

A cultura política no Brasil contribuiu para que os direitos fossem vistos como benefícios, bem como alimentavam a relação de dependência dos sujeitos para com o Estado, afastando-os da cidadania. Algumas práticas desenvolvidas no âmbito político que alimentavam as relações entre o Estado e os residentes em seu território eram o populismo (IANNI, 1975), patrimonialismo (FAORO, 2008), coronelismo, filhotismo, mandonismo (LEAL, 1948) e o clientelismo (CARVALHO, 1997).

As contribuições e os reflexos destas relações consistem na inversão da cronologia e da lógica na sequência descrita por Marshall no âmbito dos direitos no Brasil, pois na Inglaterra, havia uma lógica que reforçava a convicção democrática. Segundo Carvalho (2002, p. 220), primeiro vieram as liberdades civis garantidas por um Judiciário mais independente do executivo, e a partir destas liberdades expandiram-se os direitos políticos consolidados pelos partidos e Legislativo e pela ação destes e do congresso, votaram-se os direitos sociais, posto em prática pelo executivo. Desta forma, era considerado cidadão pleno o que gozava de todos os direitos - civis, políticos e sociais. No Brasil,

[p]rimeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular. Depois

vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. A maior expansão do direito ao voto deu-se em outro período ditatorial, em que órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa de regime. Finalmente, ainda hoje muitos direitos civis, a base da sequência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população. A pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo (CARVALHO, 2002, p. 220).

O fato dos direitos sociais comporem a base da pirâmide geraram consequências para a democracia no Brasil, uma delas a supervalorização do Poder Executivo. A implantação dos direitos sociais no período ditatorial em que a Legislativo estava fechado ou era decorativo, alimentou a imagem de um executivo forte para a população. O governo aparece como parte mais forte do poder, do qual vale a pena aproximar-se. Essa orientação para o Executivo consiste numa herança da tradição portuguesa – o patrimonialismo. Assim, o Estado é visto como todo-poderoso, do ponto de vista negativo, como repressor e cobrador de imposto, e do ponto de vista positivo, distribuidor paternalista de empregos e favores. A ação política nessa visão é orientada para a negociação direta e não pela mediação por representação (CARVALHO, 2002, p. 222).

A tratativa da cultura política estatista, assim como a inversão, favoreceu uma visão corporativista dos interesses coletivos, pois a distribuição dos benefícios sociais dependia de negociação e cooptação das categorias. A ausência de ampla organização autônoma da sociedade contribui para que interesses corporativos prevaleçam. A representação política não trabalhava para resolver grandes dificuldades da população.

O papel dos legisladores reduz-se, para a maioria dos votantes, ao de intermediadores de favores pessoais perante o Executivo. O eleitor vota no deputado em troca de favores pessoais; o deputado apoia o governo em troca de cargos e verbas para distribuir entre seus eleitores. Cria-se uma esquizofrenia política: os eleitores desprezam os políticos, mas continuam votando neles na esperança de benefícios pessoais (CARVALHO, 2002, p. 224).

A retomada do processo democrático na década de 80, por meio da participação dos movimentos sociais e da mobilização popular, garantiu, do ponto de vista político jurídico, um conjunto de direitos expressos na Carta Magna de 1988. Por outro lado, a mesma década representou não só para o Brasil, mas para a maior parte dos países da América Latina, um desafio do ponto de vista político, econômico e social por conta do cenário internacional. Segundo Oliveira (2007, p.25), a financeirização do capitalismo, ou seja, a mundialização do capital – a globalização, abriu as fronteiras dos sistemas monetários e financeiros dos capitais nacionais.

O discurso que unia o fundamentalismo de mercado e o conservadorismo alcançou o apogeu na década de 80 com a ascensão de grupos políticos em países como Grã-Bretanha e EUA, colocando a reforma do estado de bem-estar como ponto central de sua estratégia de governo. A mistura entre conservadores modernizados, que conciliavam liberalismo e capitalismo, seguindo o fundamentalismo de mercado operavam conforme as cartilhas da Escola Econômica de Chicago ou do Consenso

de Washington. Para eles, os custos crescentes, o efeito de desestímulo das políticas sobre valores e comportamentos de indivíduos, grupos e empresas resultavam por inchar e imobilizar a administração pública, anunciavam a urgência de uma reforma radicalmente desregulamentadora da política social (SOBOTTKA, 2006, p. 82).

Desta forma, o cenário internacional apresenta uma ameaça à cidadania, pois provocou e provoca mudanças nas relações entre Estado e sociedade. Dois pontos das mudanças são capazes de interferir: “a redução do papel central do Estado como fonte de direitos e como arena de participação, e o deslocamento da nação como fonte principal de identidade coletiva” (CARVALHO, 2002, p. 225). No que diz respeito à redução do papel do Estado, frente aos organismos e mecanismos internacionais tem impacto sobre os direitos políticos. Assim como a necessidade de redução do déficit fiscal tem levado governos a realizarem reformas comprometendo o estado de bem-estar.

No caso brasileiro, as reformas realizadas a partir do final da década de 80, e intensificadas nos anos 90 e início de 2000, interromperam o projeto de ampliação de políticas de bem-estar que havia sido impulsionado pela Constituição de 1988. Os temas colocados pelos governantes conservadores e neoliberais enfatizavam a necessidade de governabilidade, sendo ignoradas as reivindicações de vários segmentos sociais.

As décadas que se seguem a partir de 2000, sob a égide de governos de esquerda (Lula 2003–2010 e Dilma 2011-2016), deram continuidade às políticas econômicas anteriores aliada às políticas distributivas e à expansão do consumo das massas (SINGER, 2010). Todavia, em relação à participação promoveu várias experiências em relação a construção de políticas de forma coletiva, bem como a oferta de espaços de participação, principalmente os conselhos e as conferências públicas.

No contexto supracitado, outro aspecto relevante explicitado na Carta Magna, consiste nas diretrizes para o processo de descentralização política administrativa no país. No momento em que ganha força a ideia do Estado mínimo proposto pelo modelo liberal, as políticas tidas como responsabilidade governamental, são aquelas que de certa forma, os municípios assumiram como: educação, saúde, saneamento, habitação e transporte público. Desta forma, a descentralização consiste:

(...) na migração de parte do poder decisório, das atribuições, responsabilidades e recursos para fora dos limites do Governo, como é, por exemplo, o caso da municipalização (transferência de encargos, poderes e recursos para outra esfera de poder político-administrativo) e da utilização de organizações intermediárias da comunidade (associações, organizações voluntárias, conselhos comunitários, fundações privadas) como instrumentos de política pública. Este segundo tipo pode ser denominado de descentralização interinstitucional, na qual está frequentemente presente a figura da participação comunitária, dependendo do nível de responsabilidades e poderes redistribuídos pelo Governo (FELICÍSSIMO, 1992, p.10).

A municipalização traria maior autonomia ao poder público local, aproximando-o do cidadão, desvelando suas demandas, interesses e contribuindo para participação

nas esferas políticas, mas o discurso de participação política não se traduziu nos estados e municípios numa prática participativa no poder decisório compartilhado na administração pública. Por outro lado, quando o Estado encolheu suas ações na década de 1990, assumindo o papel de regulamentador e fiscalizador contribuiu para a transferência da responsabilidade para organizações da sociedade civil organizada. Aliado a isto, novas institucionalidades – Associações, ONGs, OSCIPs – deram origem a novas formas de participação na esfera pública. Estas ações trouxeram mudanças, os “movimentos sociais propriamente ditos enfraqueceram-se e tiveram que alterar suas práticas, serem mais propositivos-participando dos projetos das ONGs, e menos reivindicativos ou críticos, assim como perderam parte de sua autonomia” (GONH, 2011, p. 228).

De fato, é no município que os cidadãos manifestam suas demandas e compartilham suas necessidades. Por isto, na próxima seção abordaremos uma política pública de educação ambiental cujo objetivo consiste em fomentar a participação do cidadão na gestão ambiental pública.

A Política Nacional Ambiental e o licenciamento Ambiental Federal: o Estado no fomento à participação da sociedade na Gestão Ambiental Pública

Inúmeros debates acerca da crise ambiental ganharam dimensão internacional a partir da década de 70. A conclusão do esgotamento dos recursos naturais devido a forma de exploração predatória estabelecida pós revolução industrial e a necessidade de pensar formas acerca do seu enfretamento deram origem a grandes eventos, bem como normativas e acordos, inclusive dos quais o Brasil é signatário, e influenciaram as políticas públicas ambientais.

No caso da educação ambiental brasileira, enquanto política pública, consiste no fruto das discussões ocorridas em conferências e seminários no cenário internacional, timidamente ainda no século XIX, mas principalmente a partir da segunda metade do século XX. A legislação nacional de proteção ambiental, por exemplo, constituiu-se como reflexo do cenário mundial, vivenciada nas últimas décadas, onde o modelo desenvolvimentista destruidor da natureza gerou/gera riscos para a sociedade, no contexto mais amplo da sociedade tecnológica capitalista. A legislação de educação ambiental se apresenta como reflexo dessa preocupação mundial.

No que se refere as principais Conferências Internacionais impulsionadoras da construção e consolidação do conceito e diretrizes para a Educação Ambiental (EA), tomando parte da trajetória histórica, destaca-se a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Rio- 92. A Rio 92 apresentou em seus objetivos:

- a) Examinar a situação ambiental do mundo e as mudanças ocorridas depois da Conferência de Estocolmo;
- b) Identificar estratégias regionais e globais para ações apropriadas referente às principais questões ambientais;
- c) Recomendar medidas a serem tomadas, nacional e internacionalmente, referentes à proteção ambiental através

de política de desenvolvimento sustentado; d) Promover o aperfeiçoamento da legislação ambiental internacional; e) Examinar estratégias de promoção do desenvolvimento sustentável e da eliminação de pobreza nos países em desenvolvimento, entre outros (DIAS, 2004, p. 50).

Na conferência, se reconhece a insustentabilidade do modelo de desenvolvimento em vigência e o desenvolvimento sustentável é visto como o novo modelo a ser buscado. A Agenda 21 é nomeada como plano de ação para sustentabilidade humana. Sendo na Rio - 92 apresentado o documento Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global (TEASS) (DIAS, 2004, p. 51).

Desta forma, podemos afirmar que os conceitos avançados em EA derivam do TEASS juntamente com os pressupostos pedagógicos da Declaração da Conferência Internacional de Tbilisi de 1977 e formam o conjunto conceitual da Educação Ambiental desejada no planeta. Sendo destaque entre os princípios do Tratado:

A educação é um direito de todos; somos todos aprendizes e educadores; A educação ambiental deve ter como base o pensamento crítico e inovador, em qualquer tempo ou lugar, em seus modos formal, não-formal e informal; A educação ambiental é individual e coletiva. Tem o propósito de formar cidadãos com consciência local e planetária, que respeitem a autodeterminação dos povos e a soberania das nações (...) (TEASS, 1992, p. 2)

Os conceitos sobre EA, segundo Dias (2004, p. 54), corroboraram com as recomendações apontadas em Tbilisi, pois durante a Rio 92 continua a ser patente a necessidade do enfoque interdisciplinar e a priorização das seguintes áreas para o programa: Reorientar a educação para o desenvolvimento sustentável; Aumentar os esforços para proporcionar informações sobre o meio ambiente, que possam promover a conscientização popular; Prover treinamentos. Nesse sentido, a Agenda 21 brasileira aborda, em seu capítulo 36, a promoção do ensino, da conscientização e do treinamento como ferramentas para se alcançar o desenvolvimento sustentável.

Segundo Loureiro (2010, p. 171), as primeiras atividades de EA no Brasil surgem na década de 1970, por meio de entidades conservacionistas da Secretaria Especial de Meio Ambiente (extinta). A EA era realizada com base na transmissão de conhecimentos e sensibilização, abordando temas ecológicos, voltada para a conservação da natureza, estabelecendo uma cisão entre as questões sociais e ecológicas.

Na década de 1980 grupos de ambientalistas socioambientais repensam a EA, levando em consideração as cisões entre "movimentos ecológicos" e "movimentos populares" e as visões distorcidas da relação homem e natureza. Desta forma, a EA passa a ser vista do ponto de vista da educação, como um processo contínuo de aprendizagem. Sendo esta, fortemente influenciada pela pedagogia crítica e libertadora de Paulo Freire, pois a educação consiste na preparação dos sujeitos para a prática social transformadora que exige consciência política e crítica para a ação (LOUREIRO, 2010, p.171-2).

Podemos destacar que de 1970 a 1988 houve a formação do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), pois com o desenvolvimento do capitalismo e o investimento

em processos produtivos, teve início o controle do Estado sobre desenvolvimento e operação de empreendimentos industriais e de infraestrutura de energia e transporte. Assim, desenvolvem-se o processo de criação dos instrumentos de meio ambiente, comando, controle, fiscalização e licenciamento de atividades poluidoras, por meio da avaliação dos impactos nos estudos ambientais. A Lei 6.938/81 cria a Política Nacional de Meio Ambiente e o Sistema Nacional de Meio Ambiente, explicitando os seus princípios e funcionamento.

Os educadores do IBAMA, na década de 1990, iniciam o processo de construção de uma proposta para educação no processo de gestão ambiental, situando-a como espaço de ensino-aprendizagem com o objetivo de promover a participação social nos processos de decisão acerca do ambiente. Se complementa com o entendimento de que “todo processo educativo é antes de tudo um processo de intervenção na realidade vivida em que educador e educando, numa prática dialógica, constroem o conhecimento sobre ela, objetivando a sua transformação” (QUINTAS, 2002, p.10).

No processo educativo para a gestão pública da questão ambiental no Brasil, há uma tentativa em implementar políticas de acordo com o debate internacional na área. A EA consiste num direito constitucional assegurado no art. 225, pois “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, sendo dever do Poder Público e da coletividade defendê-lo e preservá-lo, e ainda, a garantia do direito à Educação Ambiental em todos os níveis de ensino e na conscientização pública acerca da preservação do meio ambiente.

Desta forma, ainda na década de 1990, foi regulamentada a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA), pela Lei 9.795, e seguindo as diretrizes nacionais, a Lei Estadual 3.325/99. Em seus artigos, a educação ambiental é entendida como:

Art. 1o Entendem-se por educação ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade.

Art. 2o A educação ambiental é um componente essencial e permanente da educação nacional, devendo estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não-formal (BRASIL, 1999).

A PNEA apresenta como objetivo fundamental o incentivo à participação individual e coletiva, que a define como um valor inseparável do exercício da cidadania. Esta regulamentação reforçou a importância de o Estado viabilizar a participação social na defesa do meio ambiente.

Dessa forma, como a Política Nacional de Meio Ambiente, criada em 1981, definiu a necessidade de se realizar ações preventivas de Avaliação de Impactos Ambientais e o licenciamento para a instalação de obras ou atividades potencialmente poluidoras, e diante da importância de se garantir a participação social na defesa do meio ambiente, em 2010, o IBAMA criou a Nota Técnica CGPEG/DILIC/IBAMA N° 01/10 e em 27 de

março de 2012, a Instrução Normativa n° 2, responsáveis por apresentarem diretrizes e orientações para os programas e projetos a serem elaborados pelo empreendedor no âmbito do licenciamento ambiental federal.

Os programas compostos por um ou mais projetos foram definidos como medidas mitigadoras ou compensatórias dos impactos causados pela atividade exercida pelo empreendimento, sendo uma condição para regularização do licenciamento ambiental federal.

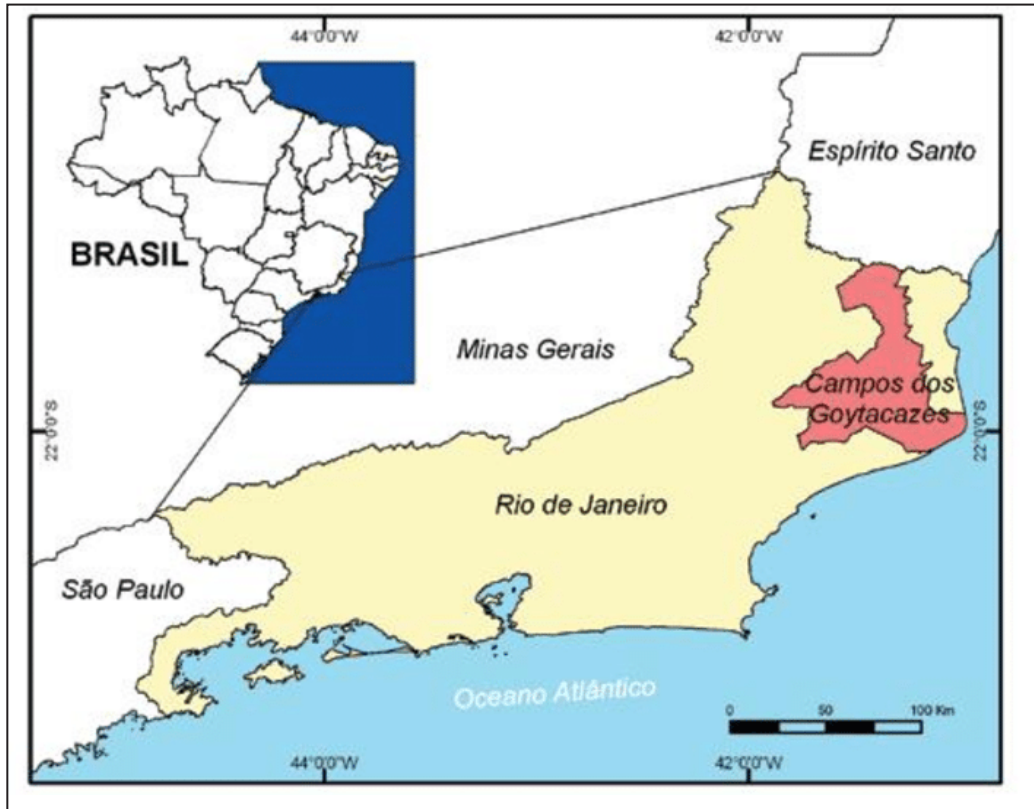
O objetivo do Programa de Educação Ambiental (PEA), regulamentado pelas normativas supracitadas, é viabilizar a participação dos grupos sociais das áreas de influência das atividades ou dos empreendimentos de licenciamento, afetados direta ou indiretamente, em todo processo de definição, construção e implementação dos projetos socioambientais de mitigação ou compensação de impactos, priorizando ações educativas de caráter não-formal, voltadas à qualificação e organização dos sujeitos da ação educativa.

Diretrizes Metodológicas

O estudo de caso analisa a organização comunitária realizada pelo Projeto Núcleo de Educação Ambiental da Bacia de Campos (NEA-BC). A pesquisa de cunho qualitativo, por meio da análise documental de relatórios de atividades consolidados por trimestre identificou as estratégias elencadas pelo Grupo Gestor Local (GGL) de Farol de São Tomé na luta por melhorias nas condições de acesso ao saneamento básico, do núcleo urbano, pertencente ao município de Campos dos Goytacazes, no norte do estado do Rio de Janeiro (Mapa N° 1).

Além da leitura dos relatórios, a análise documental também compreendeu a leitura da legislação das Leis Orçamentárias Anuais dos anos de 2019 e 2020, a fim de identificar se houve inclusão das propostas dos participantes do GGL conforme enunciado os relatórios do projeto NEA-BC acerca do saneamento básico.

Mapa N° 1. Mapa de localização do município de Campos dos Goytacazes.



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2008).

Quadro N° 1. Resumo da metodologia

Descrição	Classificação
Abordagem	Qualitativa
Tipo de pesquisa	Descritiva
Classificação quanto ao método	Estudo de caso
Procedimentos de coleta dos dados	Análise documental: relatórios de atividades do projeto Núcleo de Educação Ambiental da Bacia de Campos (NEA-BC)
	Análise documental: legislações orçamentárias (Lei Orçamentária Anual)
Técnica de tabulação dos dados	Tabelas
	Quadros
Técnica de análise	Análise de conteúdo
Categorias de análise	Participação (Arnstein, 2002) e (GOHN, 2019)
	Cidadania (BAUMAN, 2010)
	Ação política (CARVALHO, 2002)
	Educação Ambiental (DIAS, 2004)
	Saneamento básico (Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento/SNIS, 2018)

Fonte: elaborado pelas autoras

Após a coleta das informações realizou-se uma análise das estratégias adotadas pelo GGL, composto por 25 integrantes. A partir disto, se construiu uma linha do tempo com registro no Excel acerca das atividades realizadas e os resultados alcançados por meio da análise de conteúdo, a fim de verificar a participação na gestão ambiental pública municipal de um Projeto do Licenciamento Ambiental Federal que visa a mitigação dos impactos da cadeia da indústria do petróleo e gás.

A fim de aprofundar a análise dos resultados sobre participação, pode-se correlacionar a participação do GGL enquanto “a redistribuição de poder que permite aos cidadãos, atualmente excluídos dos processos políticos e econômicos, serem ativamente incluídos no futuro” (ARNSTEIN, 2002, p. 4). Neste caso, foram utilizados os níveis de participação (de 1 a 8), no qual nem todos representam a participação, pois de 1 a 2 se estabelece uma relação de manipulação e terapia, de 3 a 5, níveis mínimos de concessão de poder a partir de informações, consulta e pacificação, e de 6 a 8, níveis de poder por meio de parceria, delegação de poder e controle do cidadão (ARNSTEIN, 2002) (Tabela N° 1).

Tabela N° 1. Os degraus da participação.

Nível de Participação.	Descrição
8. Controle Cidadão	Nos degraus superiores, o cidadão "que busca a participação" detém a maioria dos fóruns de tomada de decisões ou mesmo o completo poder gerencial. Permite negociar de igual para igual com aqueles que tradicionalmente detêm o poder.
7. Delegação de poder	
6. Parceria	
5. Pacificação	
4. Consulta	Um nível superior desta concessão limitada de poder, pois permite aos "sem nada" aconselhar os poderosos, mas retém na mão destes o direito de tomar a decisão final. Quando estes níveis são definidos pelos poderosos como o grau máximo de participação possível, existe a possibilidade de os cidadãos realme ouvirem e serem ouvidos. Mas, nesses níveis, eles não têm o poder para assegurar que suas opiniões serão aceitas por aqueles que detêm o poder.
3. Informação	
2. Terapia	
1. Manipulação	Seu objetivo real não é permitir a população a participar nos processos de planejamento ou conduzir programas, mas permitir que os tomadores de decisão possam "educar" ou "curar" os participantes.

Fonte: Adaptado de Arnstein (2002).

Os degraus da participação permitiram identificar em qual nível de participação o Grupo Gestor Local estava mediante a sua relação com o poder público municipal e a forma como suas propostas foram tratadas.

"Nós somos o movimento": organização comunitária na luta pelo acesso ao saneamento básico, o caso do Projeto NEA-BC

Apesar da Constituição Federal de 1988 preconizar aos cidadãos brasileiros um ambiente ecologicamente equilibrado, os indicadores referentes ao saneamento básico no país deixam a desejar e contrastam com o direito constitucional. Em relação ao cenário nacional, dos 211 milhões de brasileiros, 16,38% da população brasileira não

tem acesso ao abastecimento de água; 46,85% não conta com cobertura da coleta de esgoto, e além da coleta, destaca-se que apenas 46% do esgoto coletado passa por tratamento. Em relação aos resíduos sólidos, a coleta se restringe a aproximadamente 25% da população (Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento/SNIS, 2018).

A partir dos indicadores supracitados, pretende-se apresentar a luta dos comunitários, que compõem o GGL do Projeto NEA-BC no município de Campos dos Goytacazes³, pelo acesso à política pública de saneamento básico para a localidade de Farol de São Tomé⁴, durante a III Fase do projeto (novembro de 2015 a fevereiro de 2020). Esta localidade, que compreende toda a orla marítima do município, situa-se a cerca de 50km do centro da cidade, sendo a área mais impactada pela cadeia produtiva de petróleo e gás natural⁵, sendo, portanto, definida pelo diagnóstico participativo como a área de atuação do Projeto NEA-BC no município.

Os integrantes do GGL de Farol de São Tomé, no processo de construção coletivo do Projeto Local da Fase III, discutiram os principais problemas da localidade e definiram como bandeira de luta do grupo o saneamento básico. Apesar de Campos dos Goytacazes estar na 47^a (quadragésima sétima) posição no ranking de melhor saneamento básico no Brasil (SNIS, 2020), esta não é a realidade das localidades periféricas da cidade. São recorrentes as queixas dos moradores de Farol de São Tomé sobre o descaso do poder público com a localidade. Muitos alegam que o balneário campista é valorizado apenas durante o verão, com programação cultural e pequenos reparos na infraestrutura (como operação tapa buracos, capina e consertos de equipamentos públicos). Nesta época, a população deste núcleo urbano aumenta significativamente, em virtude da migração dos veraneios, passando de uma média de 25 (vinte e cinco) mil para 120 (cento e vinte) mil habitantes⁶. A falta e/ou precariedade da política pública do saneamento básico, que é essencial para a qualidade de vida, é sentida de forma mais evidente com o aumento populacional, sobretudo na Vila dos Pescadores (Imagem N° 1).

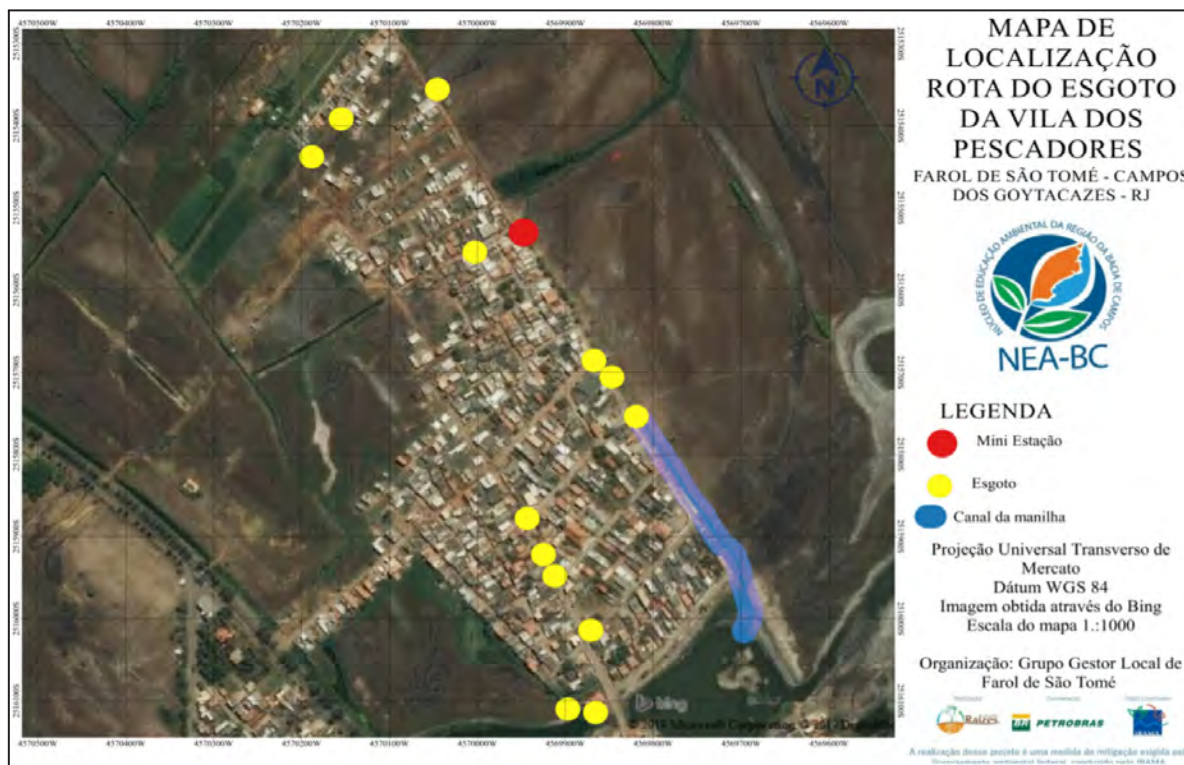
3 Campos dos Goytacazes é um dos 13 municípios da Bacia de Campos em que Projeto NEA-BC atua. É a maior cidade do estado do Rio de Janeiro em extensão territorial com 4.032,487 km² e cerca de 507.548 habitantes (2020, IBGE). Além disto, muitos consideram o município mais importante da Região Norte do estado, pois concentra recursos e equipamentos que são referências para as cidades da região. Tradicionalmente a economia do município se baseava na agricultura (na monocultura da cana de açúcar), e nas últimas décadas houve o crescimento de pequenas indústrias (cerâmica), ampliação da rede de comércio e de serviços e o surgimento da atividade petrolífera. Esta atividade contribui significativamente para aumentar a receita orçamentária, com a arrecadação dos Royalties e Participações Especiais, no entanto, segundo Cruz e Azevedo Neto (2016), os gestores municipais não realizaram investimentos na área de desenvolvimento e renda, ocasionando uma dependência da receita pública destes recursos, que nos últimos anos sofreram consideráveis quedas, levando à crise orçamentária.

4 O núcleo urbano de Farol de São Tomé é dividido nas seguintes localidades: Terminal Pesqueiro, Lagamar, Gaivota, Rádio Velho, Centro, Boa Vista, Vila dos Pescadores, Vila do Sol, Xexé e Farolzinho.

5 No que tange a cadeia produtiva do petróleo em Campos dos Goytacazes os integrantes do Grupo Gestor Local identificam os principais impactos como: migração sazonal; desenvolvimento regional; aumento populacional desordenado; desenvolvimento da rede de hotelaria no Farol; royalties; projetos de educação ambiental; medidas públicas com a finalidade de proteger áreas ambientais; empregos (apesar da maioria não ser para moradores da região); poluição do mar; diminuição de peixes; danos na flora e fauna marinha; nova migração das garças; e poluição sonora. É importante destacar que a localidade abriga o Heliporto, gerenciado pela Petrobrás, que é utilizado para a logística dos profissionais que trabalham nas plataformas de atividade petrolífera no mar (Off-shore).

6 Dados do site da prefeitura de Campos dos Goytacazes, disponível em: http://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=11222

Imagem N° 1. Mapa de localização da Rota de esgoto da Vila dos Pescadores



Fonte: Associação Raízes, 2020.

Os atores sociais envolvidos nesta pesquisa definem a Vila dos Pescadores como o território de Farol de São Tomé que mais carece de investimento nos serviços de saneamento básico, identificado problemas relacionados ao esgotamento sanitário, à drenagem urbana e aos resíduos sólidos. Vale destacar que a localidade está na área de amortecimento da Unidade de Conservação do Parque Estadual da Lagoa do Açú. Portanto, muitas das ações do grupo estudado foram direcionadas a esta localidade, e visavam garantir o direito dos moradores da Vila dos Pescadores ao esgotamento sanitário.

A educação ambiental crítica realizada pelo Projeto NEA-BC se baseia no Projeto Político Pedagógico da Associação Raízes (ASSOCIAÇÃO RAÍZES, 2017) que segue a perspectiva freiriana da educação crítica, dialógica e liberadora. Desta forma, o processo de aprendizagem é uma construção coletiva que considera os saberes dos educando e educadores de forma horizontal, o conhecimento é construído de forma partilhada pelo processo de ação-flexão-ação, a partir da problematização das realidades sociais dos sujeitos a ação educativa envolvida. A metodologia adotada para o ensino e aprendizagem nos GGL do Projeto NEA-BC partem das atividades diagnósticas, formativas e interventivas, que estão interligadas e são intrínsecas ao processo educativo transformador (ASSOCIAÇÃO RAÍZES, 2017).

Das atividades diagnósticas realizadas pelo Grupo Gestor Local, durante a III Fase, podemos destacar: O mapeamento do saneamento básico, que consistiu em mapear os

locais mais críticos em relação à falta de saneamento básico nas localidades moradores de Farol relataram os principais problemas causados pela falta do Saneamento Básico. O material produzido serviu para construção do documentário “Saneamento Básico em Farol: Uma Questão de Urgência!” e da Rota do Esgoto na Vila dos Pescadores, atividade em que o grupo identificou e mapeou (com georreferenciamento e fotos) os principais pontos de esgoto a céu aberto, descarte incorreto dos efluentes doméstico na Manilha (parte do corpo hídrico do Banhado da Boa Vista) e na rede de água pluviais, que podem ser observados na Imagem N° 1.

No que tange às atividades formativas, estes atores sociais participaram de nove oficinas que contribuíram para a construção de conhecimento sobre a política pública de saneamento básico, dialogando com a teoria e prática. Foram realizados cinco grupos de estudos com o objetivo de ampliar o conhecimento acerca da bandeira de luta do GGL, com o estudo da Lei 11.445 de 05 de janeiro de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais para a política nacional de saneamento básico, do conceito e dos eixos desta política. Com o compromisso de disseminar o conhecimento adquirido para os alunos da rede pública de ensino, o GGL realizou cinco encontros educativos nas escolas de Farol e a I Feira Estudantil de Saneamento de Farol de São Tomé.

Além disso, o grupo promoveu o debate com a comunidade local sobre a importância do saneamento em duas aulas públicas, a primeira na Vila dos Pescadores e a segunda na área central do Farol. Foram elaboradas pelos comunitários quatro peças de comunicação deste tema, sendo dois fanzines, uma cartilha e um documentário. Este foi apresentado à população por meio do cineteatro, com a exibição do filme “Saneamento Básico em Farol: Uma Questão de Urgência” e da peça “As Aventuras do Super Farol”, após a apresentação fomentou-se o a discussão da importância do saneamento para a população de Farol. A fim de trocar e conhecer experiências exitosas na política pública de saneamento, representantes do GGL participaram da 46ª Assembleia da Associação Nacional de Serviços Municipais de Saneamento e conheceram a gestão dos serviços de água, esgoto e resíduos sólidos da cidade de Franca⁷. Os comunitários também realizaram uma visita técnica à Estação de Tratamento de Esgoto Ecológica, em Araruama-RJ. Realizou-se o I Seminário de Saneamento Básico em Farol de São Tomé, que contou com a presença de aproximadamente 100 participantes, no qual foi possível disseminar o conhecimento acerca da política pública de saneamento básico e fomentar o debate sobre a urgência desta em Farol de São Tomé. No seminário foi formada a Comissão de Saneamento de Farol, com um representante do Projeto NEA-BC e outros cinco da comunidade, que tem o objetivo buscar melhorias para o saneamento básico para a localidade.

Dentre as atividades interventivas, apontaremos a atuação do GGL nos espaços de controle social, que contribuíram para estreitar o diálogo com o poder público municipal, como reuniões com integrantes do governo, nas quais o saneamento básico foi apresentado como a maior demanda urgente de Farol de São Tomé. Os comunitários participaram de 21 audiências públicas, nas quais cobraram do poder público a implementação do esgotamento sanitário para Farol de São Tomé, sendo que em seis audiências públicas, que tratavam do orçamento (Lei de Diretrizes Orçamentária e Lei Orçamentária Anual), esta demanda foi apresentada por meio de proposta de

⁷ Franca é um município do estado de São Paulo que se destaca por possuir um dos melhores índices de saneamento do Brasil, segundo os dados do Instituto Trata Brasil.

emenda orçamentária. Nesta III Fase do Projeto, o grupo conquistou seis cadeiras em conselhos gestores, no âmbito municipal e regional, que são: Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento, Conselho Municipal de Saúde, Comitê Gestor do Projeto Orla, Comissão Especial do Orçamento Participativo, Conselho Consultivo do Parque Estadual do Açú e Comitê de Bacias Hidrográficas do Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana, com a participação efetiva dos representantes do GGL nestes espaços. Para Cohn (2011), os conselhos gestores⁸ podem ser compreendidos como espaços de mediação entre a sociedade civil e o poder público, permitindo a participação da sociedade civil no processo de tomada de decisão – políticas públicas – criando possibilidades para democracia participativa.

A participação consiste num processo de conquista política inacabado, enquanto um processo histórico infundável à medida que “Não existe participação suficiente ou acabada. Não existe como dádiva ou como espaço preexistente. Existe somente na medida de sua própria conquista” (DEMO, 1996, p.13).

Assim, as ações e atividades promovidas pelo o GGL foram de suma importância para a participação efetiva do grupo nos espaços de controle social, da maneira que o grupo conseguiu incidir na política pública do saneamento básico, com a inclusão do Projeto “Implantação da Rede de Esgoto na Comunidade da Vila dos Pescadores” na Lei de Orçamentária Anual de 2019 e 2020. Esta demanda foi apresentada pelo GGL nas audiências públicas do Orçamento Participativo para a construção da LOA, realizadas nos anos de 2018 e 2019 em Farol de São Tomé. Esta modalidade de construção participativa das peças orçamentárias iniciou-se com a gestão municipal (2017-2020), que implementou o orçamento participativo no primeiro ano do seu mandato, iniciando com a construção do Plano Plurianual 2018-2021. A atuação dos comunitários do Projeto NEA-BC nas audiências chamou a atenção do poder público, a ponto de receber reconhecimento acerca da participação dos representantes do GGL e se disponibilizar para conhecer as demandas do grupo. A reunião entre o grupo e os representantes do poder público ocorreu em dezembro de 2017, na qual moradores da Vila dos Pescadores, apresentaram a solicitação da implantação do esgotamento sanitário para a localidade, e discorreu sobre os problemas relacionados a falta desta política pública.

Durante a Audiência Pública do Orçamento Participativo da LOA 2019, em setembro de 2018, o GGL, mais uma vez, cobrou do poder público a destinação de recurso orçamentário para a política pública de saneamento básico. Nesta audiência, deliberou-se o esgotamento sanitário para a Vila dos Pescadores como ação prioritária para Farol de São Tomé na peça orçamentária.

No ano seguinte, 2019, os membros do poder público municipal retornaram à localidade para a realização da Audiência Pública do Orçamento Participativo da LOA 2020, e apresentaram as deliberações da audiência do ano anterior, a qual constava esgotamento sanitário para a Vila dos Pescadores como ação prioritária. Como esta não foi executada, os presentes deliberaram a manutenção desta ação para a LOA 2020 como principal para a localidade. Nesta audiência, o presidente da Empresa Municipal

8 Por mais que Gohn (2011) indique os Conselhos Gestores como instrumentos de participação, a constituição destes apenas não garante a participação, a autora destaca que em municípios sem tradição de organização-associativa, estes podem ser instrumentos jurídico-formais.

de Habitação (EMHAB), alegou que sua equipe estava elaborando um projeto para a implementação das obras da implementação da rede e estação de tratamento de esgoto.

Esta reunião ocorreu no mês de agosto de 2018 e, além da comunidade, participaram representantes do poder público, da Empresa Municipal de Habitação (EMHAB) e da Secretaria Municipal de Governo, e a representante do Parque Estadual Lagoa do Açú (PELAG) /Instituto Estadual do Ambiente (INEA). Os integrantes do GGL apresentaram as atividades realizadas na comunidade relacionadas ao saneamento básico. Os representantes do poder público informaram que estavam no processo de elaboração do projeto que contará com as seguintes fases: 1ª Elaboração do projeto e desapropriação para construção da ETE; 2ª Construção da ETE; 3ª Implementação da rede do esgotamento; e 4ª Construção das elevatórias. A representante do INEA informou que a Vila dos Pescadores está na área de amortecimento do Parque e, para qualquer obra, há a necessidade de aprovação do INEA, todavia, destacou que obras para a implementação do saneamento é de grande interesse dos gestores do PELAG. A comunidade, órgão ambiental e poder público discutiram a importância do saneamento para a Vila dos Pescadores.

Ao correlacionar as estratégias de participação elencadas pelo GGL e os resultados obtidos, é possível identificar vários momentos de escuta do poder público e a inclusão das ações de saneamento básico nas legislações orçamentárias, responsáveis pelo planejamento das ações governamentais, contudo, não houve alcance da parceria, delegação do poder ou controle social (ARNSTEIN, 2002), tendo em vista que até o presente momento, as obras do Esgotamento Sanitário na Comunidade da Vila dos Pescadores não foram iniciadas. Todavia, os comunitários do GGL continuam lutando pelo acesso ao saneamento, que é um direito assegurado a todos cidadãos.

Conclusão

No Brasil, a política de educação ambiental referente ao licenciamento de petróleo e gás fomenta a participação de grupos organizados na mitigação de impactos ocasionados pela cadeia da indústria, por meio da participação na gestão ambiental pública. Todavia, a cultura política baseada em práticas históricas como o coronelismo, assistencialismos e clientelismo, dentre outros, consiste em desafios para o exercício da democracia participativa.

A fim de alcançarem o acesso ao saneamento básico, o GGL diversificou as atividades - diagnóstico por meio de mapeamento a partir de visitas à campo e georreferenciamento, aulas públicas, seminários e intercâmbios para construção de conhecimento sobre a política de saneamento básico, participação em conselhos, audiências públicas do orçamento público, reuniões com o poder público, dentre outras. Tais ações culminaram na aprovação da proposta de implementação da estação de tratamento de esgoto para a comunidade tradicional (pescadores) de Farol de São Tomé impactadas diretamente pelas atividades petrolíferas no orçamento público desde 2018, mas não conseguiram ainda alcançar a sua execução.

Assim, destaca-se a relevância da política pública de educação ambiental referente ao licenciamento enquanto fundamental para fomentar a ação coletiva, por ofertar meios e apontar diretrizes para os GGLs construírem seus processos de formação, capacitação e intervenção pautados na reflexão-ação, a fim de transformarem suas realidades. Além de atuarem localmente, as ações dos grupos têm se voltado para debates mais amplos acerca da política municipal de saneamento básico do município e sua relevância para a garantia de um ambiente ecologicamente equilibrado e sustentável.

Referências

- ASSOCIAÇÃO RAÍZES. **Projeto Político Pedagógico**. Rio de Janeiro: Raízes, 2017.
- ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO. **Perfil Campos dos Goytacazes, 2020**. Disponível em http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/campos-dos-goytacazes_rj#vulnerabilidade Acesso em 22 ago. 2020.
- BAUMAN, Zygmunt, MAY, Tim. Traçar fronteiras: cultura, natureza, Estado e território. In **Aprendendo a pensar com a sociologia. Zygmunt Bauman e Tim May**; tradução Alexandre Werneck. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, pp. 201-233, 2010.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos**, Editora Campus, Rio de Janeiro, 2000.
- BRASIL. **Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências**. Brasília, DF, 1999.
- _____. Ministério do Meio Ambiente, Diretoria de Educação Ambiental. Ministério da Educação Ambiental, Coordenação-Geral de Educação Ambiental. **Programa Nacional de Meio Ambiente – ProNEA**. 3º edição. Brasília, 2005.
- CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. **Dados**, v. 40 (2), 1997 Disponível em <https://doi.org/10.1590/S0011-52581997000200003>. Acesso em: 17 de fev. 2020.
- _____. **Cidadania no Brasil O longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CRUZ, J.L.V; AZEVEDO NETO, J.A. Crise do petróleo, dependência dos royalties e ajuste fiscal: o caso do município de Campos dos Goytacazes/RJ. **Boletim Petróleo, Royalties e Região - Campos dos Goytacazes/RJ**, V. XIII, nº 51, Março, 2016. Disponível em <https://royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2017/03/boletim-2016-03.pdf> Acesso em 22 ago. 2020.
- DEMO, Pedro. **Participação é Conquista**. 3 ed. São Paulo: Editora Cortez, 1996.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, **Cidades, 2020**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/campos-dos-goytacazes/panorama> Acesso em 22 ago. 2020.
- INSTITUTO TRATA BRASIL. **Ranking do Saneamento Básico – 100 Maiores Cidades do Brasil, 2020**. Disponível em <http://www.tratabrasil.org.br/estudos/estudos-itb/itb/ranking-do-saneamento-2020> Acesso em 22 ago. 2020.
- DIAS, G. F. **Educação Ambiental – princípios e práticas**. 9. Ed. São Paulo: Gaia, 2004.
- FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro**. São Paulo: Globo, 2008.

GONH, Maria da Glória. Participação de representantes da sociedade civil na esfera pública na América Latina. **Política & Sociedade**, v. 10 n. 18, 2011. Disponível em <https://doi.org/10.5007/2175-7984.2011v10n18p233>. Acesso em 15 fev. 2020.

_____. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. 4 ed. São Paulo: Editora Cortez, 2011.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno**. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988.

FELICISSIMO, José Roberto. Os impasses da descentralização político-administrativa na democratização do Brasil. **Rev. adm. empres.** 32 (1), 1992. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rae/a/DxpWT9bgGFvyFJsNShrTQZs/?lang=pt> Acesso em 17 fev. 2020.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e Políticas (Públicas) Sociais**. Caderno Cedes da Unicamp, 2001.

IANNI, Octavio. **O colapso do populismo no Brasil**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 3ª ed., 1975.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**. Rio de Janeiro, Forense, 1948.

LOUREIRO, C. F. B. Teoria social e questão ambiental: pressupostos para uma práxis crítica em educação ambiental. In: CASTRO, R. S., LAYRARGUES, P. P. e LOUREIRO, C. F. B. (Org.). **Sociedade e Meio Ambiente: A Educação Ambiental em Debate**. 6ed. São Paulo: Cortez, 2010.

OLIVEIRA, Francisco de. Política numa era de indeterminação: opacidade e reencantamento. In: Oliveira e Rizek, C. S. (orgs.). **A era da indeterminação**. São Paulo, Boitempo, 2007.

QUINTAS, J.S. **Introdução a Gestão Ambiental Pública**. Brasília, Edições IBAMA, 2002.

SISTEMA Nacional de Informação sobre Saneamento – SNIS. Portal Eletrônico Eletrônico Eletrônico. Brasília: Disponível em www.snis.gov.br Acesso em 15 maio 2020.

SOBOTTKA, E. A. Por que se faz políticas sociais no Brasil? **Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre (RS), vol. 6, n. 1, p.79-93, jan.-jun. 2006.

WEBER, M. **A política como vocação**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.



WATERLATGOBACIT