



**Universidade Católica do Salvador**  
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação  
Programa de Pós Graduação em Planejamento Ambiental  
Mestrado Profissional em Planejamento Ambiental

**PATRÍCIA CARVALHO LEFRANÇOIS**

**“O POVO AO PODER” : RECONHECENDO O POTENCIAL DO  
DESENVOLVIMENTO SOCIOAMBIENTAL ATRAVÉS DA  
PARTICIPAÇÃO POPULAR NO MUNICÍPIO DE SÃO FELIPE-BA**

**Salvador  
2018**

**PATRÍCIA CARVALHO LEFRANÇOIS**

**“O POVO AO PODER”: RECONHECENDO O POTENCIAL DO  
DESENVOLVIMENTO SOCIOAMBIENTAL ATRAVÉS DA  
PARTICIPAÇÃO POPULAR NO MUNICÍPIO DE SÃO FELIPE-BA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Ambiental da Universidade Católica do Salvador como requisito parcial para obtenção do título de Mestre Profissional em Planejamento Ambiental.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Cristina Maria Macêdo de Alencar

**Salvador  
2018**

Ficha Catalográfica. UCSal. Sistema de Bibliotecas

L495 Lefrançois, Patrícia Carvalho.  
“O povo ao poder”: reconhecendo o potencial do desenvolvimento socioambiental através da participação popular no Município de São Felipe-Ba / Patrícia Carvalho Lefrançois, 2020.  
164 f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Católica do Salvador. Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação. Mestrado Profissional em Planejamento Ambiental.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Cristina Maria Macêdo de Alencar.

1. Participação popular. 2. Agenda 2030. 3. São Felipe.  
4. Desenvolvimento Socioambiental. I. Universidade Católica do Salvador. Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação II. Alencar, Cristina Maria Macêdo de – Orientadora III. Título.

CDU 502.3(813.8)



**UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR**  
**Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós Graduação**  
**Programa de Pós-graduação em Planejamento Ambiental**  
**Mestrado Profissional em Planejamento Ambiental**

**TERMO DE APROVAÇÃO**

**PATRÍCIA CARVALHO LEFRANÇOIS**

**“O Povo ao Poder”: Promovendo o Desenvolvimento Socioambiental Municipal Através da Participação Popular.**

Dissertação aprovada como requisito final para obtenção do grau de Mestre em Planejamento Ambiental.

Salvador, 24 de agosto de 2018

Banca Examinadora:

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Cristina Maria Macêdo de Alencar  
Universidade Católica do Salvador - UCSAL  
Doutora em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Débora Carol Luz da Porciúncula  
Universidade Católica do Salvador - UCSAL  
Doutora em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Fádias dos Reis Rebouças  
Ministério do Meio Ambiente – MMA  
Doutora em Geografia

## AGRADECIMENTOS

Essa pesquisa realizou em mim uma profunda transformação, me fez abrir os olhos para aquilo que está além do espelho, me fez ir além dos meus estreitos limites epistemológicos, me ensinou o quanto não sei e assim me fez crescer com o exercício constante de humildade. Desejo de todo o coração agradecer a todos aqueles que me auxiliaram na caminhada, reconhecendo que não é possível nomear a todos que contribuíram com a realização deste trabalho:

À minha querida família e amigos, por todo amor que recebo e por sempre me apoiarem, acreditarem no meu potencial e me incentivarem a persistir diante das dificuldades;

A todos os amigos de São Felipe que estiveram ao meu lado me ensinando sobre a vida, compartilhando seus saberes e experiências, com especial carinho a Jorge, Rose, Samuel e Samay Rosa, Jamile Nascimento, Carlos Copioba e sua esposa Andreia, que me acolheram.

À minha orientadora, Prof.<sup>a</sup> Dra. Cristina Alencar, por ser minha estrela guia nessa trajetória inspiradora e tortuosa;

Às avaliadoras, Prof.<sup>a</sup> Dra. Débora Porciúncula e Prof.<sup>a</sup> Dra. Fádía Rebouças, por todas as valiosas contribuições, mas principalmente pela generosidade na forma como transmitiram seus conhecimentos;

Aos colegas do mestrado, que com alegria e cumplicidade me ensinaram que é melhor colaborar do que competir;

A todos os professores e funcionários do Programa de Mestrado Profissional em Planejamento Ambiental, pela atenção e cuidado com os estudantes, especialmente Prof. Dr. Moacir Tinoco, Prof.<sup>a</sup> Dra. Laila Mourad e os secretários Marcio Santos e Mário Lázaro.

À Joselita Nena Macêdo Filha e Georget Marc Lefrançois, *in memoriam*.

Palavras não são suficientes para dizer o quanto sou grata e o quanto vocês são importantes para mim.

## A pedra do meio do caminho

Tirei a pedra do meio do caminho  
A pedra que uns tais, que se queriam senhores,  
No meio do caminho colocaram,  
Tentando esconder a liberdade de minha gente,  
Pra vir maior o banzo e menor a esperança, no íntimo de minha gente.

Tirei a maldita pedra do meio do caminho,  
Com muito custo  
E à custa de muita dor.  
E agora digo com orgulho!  
...grito com orgulho!  
...ostento com orgulho!  
Tirei a pedra do meio do caminho!  
A pedra que escondia o caderno e a caneta.  
A pedra que obliterara o mérito do Gama, do Barreto e da Carolina de Jesus...  
A pedra do tropeço do Simona...

Tirei a pedra do meio do caminho.  
Fiz dela um instrumento de resistência,  
E a usei pra quebrar as correntes do cativo.  
Fragmentei-a e a transformei em ponte,  
Por onde hoje me mantenho em conexão  
Com memória de minha gente guerreira,  
Com a história de minha liberdade.

Tirei a pedra do meio do caminho.  
Carreguei-a nas costas, bem além do caminho.  
Converti-lhe em pedra bendita...  
Converti-lhe em pedra bendita de alvenaria,  
E soube-lhe lindo monolito de Aganju  
Converti-lhe em peji dos meus Orixás.  
E soube-lhe Otá sagrado...  
Laterita de Yangi, descortinando-me a abertura do caminho,  
Descortinando-me incontáveis novos caminhos...

Carlos Copioba

LEFRANÇOIS, Patrícia Carvalho. **“O povo ao poder”**: Reconhecendo o potencial do desenvolvimento socioambiental através da participação popular no município de São Felipe-Ba. 164f. 2018. Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Planejamento Ambiental. Mestrado Profissional em Planejamento Ambiental, Universidade Católica do Salvador, Salvador, 2018.

## RESUMO

Reconhecer que cada pessoa tem grande conhecimento do ambiente em que vive e garantir o poder de participar das decisões que lhe afetam possibilita que os projetos e planejamentos sejam construídos por cada sociedade, a partir de suas demandas e realidades, atendendo, assim, às demandas populares. Demonstrem-se possibilidades de caminhos para viabilizar o fortalecimento da participação popular e, assim, promover o desenvolvimento socioambiental a partir do nível local a partir de soluções criativas e peculiares para combater a grave crise ambiental instaurada, como propõe a Agenda 2030, o mais recente compromisso global para um novo modelo de desenvolvimento, dito sustentável. Examinaram-se oportunidades para fomentar o desenvolvimento socioambiental de São Felipe-BA através do fortalecimento da participação, partindo da investigação sobre as políticas ambientais municipais. A pesquisa abordou a compreensão e a configuração dos mecanismos de participação popular nas políticas ambientais do município; analisou a aplicabilidade da Agenda 2030 na esfera local e indicou oportunidades de expansão da participação popular para promoção do desenvolvimento socioambiental. A metodologia adotada consistiu em buscas nos sites da ONU, IBGE, Confederação Nacional dos Municípios, site oficial da prefeitura e sites de notícias locais que pudessem contribuir com documentos e informações sobre o município sob a perspectiva do desenvolvimento socioambiental, da Agenda 2030 e da participação popular, além de pesquisa de campo com entrevistas não estruturadas. Os resultados apontaram para a necessidade de adaptação das metas e indicadores da Agenda 2030 à realidade de São Felipe, e demonstraram que a participação popular ainda se encontra associada a níveis de nenhuma ou baixa participação. Recomenda-se a ampliação da participação popular, especialmente a partir do fomento da educação cidadã e de uma cultura de participação que leve em conta os saberes das comunidades envolvidas.

**Palavras-chave:** Participação popular; Agenda 2030, São Felipe, desenvolvimento socioambiental.

LEFRANÇOIS, Patrícia Carvalho. **“The people to power”**: Recognizing the potential of socio-environmental development through popular participation in the municipality of São Felipe-Ba. 164f. 2018. Dissertation – Post-graduation Program in Environmental Planning. Professional Master in Environmental Planning, Catholic University of Salvador, Salvador, 2018.

## **ABSTRACT**

Recognizing that each person has a great knowledge of the environment and that the power to participate in the decisions that affect the possibilities of projects and planning are built for each society, based on their demands and realities, thus meeting the popular demands. It demonstrates possibilities for ways to make feasible the strengthening of popular participation and, thus, promote socio-environmental development from the local level through creative and peculiar solutions to combat a serious environmental crisis, as in Agenda 2030, the latest to global first model for development, said sustainable. The opportunities for the socio-environmental development of São Felipe-BA were examined through the strengthening of the participation of research on municipal environmental policies. A publication on the approach of the mechanisms of popular participation in the environmental policies of the municipality; with an implementation of Agenda 2030 at the local level; and indicated opportunities for expansion of popular participation to promote social and environmental development. The methodology used consisted of searches on the websites of the UN, IBGE, the National Confederation of Municipalities, the official website of the city hall and local news sites that could contribute documents and information about the municipality from a socio-environmental perspective, Agenda 2030 and participation. popular, as well as field research with unstructured participation. The results pointed to the need to adapt the goals and indicators of Agenda 2030 to the reality of São Felipe and demonstrated that a popular participation is still associated with issues of absence or low participation. It is recommended to increase popular participation, especially from the promotion of citizen education and a culture of participation that takes into account the knowledge of the communities involved.

**Key-words:** Popular participation; Agenda 2030, São Felipe, socio-environmental development.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Graus de participação de acordo com o nível de controle das decisões .....	47
Figura 2- Degraus de participação .....	48
Figura 3 - Ampliação dos Objetivos do Milênio para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável .....	56
Figura 4 - Rio Copioba, trecho alto da barragem, 2017 .....	60
Figura 5 - Pessoas lavando roupa no rio Copioba, 2016 .....	61
Figura 6 - Serra da Copioba - remanescente de Mata Atlântica.....	63
Figura 7 - Praça da Matriz - década de 1960 .....	69
Figura 8- Praça da Matriz - 2018.....	69
Figura 9 - Pequena Propriedade Rural da comunidade do Retiro.....	71
Figura 10 - Pastagem em propriedades médias.....	71
Figura 11 - Casa de farinha mecanizada .....	72
Figura 12 - Engenho de cana-de-açúcar.....	72
Figura 13 - Engenho de cana de açúcar .....	73
Figura 14 - Produtos do Engenho Fonte Dourada.....	74
Figura 15 - Prédio escolar na zona rural de São Felipe .....	75
Figura 16 - Casa de Farinha - Distrito de Sapezinho .....	77
Figura 17 - Presença do narcotráfico em escola da zona rural .....	79
Figura 18 - Presença do narcotráfico em escola da sede .....	80
Figura 19 - Produtos da agricultura familiar comercializados na feira livre .....	83
Figura 20 - Feira livre de São Felipe .....	84
Figura 21 - Aspecto do comércio de alimentos no mercado municipal em dia de feira.....	85
Figura 22 - Estrutura das barracas da feira .....	85
Figura 23- Box de venda de cachaça no mercado municipal.....	86
Figura 24 - Área de venda de farinha no mercado municipal .....	86
Figura 25 - Encontro com estudantes da rede municipal .....	134

## LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Inserção de São Felipe no Recôncavo da Bahia .....	59
Mapa 2 - Hidrografia e vegetação do município de São Felipe-BA .....	65
Mapa 3 - Limite da Vila São Felipe em 1883.....	67
Mapa 4 - Limites de São Felipe após desmembramento .....	68
Mapa 5 - Concentração populacional e sua inserção no espaço rural e urbano do município de São Felipe.....	82

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Os cinco pilares do ecodesenvolvimento .....	35
Quadro 2 - Critérios de classificação das localidades segundo o IBGE .....	42
Quadro 3 - Níveis de participação (Arnstein, 2002).....	49
Quadro 4 - Indicadores de São Felipe associados à Agenda 2030.....	88
Quadro 5 - Competências ambientais dos municípios .....	107
Quadro 6 - Competências ambientais expressas na Lei Orgânica de São Felipe .....	110
Quadro 7- Mecanismos de participação popular previstos na LO de São Felipe .....	121

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - População Total por Gênero, Rural/Urba de São Felipe .....	78
Tabela 2 - Grau de instrução do eleitorado de São Felipe .....	130

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	15
<b>1 REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>28</b>
1.1. PLURALISMO JURÍDICO, O DIREITO ACHADO NA RUA E PENSAMENTO COMPLEXO.....	28
1.2. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E SOCIOAMBIENTAL.....	31
1.3 CAMPO E CIDADE.....	39
1.4 PODER E PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	43
<b>2 APLICABILIDADE DA AGENDA 2030 EM SÃO FELIPE-BA</b> .....	<b>50</b>
2.1 A EVOLUÇÃO DA AGENDA AMBIENTAL BRASILEIRA: DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 AOS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	50
2.2 CARACTERÍSTICAS SOCIOAMBIENTAIS DE SÃO FELIPE.....	57
2.3 ANÁLISE DE SÃO FELIPE À LUZ DA AGENDA 2030.....	87
<b>3 MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS POLÍTICAS AMBIENTAIS DO MUNICÍPIO</b> .....	<b>103</b>
3.1 COMPETÊNCIAS AMBIENTAIS DOS MUNICÍPIOS.....	103
3.2 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA LEI ORGÂNICA DE SÃO FELIPE.....	113
3.3 PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL.....	124
3.4 PARTICIPAÇÃO POPULAR NO CÓDIGO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE.....	126
<b>3.4.1 Plano Municipal de Meio Ambiente</b> .....	<b>128</b>
3.5 ANÁLISE TÉCNICA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR EM SÃO FELIPE-BA	
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>129</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>140</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>148</b>

Anexo A - O POVO AO PODER.....	149
Anexo B - UM FREVO NOVO.....	152
<b>APÊNDICE: PLANO DE ASSESSORIA JURÍDICA POPULAR.....</b>	<b>153</b>
INTRODUÇÃO.....	153
JUSTIFICATIVA.....	156
DIAGNÓSTICO.....	159
OBJETIVOS.....	158
PÚBLICO-ALVO.....	159
AÇÕES A SEREM DESENVOLVIDAS.....	159
ACOMPANHAMENTO DAS ATIVIDADES.....	160
RECURSOS NECESSÁRIOS.....	160
AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS.....	161
CRONOGRAMA.....	163
REFERÊNCIAS.....	164

## 1 INTRODUÇÃO

Conta-se que o poeta Castro Alves, em 1864, participou de um comício republicano na cidade de Recife, o qual foi dissolvido à força pelas autoridades policiais do Império. O Poeta, então com 19 anos, recitou de improviso “O povo ao poder<sup>1</sup>” cujos célebres versos “A praça são do povo/ Como o céu é do condor” foram imortalizados como ideais de liberdade, igualdade e fraternidade. Naquela época vigorava a primeira constituição brasileira, a Constituição do Império do Brasil, outorgada em 1824, dois anos após a independência, sob influência da matriz constitucional francesa.

A despeito de representar uma ruptura com o sistema colonial ao inaugurar o constitucionalismo brasileiro, a Carta Imperial já assinalava o tom que vigoraria na política brasileira até os dias atuais. A participação política era, então, restrita àqueles que detinham rendas satisfatórias e os cargos eletivos, preenchidos por eleições indiretas<sup>2</sup>, o que mantinha o poder restrito às elites. Centralização do poder político e autoritarismo descrevem as características dominantes da Carta Imperial, que, se por um lado contemplava direitos e garantias individuais e mesmo direitos sociais (como o direito aos socorros públicos e instrução primária gratuita a todos os cidadãos), por outro, desvirtuava-se do esquema preconizado pelo ideário iluminista ao consolidar o Poder Moderador, um quarto poder atribuído ao imperador para o exercício precípua do controle de todos os demais poderes.

Sua vigência foi marcada por um período de fortes instabilidades políticas e sociais, com oposição dos movimentos sociais contrários ao regime, como por exemplo a Cabanagem (1832-1835), a Balaiada (1838-1841), a Revolução Praieira (1848-1850), e a revolta do Quebra-Quilos (1872-1877). Outro traço marcante foi o abismo entre a abstração normativa e a realidade social, já que, “apesar de positivar

---

<sup>1</sup> Nesse trabalho, a concepção de poder assumida é aquela abordada por Bobbio (1986) ao tratar do tema do poder político, relacionado ao Estado, o qual, por sua vez, é aquele que tem a prerrogativa de exercer a força, com exclusividade, para impor a própria vontade sobre um determinado grupo social, amparado numa base legítima (fundamento jurídico e ético). A inexistência de legitimidade desse poder dá início ao direito de resistência, que tanto pode ser ativa como passiva.

<sup>2</sup> Segundo a Carta imperial, art. 90, "as nomeações dos Deputados, e Senadores para a Assembleia Geral, e dos Membros dos Conselhos Geraes das Províncias, serão feitas por Eleições indirectas, elegendo a massa dos Cidadãos activos em Assembleias Parochiaes os Eleitores de Província, e estes os Representantes da Nação, e Província". (BRASIL, 1824)

um extenso elenco de direitos civis e políticos (...), vigeu por mais de setenta anos admitindo os privilégios da nobreza, o voto censitário e o regime escravocrata. (SARLET, 2017).

As revoltas populares podem não ter logrado êxito na modificação do sistema social e político, mas serviram para demonstrar que a estrutura de dominação existente na sociedade estava em constante tensão (COVOLAN, 2009). Em 1891, um golpe militar inaugurou a República no Brasil, e no século seguinte, esses mesmos versos fizeram-se presentes nos anos vividos sob o regime militar (1964-1985), marcados pelo autoritarismo e pela violência com que eram combatidos os opositores do governo. Assim como Castro Alves, Caetano Veloso, em 1973, proclamou em “Um frevo novo”: “a praça Castro Alves é do povo/ como o céu é do avião”.

Nesta versão interpõe-se um elemento novo: o avião, símbolo do desenvolvimento científico e tecnológico. Ao ser mencionado, pode ser entendido como a possibilidade de as tecnologias dominarem o ambiente, ao suprimir o elemento natural: o condor. O céu, que abriga a ambos (condor e avião), reflete as (in)tensas dinâmicas que se estabelecem entre a natureza e a sociedade, e que repercutem conflitos e contradições inerentes ao modo de produção capitalista potencializados pelo uso das tecnologias. É possível percebê-lo também como relação com a natureza e com a política: para o condor e para o povo, o céu é o limite.

A praça remete ao espaço público, e, assim como as ruas – e feiras livres - é o lugar do povo; local de socialização, troca de ideias, de atuação na vida política, espaço que vibra de tensões e oportunidades, é o ninho da cidadania, dos protestos e manifestações - mas também pode ser apropriada como espaço social, de moradia, trabalho, de um modo de viver. As praças, ruas, feiras livres, podem ser entendidos como um produto social, em contínuo processo de elaboração através do tempo e os usos que nele se realizam são determinados por códigos culturais próprios dos grupos sociais que ali se encontram (MACEDO FILHA, 2010, p.25).

O povo<sup>3</sup> *de quem e com quem* o poeta fala é a plebe, o pobre, o oprimido – em clara oposição aos senhores, reis e tribunos, ou seja, às elites. Na poesia condoreira,

---

<sup>3</sup> A palavra povo, em sua origem latina *populos*, significa “o que enche, os que enchem; estão presentes, convivem numa área”. Na Roma Antiga, essa noção é discriminada em função das presumidas origens sanguíneas. Tem-se *gens* (gente, gentes), os descendentes dos grupos fundadores do *populos romanus* (povo romano), que tinham entre si o *connubium* (casamento endogâmico) e eram acordados nessa unidade maior através do *ius gentius* (direito das

o povo é exaltado em sua grandeza e capacidade de chegar ao poder e combater a opressão. Nos versos: “desgrenhado, enorme e nu/ em Roma é Catão ou Mário, / é Jesus sobre o Calvário, / É Garibaldi ou Kossuth”, o poeta o lembra grandes líderes de origem plebeia, responsáveis por revoluções em seu tempo. O povo também é retratado a partir de forte relação com a natureza e pertencimento à terra no verso: “Deixai a terra ao Anteu<sup>4</sup>”. O poeta segue provocando, ao comparar as injustiças comuns em governos das elites (concentração de terras e privilégios, por exemplo), com as lutas sociais em governos populares: “dizei, quando a voz dos Gracos<sup>5</sup>/ tapou a destra da lei?/ Onde a toga tribunícia/ foi calcada aos pés do rei?/ Fala, soberba Inglaterra/ (...) Dos teus tribunos que é feito?/ Tu guarda-os no largo peito/ Não no lodo da prisão”. Assim os versos traduzem o posicionamento político do poeta, em favor

---

gentes) ou *iura gentium* (direitos das gentes). Essas gentes fundadoras têm origem na terra dos pais antepassados (pátria), motivo pelo qual são chamados *gens patricie*. As gentes de outras origens, que com elas vão conviver, não terão a mesma notabilidade, por não compartilharem da mesma raiz. Essas novas gentes são as *gens plebeiae*, ligadas à plebe. *Plebs* é o povo, mas sem os patrícios, senadores e équites; é a parte miúda do povo, o populacho, a plebe (NETTO, 1986). Geralmente a palavra “povo” é relacionada ao conjunto de indivíduos que falam (em regra) a mesma língua, tem costumes e hábitos idênticos, uma história e tradições comuns, ou os habitantes duma localidade ou região. No sentido jurídico, é quem vota e pode ser votado; pessoa que goza dos direitos civis e políticos de um Estado (SANTOS, 2013); o conjunto de indivíduos vinculados a um ordenamento jurídico estatal; parcela da população a que o ordenamento jurídico estatal atribui a cidadania, isto é, o gozo e o exercício dos direitos políticos (SIDOU, 1991). Pode também se referir à plebe, ou seja, conjunto de pessoas pertencentes às classes menos favorecidas (FERREIRA, 2008).

<sup>4</sup> Anteu, na mitologia grega, era filho de Poseidon e Gaia. Era considerado um gigante indestrutível, pois, pelo simples fato de seus pés tocarem a terra, suas forças se renovavam sempre, o que o tornava incansável e invulnerável. Desafiado por Hércules, foi derrubado três vezes, e nas três vezes levantou-se recuperado com maior força e disposição. Hércules descobriu seu segredo e, agarrando, o suspendeu pela cintura, mantendo-o longe do chão, e o apertou contra o peito. Sem conseguir respirar nem tocar a terra, sua mãe, morreu sufocado.

<sup>5</sup> Kovaliov (1959) citado por Surgik (1999, p. 26) menciona eminentes lutas por reforma agrária, que remontam há dois mil e quinhentos anos, sendo a dos irmãos Tibério e Caio Graco das mais famosas por apresentarem um importante projeto que tirava dos ricos as terras pertencentes ao Poder Público para restituí-las aos pobres. Sobre as causas da luta dos irmãos Graco, explica: “os ricos, que ocupavam a maior parte desta terra indivisa (o *ager publicus*) e esperavam que logo lhes fosse reconhecida como de sua propriedade, começaram a agregar às suas próprias posses as parcelas vizinhas dos pobres, em parte, comprando-as, em parte, arrebatando-as pela força; de modo que, finalmente, em suas mãos, em lugar de pequenas propriedades, encontraram grandes latifúndios. Para o trabalho dos campos e o cuidado do gado, começaram a comprar escravos. Deste modo, os poderosos enriqueceram-se desmesuradamente, e o país povoou-se de escravos. Os itálos, em troca, diminuíram em número, esgotados pela miséria, pelos impostos e pelo serviço militar; logo que este peso diminuiu, os itálos ficaram sem trabalho, pois a terra pertencia aos ricos, que não trabalharam nela com a ajuda de homens livres, mas com os braços de escravos”.

dos pobres e oprimidos, convocando o povo a assumir seu lugar soberano e governar a si próprio.

Nos versos “um frevo novo, eu peço um frevo novo/ todo mundo na praça/ e muita gente sem graça no salão” o “frevo novo” remete a um novo momento, um “mundo novo”, pelo qual lutavam os movimentos sociais. A praça e o povo contrapõem-se ao salão e à gente sem graça, ou seja, os opressores, as elites, os militares. Carnavalescamente, é dado o recado à multidão: “Mete o cotovelo e vai abrindo caminho/ (...) O tempo passa, mas na raça eu chego lá/ É aqui nessa praça que tudo vai ter de pintar”. Com criatividade, mais uma vez, o povo é convocado a se unir e lutar; é nas ruas e nas praças que sua voz se manifesta.

No íterim das poesias de Castro Alves e Caetano Veloso, a ciência e a técnica avançaram, contribuindo para a construção do “mito do desenvolvimento ilimitado” (BOFF, 2008, p. 75), ou “mito do progresso”, discurso hegemônico das elites globais entendido como o avanço e aperfeiçoamento da humanidade, provocado pelo acúmulo de conhecimento, e a capacidade de proporcionar felicidade, segurança, independência em relação à natureza e tranquilidade (DUPAS, 2007). A ideia de progresso traduz o modernismo ocidental, representado pela constante elevação da eficiência produtiva e o aumento da oferta de bens econômicos à disposição do conjunto da população (BUARQUE, 1993). Com o suporte da ciência, o modo de produção capitalista passou a determinar a produção do espaço e as relações que nele se desenvolvem “através de um discurso técnico concernente à alocação adequada dos recursos escassos para o bem-estar humano, que subsumia a dominação da natureza à lógica de mercado” (LEMONAD, 2013, p.129). Daí a pertinência do elemento “avião” para uma releitura mais atual dos versos de Castro Alves.

Como denunciado por Marx e Engels (1998), no Manifesto do Partido Comunista em 1848, o capital criou cidades enormes, aumentou a população urbana, em detrimento da rural, tornou o campo dependente da cidade, assim como os povos agrários dependentes dos povos industrializados, o oriente dependente do ocidente ou, em outras palavras, criou (e cria) para si um mundo à sua própria imagem, desequilíbrios e conflitos. Assim, é possível compreender por que as crises são endêmicas ao processo capitalista de acumulação (HARVEY, 2001, p. 45) e os conflitos ambientais podem ser entendidos como expressão de tensões no processo de reprodução dos modelos de desenvolvimento (ASCERALD, 2004, p.18).

O século XX pode ser caracterizado pela herança cultural profundamente marcada pela ciência e pela ideia de progresso, capitalismo, antropocentrismo, etnocentrismo e profundo mal-estar. O paradigma desenvolvimentista passou a ser duramente contestado a partir da década de 1960, especialmente com a notável popularidade do livro “Primavera Silenciosa” (1962) da cientista americana Rachel Carson, uma das principais precursoras do movimento ambientalista moderno, cujos estudos alertavam sobre os perigos que a radiação e produtos químicos, como os pesticidas, representavam para o equilíbrio ecológico, além de questionar a contribuição da ciência para o futuro da vida e do planeta (CARSON, 1969). Na Europa, em 1968, sob a liderança de Aurelio Peccei e Alexander King, intelectuais criaram um grupo dedicado a discutir problemas mundiais conhecido como Clube de Roma, que de forma independente incumbiu um grupo de pesquisadores do Massachusetts Institute of Technology (MIT) de conduzir um estudo sobre o tema do desenvolvimento. O documento, elaborado sob a supervisão de Dennis Meadows, foi intitulado “Os limites do crescimento” e, assim como “Primavera Silenciosa” produziu grande impacto na comunidade internacional ao questionar a viabilidade dos modelos de crescimento econômico.

Anos depois foi realizada a Conferência de Estocolmo, em 1972, considerada um marco a partir do qual incorporou-se a discussão sobre a degradação ambiental na agenda diplomática internacional, assumida como problema planetário com efeitos transfronteiriços (PINGNATTI, 2005). Além disso, passou-se a reconhecer a relação da questão ecológica com as questões econômicas e sociais, lançando as bases do que seria posteriormente conhecido como desenvolvimento sustentável. Dois anos depois, foi publicado o Relatório “Os limites do crescimento” e criado o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA, com objetivo de ampliar as pesquisas na área ambiental e promover uma rede de acordos e convenções para tratar dessa temática (PINGNATTI, 2005).

Vale salientar que na Conferência de Estocolmo, o Brasil posicionou-se na liderança dos países em desenvolvimento, defendendo como teses principais: o princípio de que o ônus maior da despoluição e de controle da poluição caberia aos países desenvolvidos, maiores responsáveis pela deterioração do meio ambiente; a soberania nacional sobre os recursos naturais, e da responsabilidade sobre o seu uso racional em contraposição à tese da administração internacional; a política demográfica como de inteira responsabilidade nacional; o desenvolvimento

econômico como a melhor solução para os problemas ambientais dos países pobres; não limitar a ação de um país à base do desconhecimento ou do conhecimento incompleto, só se admitindo nesses casos, como ação, a pesquisa e análise e o levantamento de novos dados; o principal problema com relação a recursos naturais não seria necessariamente sua exaustão mas, ao contrário, a insuficiência de demanda internacional para a oferta atual e potencial de matérias primas. (BRASIL, 1972).

O posicionamento do governo brasileiro, conivente com a degradação e poluição, gerou grande visibilidade para o país no cenário internacional, especialmente sobre a floresta amazônica. A Conferência de Estocolmo desencadeou importantes mudanças, como a criação da Secretaria de Meio Ambiente, motivadas, sobretudo pela intenção de captar recursos internacionais, para os quais era fundamental o atendimento aos critérios de controle ambiental, resultando, quase uma década mais tarde, na sanção da Lei 6.938/1981 – Política Nacional de Meio Ambiente, que instituiu, o Sistema Nacional de Meio Ambiente para articulação e cumprimento da política ambiental.

Paralelamente, com o esforço de diversos movimentos sociais, após um período de ditaduras (1930-1945 e 1964-1985), o país alcançou a democratização, com eleições diretas em 1984. Com os olhares do mundo atentos à questão ambiental, o primeiro governo do período democrático, de José Sarney (1985-1989), recebeu forte pressão internacional para a preservação da Amazônia, o que foi encarado como ingerência externa, e portanto, enfrentado com viés nacionalista (PINGNATTI, 2005). Por outro lado, o Brasil decidiu sediar a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), indicando uma certa disposição para reavaliar a posição do governo acerca do debate internacional sobre as questões ambientais (PINGNATTI, 2005).

Em 1988 foi promulgada a atual Constituição, que ficou conhecida como Constituição Cidadã, pela intensa colaboração dos mais diferentes segmentos da sociedade em sua construção, repercutindo na instituição do regime democrático no Brasil e incorporar novos direitos à recém instituída Nova República, dentre os quais a participação popular e o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Do ponto de vista político-normativo, pode-se dizer que essa inovação representou um avanço para o direito, na medida em que, pela primeira vez na história do constitucionalismo brasileiro a conservação do meio ambiente passou a figurar como direito fundamental.

A partir daí proliferaram normas voltadas ao controle da poluição, ordenamento territorial, mudanças climáticas, conservação e preservação da biodiversidade, dentre outros temas ambientais, tanto em âmbito federal, como estadual, municipal e distrital.

A participação também foi destacada no novo texto constitucional, que estabeleceu, além do sufrágio universal, instrumentos diretos de participação cidadã, como a ação civil pública, a iniciativa popular, o referendo e o plebiscito. Ocorre, porém, que a efetividade da própria Constituição, neste aspecto, não se concretizou. Na prática, a participação popular continuou restrita ao momento do voto, ou seja, à participação indireta; os demais instrumentos da democracia, de participação direta, foram aplicados pontualmente (um plebiscito, um referendo e uma lei de iniciativa popular em trinta anos).

No âmbito federal, nos governos que sucederam a promulgação da Carta de 1988 (Fernando Collor de Mello – 1990-92, Itamar Franco -1992-94; Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), Dilma Rousseff (2011-2016) e Michel Temer (2016-2018)<sup>6</sup>, os assuntos ambientais estiveram sempre relegados a segundo plano, geralmente constando nas agendas como forma de promover a imagem do Brasil frente ao contexto internacional e órgãos de financiamento e atração de investimentos ou reféns de segmentos econômicos predominantes, como o agronegócio. No governo Collor, por exemplo, algumas ações foram implementadas como moeda de troca para acordos comerciais: prorrogação da suspensão dos subsídios e incentivos fiscais para agropecuária na Amazônia, suspensão do programa de ferro-gusa da Amazônia oriental, maior monitoramento e fiscalização do desflorestamento, início da elaboração do macrozoneamento ecológico-econômico, fim do programa nuclear e adesão do Brasil à política ocidental de não-proliferação nuclear, além da preparação para que o Brasil sediasse a Rio-92 - passado o frenesi da Conferência, observou-se um esmorecimento dos movimentos ambientalistas e apatia do estado (VIOLA, 1998).

No governo Franco, nenhum avanço pode ser notado, a não ser pela criação do Ministério do Meio Ambiente (mais de dez anos após a Política Nacional de Meio Ambiente) que ficou estagnado até praticamente 1996 (VIOLA, 1998). No governo FHC, as ações voltadas para a área ambiental eram limitadas, além de permanecerem

---

<sup>6</sup> A partir deste ponto, estes governos serão referidos como são popularmente conhecidos: Collor, Franco, FHC, Lula, Dilma e Temer.

isoladas dos centros de decisão onde as políticas de desenvolvimento eram definidas. Assim, por exemplo, a política de transportes baseou-se quase que exclusivamente na construção de rodovias e promoção do automobilismo, sem preocupação com a redução da poluição, atenção ao transporte público ou aumento da eficiência energética (VIOLA, 1998).

No governo Lula ocorreu uma ampliação dos espaços de participação nas políticas ambientais a partir da nomeação de ambientalistas da sociedade civil para cargos do Ministério do Meio Ambiente e da realização de Conferências Nacionais de Meio Ambiente (LOSEKANN, 2011). Por outro lado, pecuária, mineração, geração de energia, soja, cimento e celulose – causadores dos maiores impactos ambientais - foram os setores que obtiveram os maiores financiamentos nesse governo. A isso somou-se a retomada do Programa Nuclear Brasileiro em 2007, a aliança com a bancada ruralista para promoção do agronegócio (incluindo abrandamento das medidas contra o desmatamento, liberação de transgênicos) e as obras de transposição do Rio São Francisco, a despeito da ampla oposição popular a essas medidas (LISBOA, 2011).

Já no governo Dilma Rousseff (2011-2016), não foi diferente: para manter o apoio da bancada ruralista, que elegeu 117 parlamentares de partidos da base aliada do governo, foi sancionado o Novo Código Florestal, considerado um grande retrocesso para a conservação ambiental brasileira (PETRY, 2013). Já o governo Temer (2016-2018), instaurado a partir de um golpe político que utilizou os mecanismos da própria democracia, iniciou abertamente um desmanche dos direitos e programas voltados aos camponeses, indígenas e povos tradicionais, a partir do apoio irrestrito ao agronegócio e ao capital financeiro-especulativo, desembocando, por exemplo, na regularização de latifúndios na Amazônia e em todo o território brasileiro, devolução de terras da reforma agrária ao mercado e no fim da política de regularização das posses de comunidades tradicionais (CUNHA, 2017; FARIA, OLIVEIRA, HOLLANDA, 2018).

Em suma, mesmo no contexto democrático, repete-se o cenário de exclusão verificado em outras épocas no Brasil. Isso porque as elites continuam se conservando no poder, aproveitando-se das leis e do direito para garantir seus interesses, impedindo ou dificultando a soberania popular através de estratégias de dominação que podem se manifestar, por exemplo, através do próprio mecanismo de sufrágio, da veiculação de notícias falsas por redes sociais, marketing nos meios de

comunicação de massa e da internet, pela manipulação dos mecanismos de participação existentes, limitando-os a níveis superficiais em que o controle social não é possível.

Por outro lado, nesse ínterim é notável também estratégias inovadoras de participação popular para o enfrentamento dos inevitáveis conflitos socioambientais, como a criação de conselhos temáticos e o orçamento participativo – modelo de gestão inovadora experimentada por alguns municípios brasileiros a partir do governo Lula. Nesse sentido, a esfera local é entendida como lócus estratégico, por abrigar a dimensão política mais próxima da população, possibilitando a criação de soluções adaptadas para as especificidades e dinâmicas locais. A participação popular é necessária para o sucesso das ações, projetos e programas. A capilaridade da participação é fundamental para que sejam reconhecidas as diversas demandas daqueles que vivem, no dia a dia, problemas frequentes e cujas soluções podem emergir da própria capacidade organizativa e criativa dos envolvidos. Dessa forma, deve ser estimulada em diferentes níveis, por exemplo, nos bairros, no ambiente de trabalho, nas escolas, empresas, hospitais etc.

Esse também é o direcionamento dado pelo mais recente compromisso global de enfrentamento às crises socioambientais implementado em 2015 pelas Nações Unidas: a Agenda 2030, que foi ratificado pelo Brasil. A partir dos resultados dos Objetivos do Milênio, que correspondeu ao compromisso anterior (2000-2015) pode-se constatar avanços e necessidades de melhorias em diversas áreas. Assim, os 8 Objetivos do Milênio foram ampliados para 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), que são inter-relacionados e abrangem mais aspectos da promoção da justiça social, conservação da natureza e desenvolvimento econômico. Assunto recente, pode-se dizer que um dos grandes desafios da Agenda 2030 é torná-la conhecida e fazê-la aplicável nos mais diversos contextos, vez que, idealizada no cenário global, carece de adaptações para que venha a fazer sentido na escala local.

De igual sorte, as ferramentas disponibilizadas para a aplicação e acompanhamento da Agenda 2030 – disponíveis gratuitamente na internet - embora representem um considerável avanço em relação à anterior, podem ser inócuas em determinados contextos, como frequentemente observado nos municípios em que o acesso à internet ainda não foi disponibilizado em todo o território, ou representa um custo excessivo para as famílias de baixa renda, ou ainda, não existe um interesse ou condições de compreender essas ferramentas dado o baixo grau de escolaridade dos

usuários. É possível perceber, então, que a efetividade da Agenda 2030, no nível local, está condicionada ao enfrentamento de condições muito particulares, cuja compreensão depende da participação direta daqueles que vivenciam tal realidade a ser modificada, caso contrário serão negligenciados aspectos fundamentais para o impacto positivo e inevitavelmente estará fadada ao fracasso.

Isto posto, é preciso esclarecer que a presente pesquisa é fruto de um esforço coletivo que integra um projeto maior do grupo de pesquisa Desenvolvimento, Sociedade Natureza (DSN)<sup>7</sup>, intitulado “Reconhecendo e potencializando o rural na dinâmica urbana e regional do município de São Felipe-BA”, que tem como propósito identificar e sistematizar as condições de possibilidades para o desenvolvimento socioambiental estratégico do município de São Felipe, localizado no território do Recôncavo baiano, a partir da visibilidade do rural como espaço de vida e trabalho.

A partir dessa reflexão inicial, foi possível compor a seguinte problematização acerca do município de São Felipe, locus do presente estudo: que novos caminhos podem ser construídos para viabilizar o fortalecimento da participação popular e, assim, promover o desenvolvimento socioambiental a partir do nível local?

O objetivo geral consistiu em identificar oportunidades para fomentar o desenvolvimento socioambiental de São Felipe-BA, à luz da Agenda 2030, e propor alternativas através do fortalecimento da participação popular a partir da investigação sobre as políticas ambientais municipais. Para alcançar este intento, o desenho da pesquisa abordou três objetivos específicos: i) compreender a configuração dos mecanismos de participação popular nas políticas ambientais do município; ii) analisar a aplicabilidade da Agenda 2030 na esfera local; e iii) indicar oportunidades de expansão da participação popular para promoção do desenvolvimento socioambiental.

O estudo em questão justifica-se pela necessidade de ampliar o conhecimento sobre as potencialidades da participação popular para o desenvolvimento socioambiental na esfera local, conforme diretrizes da Agenda 2030, considerando-se a predominância do rural e considerando essa característica como força e oportunidade para promoção dos ODS.

---

<sup>7</sup> Grupo de pesquisa da Universidade Católica do Salvador capitaneado pela Prof.<sup>a</sup> Dra. Cristina Maria Macêdo de Alencar, que tem como foco as relações entre sociedade e natureza com centralidade na produção material e social da vida, de modo a produzir conhecimentos que possam ser apropriados na gestão regional e urbana favoráveis à sustentabilidade socioambiental.

A participação popular foi assumida como elemento favorável ao desenvolvimento socioambiental, pois a consideração das especificidades e das identidades locais são melhor (re)conhecidas quando abordadas pelos sujeitos sociais envolvidos. Este argumento é apoiado em evidências bibliográficas e empíricas obtidas a partir do Programa UCSAL nos Bairros, desenvolvido pela Vice-Reitoria para Assuntos Comunitários da Universidade Católica do Salvador (VIRACOM), cujos resultados apontaram para a importância da constituição de arranjos participativos no processo organizativo local, em que a ação protagonista da comunidade promoveu a autonomia e independência de apoios políticos externos, tornando-os capazes de se articularem com as instâncias responsáveis pelas políticas públicas locais, realizarem projetos próprios e atraírem outros projetos institucionais. (CARREIRO; ALENCAR; FONTES, 2011).

Para alcançar os objetivos propostos, foram realizadas buscas nos sites da ONU, IBGE, Confederação Nacional dos Municípios, site oficial da prefeitura e sites de notícias locais, como JC Repórter e São Felipe News, que pudessem contribuir com documentos e informações sobre o município sob a perspectiva do desenvolvimento socioambiental, da Agenda 2030 e da participação popular. Também foi realizada busca nas redes sociais Facebook e Instagram, por ter sido verificada sua utilização com a finalidade de interação entre a gestão municipal e a sociedade e para articulação da sociedade em prol das lutas ambientais e defesa dos interesses difusos e coletivos. O aplicativo Mendeley foi utilizado para sistematização dos documentos e referências utilizados neste trabalho.

A esses procedimentos somou-se a pesquisa de campo, de cunho exploratório, realizada em quatro momentos: em outubro de 2016, junho de 2017, dezembro de 2017 e setembro de 2018. Inicialmente foram contatadas pessoas do DSN naturais de São Felipe ou residentes no município, que por sua vez indicaram outros contatos no local.

A primeira visita teve como objetivo apreender possíveis desafios à promoção do desenvolvimento socioambiental a partir da leitura da paisagem. As demais idas a campo foram guiadas por moradores locais e abrangeram tanto a zona rural como a urbana. Na sede do município, os locais de estudo foram: a feira livre, a igreja matriz e escola pública municipal Deputado Luís Eduardo Magalhães. Na zona rural, fui conduzida pelos distritos de Vila Caraípe, Boa Vista, Pequi, Retiro, Fazenda Velha e Copioba Merim, onde pude estar contato com pessoas e elementos fundamentais da

formação sociocultural e econômica do município: roças da agricultura familiar, a serra e barragem do Copioba, casas de farinha e um engenho de cana-de-açúcar. Também foi possível frequentar duas rezas (uma delas com um empolgante samba de roda) e visitar um terreiro de umbanda.

Para elaboração do produto, que consiste em um Plano de Assessoria Jurídica Popular Universitária em São Felipe, inspirei-me na experiência do Programa de Assessoria Jurídica Popular (PRAJ) da UCSAL, criado em 1990. Em 2005, ainda na graduação do curso de Direito, tive a oportunidade de estagiar em um processo de urbanização e construção de moradias populares no bairro do Costa Azul, em Salvador, onde as desigualdades sociais eram flagrantes. No contexto das comunidades de Paraíso Azul e Recanto Feliz, a pobreza era extrema; as moradias eram, em geral, barracos construídos com materiais descartados no lixo – poucas eram as casas de alvenaria; as crianças não sabiam utilizar os banheiros da escola, pois não conheciam ou não estavam acostumadas com os equipamentos; como não havia saneamento, as pessoas usavam “balões”<sup>8</sup> para lidar com os excrementos. Por outro lado, percebia-se uma organização das comunidades em torno da associação de moradores, que se reunia semanalmente para discutir os problemas enfrentados e deliberar sobre como resolvê-los. As demandas eram escutadas, as experiências e saberes, considerados, e os encaminhamentos tinham como ponto de partida os interesses comunitários.

O PRAJ reforçava a organização das comunidades, aproximando-os dos órgãos públicos, fazendo pressão para que as devidas providências fossem tomadas, esclarecendo dúvidas de natureza jurídica ou assistencial, dentre outras ações para instrumentalização da conquista de direitos e a emancipação dos sujeitos, como levar informações importantes que pudessem nutrir a luta das comunidades, estimular a cultura de planejamento, discutir políticas públicas, promover a articulação com outros movimentos sociais e instituições públicas e privadas. Do ponto de vista acadêmico, proporcionava a formação crítica dos estudantes a partir da prática e a geração de pesquisas, dentre outras.

Tema pouco estudado pela academia, as Assessorias Jurídicas Populares são entidades não estatais dedicadas ao apoio jurídico popular que surgiram e se

---

<sup>8</sup> Saco de excrementos, geralmente arremessados para o alto, para longe, correndo-se o risco de cair na casa de vizinhos. Era uma das reclamações trazidas à Associação de Moradores, pois provocava brigas entre os moradores das comunidades.

consolidaram no Brasil a partir da década de 1970 (LUZ, 2005). Assessoria Jurídica Popular Universitária consiste numa prática jurídica e educativa, envolvendo o trabalho de assistência, orientação jurídica e/ou educação popular, desenvolvida por estudantes e professores de direito, buscando “a realização de direitos fundamentais para uma vida com dignidade, seja por meio dos mecanismos oficiais, institucionais, jurídicos, seja por meios extrajurídicos, políticos e de conscientização” (RIBAS, 2009, p. 46).

O produto foi idealizado de forma a tornar-se viável sua implantação em São Felipe, considerando-se as dinâmicas locais observadas, e tendo como público-alvo não apenas movimentos sociais e organizações comunitárias (como associações e cooperativas), mas qualquer grupo ou pessoa interessada em promover o desenvolvimento socioambiental no contexto em que está inserido, por exemplo, nas escolas, paróquias, terreiros, ambientes de trabalho, feira livre, etc.

Este trabalho está estruturado em três partes, além desta Introdução: no primeiro capítulo foi abordado o referencial teórico, inicialmente expondo o viés epistemológico adotado na pesquisa. O segundo capítulo abordou a aplicabilidade da Agenda 2030 no município de São Felipe-BA, considerando as peculiaridades locais. No terceiro capítulo foi analisada a participação popular em São Felipe e nas considerações finais são explanadas oportunidades de sua ampliação com foco no desenvolvimento socioambiental local.

## 1 REFERENCIAL TEÓRICO

### 1.1 PLURALISMO JURÍDICO, O DIREITO ACHADO NA RUA E PENSAMENTO COMPLEXO

Os cidadãos comuns (ou seja, o povo) vivenciam cotidianamente exclusões, tensões e conflitos nas comunidades em que vivem. Invisíveis aos governos das elites, marginalizados e distantes do formalismo e do legalismo do Estado, criam formas alternativas e coletivas de sobrevivência e enfrentamento das dificuldades por que passam. Dessas relações complexas que se processam entre os indivíduos nasce um direito que lhes é peculiar e que se aplica apenas no âmbito das comunidades em que vivem, mas que é conhecido e vivenciado com mais força e propriedade do que o direito oficial.

Essas manifestações singulares são combatidas por correntes positivistas e pela teoria monista do Direito, mas são acolhidas pela corrente do pluralismo jurídico como legítimas e válidas, ainda que possam ser questionadas sob a perspectiva do direito formal. A principal característica do pluralismo jurídico é a negação do Estado enquanto única fonte geradora do Direito e centro do poder político: “trata-se de uma perspectiva normativa insurgente e societária que pleiteia a supremacia de fundamentos ético-político-sociológicos sobre critérios centralizadores tecnoformais positivistas” (WOLKMER, 2015).

Intelectuais militantes ligados a essa corrente contra hegemônica do Direito advogam que a atuação das comunidades na condução das decisões que afetam suas vidas é favorável à construção de soluções criativas, viáveis e eficazes para os obstáculos que se apresentam diante delas. Por isso devem ser estimuladas, não obstante ser necessário promover paralelamente uma educação para a cidadania, a fim de que os meios legais de participação também sejam apropriados pelo povo em seu benefício.

Para Ribas (2009, p. 23) compreender o direito com base na teoria pluralista significa “aprofundar o entendimento do fenômeno jurídico além dos tradicionais limites da produção de normatividade”, admitindo diferentes formas de criação jurídica. Segundo Wolkmer (2015) o pluralismo jurídico “compreende muitas tendências, com origens diferenciadas e caracterizações singulares, envolvendo o conjunto de fenômenos autônomos e elementos heterogêneos que não se reduzem entre si”. Assim, pluralismo jurídico são “manifestações ou práticas normativas num

mesmo espaço sociopolítico, interagidas por conflitos ou consensos, podendo ser ou não oficiais e tendo sua razão de ser nas necessidades existenciais, materiais e culturais”.

Santos (1980) chama de Direito de Pasárgada as práticas e discursos jurídicos emanados das comunidades - um direito paralelo não oficial, à margem do sistema jurídico estatal - relacionando algumas de suas características: pouco uso das leis; resolução de conflitos por mediação, ao invés da adjudicação; pensamento jurídico cotidiano e comum; trâmite processual precário e reversível; interação jurídica informal e pouco rígida; discurso jurídico de linguagem simples e propícia à melhor apropriação da realidade; baixo grau de institucionalização e especialização para exercício das funções jurídicas, e ausência de burocracia.

Em Pasárgada<sup>9</sup>, se estabeleceu uma complexa teia de relações sociais entre os habitantes e destes, individualmente, com a comunidade em seu todo – algumas dessas relações com origens em contratos ou outros negócios jurídicos. À luz do direito formal, porém, essas relações eram ilegais ou legalmente nulas, já que versavam sobre imóveis construídos em lotes ocupados ilegalmente. Para essas comunidades, entretanto, essas relações eram legítimas; a associação de moradores era uma espécie de fórum com que contavam seus habitantes, na ausência da proteção jurídica oficial, servindo à ratificação de relações jurídicas e à resolução de litígios delas decorrentes, desenvolvendo-se nele uma prática e discurso jurídicos peculiares (SANTOS, 1980).

Lyra Filho (1982), advoga que “o direito autêntico e global não pode ser isolado em campos de concentração legislativa, pois indica os princípios e normas libertadores”. O direito é a expressão dos princípios supremos de justiça que conduzem ao fim da exploração e da opressão do homem pelo homem. Lyra Filho

---

<sup>9</sup> Pasárgada é uma das maiores e mais antigas favelas do Rio de Janeiro, com ocupações ilegais, construções precárias (barracos e algumas casas de tijolo). Essa condição de ilegalidade é um dos problemas centrais das comunidades residenciais marginais, principalmente quando as áreas onde estão instaladas passam por valorização do terreno, aumentando as pressões da burguesia sobre o aparelho de estado para remover as ocupações e liberar os terrenos para empreendimentos urbanísticos. Por isso as lutas se orientam principalmente para a legalização das áreas ocupadas e para a defesa contra as ameaças à sobrevivência coletiva decorrentes da ilegalidade da ocupação (falta de aparelhos e equipamento coletivos, serviços públicos básicos, como água, luz, esgoto, pavimentação). Desta forma, “os moradores procuram maximizar o desenvolvimento interno da comunidade e garantir a segurança e a ordem nas relações sociais entre os habitantes, com o objetivo de, fortalecendo as estruturas coletivas, fazer subir os custos políticos e sociais para o aparelho de estado de uma eventual destruição ou remoção forçadas”. (SANTOS, 1980)

propõe uma compreensão dialética do direito, ou seja, que o direito seja ontologicamente compreendido a partir dos fenômenos; o direito brota dos conflitos, nas oposições, com avanços e recuos - mesmo a injustiça e o antidireito<sup>10</sup> fazem parte do processo: “nada é, num sentido perfeito e acabado; tudo é, sendo”. [...] “A lei nada mais é que um simples acidente no processo jurídico, e que pode, ou não, transportar as melhores conquistas” (LYRA FILHO, 1982).

Nesse sentido, o direito achado na rua é concebido como um projeto teórico-epistemológico e político-prático centrado na legitimidade/ representatividade da participação popular para atuar na luta contra uma estrutura opressora e exploratória, que promove “a percepção de uma ciência comprometida com a emancipação das/os exploradas/os/ oprimidas/os”; “é um dos alicerces, no âmbito da teoria crítica do direito, para o reconhecimento de esferas que são ignoradas nas teorias tradicionais do campo jurídico” (SOUZA JUNIOR; DE PAULA; RAMPIN, 2016).

O direito achado na rua traz uma importante contribuição, vez que “insere-se na conjuntura de luta social e de crítica teórica, como pensamento alternativo, heterodoxo e não conformista, voltado para a formulação de uma concepção jurídica de transformação social” (SOUZA JUNIOR, 1993, p. 7-8). Nesta proposta, embora se reconheça o papel do estado na declaração do direito, o entendimento é que o Estado apenas declara o direito; o direito é anterior à lei e emerge da sociedade, não se esgota na enunciação legal que o estado produz, isto é, continua a haver direito além da lei, fora da lei e mesmo contra a lei. Existem direitos em outros espaços sociais, por isso ditos espaços plurais em que há a produção concomitante, competitiva, conflitante de mais de um ordenamento jurídico (SOUZA JUNIOR, 1993).

Essa visão ampliada do direito coaduna com o que Edgar Morin (2011) chama de “sete saberes necessários” à educação, ou seja, pensamento complexo. É preciso reconhecer que o conhecimento não é uma ferramenta pronta e acabada; tampouco deve-se deixar de questionar sua própria natureza. O conhecimento deve ser construído de forma complexa, integrada com o todo; a condição humana precisa ser considerada em suas diversas dimensões (física, biológica, psíquica, cultural, social e histórica) e todo o esforço de saber deve se voltar para a tomada de consciência planetária e contribuir para a cidadania terrena.

---

<sup>10</sup> Antidireito corresponde à instituição de normas ilegítimas e sua imposição em sociedades mal organizadas (LYRA FILHO, 1982)

Morin (2011) aborda a necessidade de a educação do presente estar preparada para o que chama de “cegueiras paradigmáticas”, cujo exemplo principal reside na dualidade homem-natureza. Há dois paradigmas opostos: o primeiro inclui o homem na natureza e, portanto, todo discurso decorrente deste paradigma percebe o homem como um ser natural, assim como a sua “natureza humana”. O segundo prevê a disjunção entre os dois elementos e prescreve o que há de específico no homem ao excluir a ideia de natureza. Para o autor, um dos principais desafios do novo milênio é superar modelos cognitivos que geram erros, ilusões e mentiras e, portanto, impregnam a humanidade de sofrimento e desorientação.

O paradigma atual das ciências - “[...] o grande paradigma do Ocidente”, segundo Morin (2011, p. 26) - baseia-se na construção do conhecimento através das operações de disjunção, redução e abstração e foi imposto pelo desdobramento da história europeia no século XVII. Esse paradigma tem como principal precursor René Descartes, cuja essência do pensamento filosófico foi extraída de um método matemático. Tal método previa o desmembramento do objeto de análise em partes cada vez menores a fim de entender o funcionamento destas de maneira isolada, o que resultou numa visão mecanicista de mundo: “o paradigma cartesiano separa sujeito e objeto, cada qual na esfera própria: a filosofia e a pesquisa reflexiva, de um lado, a ciência e a pesquisa objetiva do outro” (MORIN, 2011, p. 25).

A partir do predomínio do paradigma cartesiano, a ciência passou a conferir certeza às ações humanas através do isolamento do objeto, visando construir conhecimento de forma neutra, contudo o resultado foi a construção de um saber fragmentado e descontextualizado. Ao adentrar a análise dos problemas ambientais, faz-se necessário uma compreensão diferenciada, envolvendo perspectivas de diversas áreas do conhecimento e os saberes não científicos que emanam das comunidades, para produção de um conhecimento holístico.

## 1.2 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E SOCIOAMBIENTAL

Desde a Antiguidade, a natureza figura no centro da construção do pensamento Ocidental. Durante toda a história, o ser humano constituiu relações sociais que traziam reflexos imediatos na natureza, ora contribuindo para sua conservação, ora

gerando danos profundos e até irreversíveis, como a extinção de espécies. O desenvolvimento do campo da História ambiental a partir dos anos de 1970 revelou que a preocupação com problemas ambientais está presente na literatura desde o século XVIII (PÁDUA, 2010).

Atualmente são reconhecidos diversos eventos provocados pela ação de populações que, ao atravessar continentes e avançar no território, provocaram a extinção de inúmeras espécies, dentre as quais espécies de grande porte como mamutes, mastodontes e aves. Nesses processos migratórios, ainda que tivessem acesso apenas a tecnologias simples, os efeitos sobre os ecossistemas foram catastróficos. A domesticação de animais e plantas e o conseqüente sedentarismo acarretou concentração populacional, acumulação de resíduos e novas dietas alimentares. (FOLADORI; TAKS, 2004).

Avançando no percurso histórico, é importante mencionar processos que antecederam a Revolução Industrial do século XVIII, mas que são intrinsecamente relacionados, conforme expõe Pádua (2010, apud PÁDUA, 2002, p. 84):

É o caso da expansão colonial europeia e da incorporação de vastas regiões do planeta, uma grande variedade de territórios e ecossistemas, a uma economia-mundo sob sua dominância. E da institucionalização da ciência como um modo privilegiado de entendimento do mundo, com pretensão de universalidade e capacidade para estabelecer redes planetárias de investigação e troca de informações. A proposta de comparar regiões, produções naturais, economias e culturas – de constituir um saber geográfico planetário – é fundamental para entender a emergência de uma preocupação com os riscos da ação humana. A própria ideia de colapso, de destruição do futuro, começa a aparecer nesse contexto.

Do século XVIII até o início do século XX, as civilizações ocidentais se constituíram sobre a ideia de progresso. Avanços no campo científico e econômico criaram o “mito do progresso”, entendido como o avanço e aperfeiçoamento da humanidade, provocado pelo acúmulo de conhecimento, e a capacidade de proporcionar felicidade, segurança, independência em relação à natureza e tranquilidade. Nisbet (1985, citado por Calegare e Silva Junior, 2011) aborda cinco princípios norteadores da noção de progresso: valorização do passado como base cumulativa para o presente e o futuro; convicção da nobreza e até mesmo da superioridade da civilização ocidental; aceitação do valor do crescimento econômico e tecnológico; fé na razão e no conhecimento científico; fé na importância intrínseca e no inefável valor da vida neste mundo.

Se por um lado a experiência humana demonstra seu imenso potencial destrutivo, por outro, nos últimos cinquenta anos o debate sobre a transgressão dos limites do crescimento provocou uma guinada que tem proporcionado novas pesquisas e inovações de diversos campos, desde o jurídico até sistemas de planejamento e gestão nas esferas empresariais, governamentais e sociais (VIEIRA, 2007). Expressões como Ecodesenvolvimento, Desenvolvimento Sustentável e Desenvolvimento Socioambiental refletem as percepções que surgiram acerca da relação homem-natureza no campo teórico da Economia Ecológica.

O termo “desenvolvimento”<sup>11</sup>, popularizado atualmente, foi empregado inicialmente por Charles Darwin como sinônimo do processo de evolução genética dos seres vivos, através do qual estes movimentam-se na direção da maturidade biológica, transformando-se (SANTOS, BRAGA, SANTOS, BRAGA, 2012).

A transferência da biologia para a vida em sociedade ocorreu nas últimas décadas do século XVII e tomou corpo com o darwinismo social. Com ela, verificou-se que o *progresso*, a *expansão* e o *crescimento* não eram virtualidades intrínsecas, inerentes a todas as sociedades humanas, mas sim propriedades específicas de algumas sociedades ocidentais. Essas sociedades obtiveram o status de desenvolvidas, o que faz entender que elas eram capazes de produzir os seus próprios movimentos para o alcance do seu bem-estar (SANTOS, BRAGA, SANTOS, BRAGA, 2012, p.10).

O conceito de desenvolvimento abrange dimensões que se inter-relacionam, dentre as quais pode-se mencionar a econômica, política, social e ambiental, e está baseado em três versões paradigmáticas: desenvolvimento como crescimento econômico, desenvolvimento como satisfação das necessidades básicas e desenvolvimento como elemento de sustentabilidade socioambiental (SANTOS, BRAGA, SANTOS, BRAGA, 2012).

Para o campo econômico, desenvolvimento se relaciona com a ideia de acumulação de riqueza e expectativa de alcançar maior bem estar (acumular para depois distribuir). O modelo de desenvolvimento baseado no crescimento econômico passou a ser duramente criticado, especialmente após a publicação do Relatório Meadows - Nosso Futuro Comum, cuja contribuição consistiu em dar visibilidade para a natureza na equação do desenvolvimento e denunciar a falta de repartição dos frutos do crescimento econômico das nações (SANTOS, BRAGA, SANTOS, BRAGA, 2012).

---

<sup>11</sup> A palavra desenvolvimento corresponde à junção de quatro termos: “des” (prefixo de negação ou ausência); “en” (movimento para dentro); “volver” (reverter, virar); e “mento” (sufixo que indica ação).

O canadense Maurice Strong, secretário geral da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, usou em 1973, pela primeira vez, o termo *ecodesenvolvimento* para caracterizar uma concepção alternativa de política do desenvolvimento, referindo-se inicialmente à África, Ásia e América Latina. Apoiado na ideia de *self reliance* (autonomia e autodeterminação) difundida em países de “terceiro mundo”<sup>12</sup>, incorporando objetivos como redução da pobreza, estratégias de desenvolvimento, redução da dependência em relação à economia global e pressão sobre as nações desenvolvidas para redistribuição dos recursos (CAVALCANTI, 1994; TICKNER, 1986).

Ignacy Sachs (1993) formulou os princípios básicos desta nova visão do desenvolvimento, integrando seis aspectos: a) a satisfação das necessidades básicas; b) a solidariedade com as gerações futuras; c) a *participação da população envolvida*; d) a preservação dos recursos naturais e do meio ambiente em geral; e) a elaboração de um sistema social garantindo emprego, segurança social e respeito a outras culturas, e f) programas de educação (apud CAVALCANTI, 1994, p.16).

Sachs (2007 p. 38-43) propõe a adoção do pensamento sistêmico para o *ecodesenvolvimento*, a ampliação da participação pública desde o processo de concepção de alternativas, a utilização de indicadores que contemplem a qualidade ambiental, e a avaliação crítica do custo-benefício de projetos quanto aos impactos ambientais provocados. Uma das principais características do *ecodesenvolvimento* proposto por Sachs consiste na busca por soluções específicas, particularizadas para cada região, valorizando as possibilidades oferecidas pelo meio ambiente, mesmo em contextos de restrições climáticas e naturais.

Outra importante contribuição trazida por Sachs (2007) foi o reconhecimento da necessidade de promoção da coleta e circulação de informações acerca das experiências de *ecodesenvolvimento* descritas não apenas por pesquisadores, mas também comunidades tradicionais e camponeses. A ênfase no intercâmbio de saberes é, para o autor, fundamental ao planejador ambiental voltado à implementação do *ecodesenvolvimento*. Percebe-se, assim, a necessidade de promover um planejamento participativo, que permita a incorporação dos recursos disponíveis no local, bem como as aspirações e necessidades das pessoas. O autor

---

<sup>12</sup> Difundida na Índia com Mahatma Gandhi; na Tanzânia com Julius Nyerere e no Paquistão com MahbubulHaq.

(idem, p. 181-183) propõe que todo esforço de planejamento e desenvolvimento seja pautado simultaneamente nas cinco dimensões da sustentabilidade:

- *Sustentabilidade social* é entendida como uma proposta sustentada por uma lógica de crescimento que permita alcançar a equidade na distribuição dos bens, reduzindo as desigualdades de padrão de vida entre ricos e pobres.
- *Sustentabilidade econômica* diz respeito à alocação eficiente dos recursos e a promoção de um fluxo de investimentos públicos e privados contínuo.
- *Sustentabilidade ecológica* propõe a adoção de ferramentas como soluções tecnológicas capazes de ampliar a carga do planeta com mínimo possível de danos; limitação do uso de combustíveis fósseis e substituição destes por outros menos poluentes ou renováveis; redução do consumo; intensificação da pesquisa voltadas ao ecodesenvolvimento; design institucional voltado à promoção da adequada proteção ambiental.
- *Sustentabilidade espacial* tem-se a preocupação com uma configuração rural-urbana mais equilibrada e melhor distribuição territorial dos assentamentos humanos e atividades econômicas.
- *Sustentabilidade cultural* consiste na busca por soluções endógenas de modelos de modernização que assegurem a continuidade cultural e que sejam ajustadas às especificidades de cada contexto sócio ecológico.

Quadro 1 - Os cinco pilares do ecodesenvolvimento

<b>Dimensão</b>	<b>Componentes principais</b>	<b>Objetivo</b>
<b>SUSTENTABILIDADE SOCIAL</b>	Criação de postos de trabalho que permitam renda individual adequada e melhor condição de vida e a melhor qualificação profissional.  Produção de bens dirigida prioritariamente às necessidades básicas sociais.	Reduzir as desigualdades sociais
<b>SUSTENTABILIDADE ECONÔMICA</b>	Fluxo permanente de investimentos públicos e privados (estes últimos com especial destaque para o cooperativismo).	Aumentar a produção e a riqueza social

	<p>Manejo eficiente dos recursos.</p> <p>Absorção pela empresa dos custos ambientais.</p> <p>Endogeneização: contar com suas próprias forças.</p>	sem dependência externa
<b>SUSTENTABILIDADE ECOLÓGICA</b>	<p>Produzir respeitando os ciclos ecológicos dos ecossistemas.</p> <p>Prudência no uso de recursos não renováveis.</p> <p>Prioridade à produção de biomassa e à industrialização de insumos naturais renováveis.</p> <p>Redução da intensidade energética e conservação de energia.</p> <p>Tecnologias e processos produtivos de baixo índice de resíduos.</p> <p>Cuidados ambientais.</p>	Promover a qualidade do meio ambiente e preservar as fontes de recursos energéticos e naturais para próximas gerações.
<b>SUSTENTABILIDADE ESPACIAL OU GEOGRÁFICA</b>	<p>Descentralização espacial (de atividade, de população).</p> <p>Desconcentração – democratização local e regional do poder.</p> <p>Relação cidade-campo equilibrada (benefícios centrípetos).</p>	Evitar excesso de aglomerações.
<b>SUSTENTABILIDADE CULTURAL</b>	<p>Soluções adaptadas a cada ecossistema.</p> <p>Respeito à formação cultural comunitária.</p>	Evitar conflitos culturais com potencial regressivo.

Fonte: Montbeller Filho, 1993

O conceito de Desenvolvimento Sustentável nasceu no contexto da elaboração do Relatório Brundtland, de 1987, abarcando a percepção dos limites que devem ser respeitados para a manutenção da vida no planeta, além da ideia de que a humanidade é capaz de alcançar modos de vida que possam garantir as necessidades das presentes gerações sem comprometer as gerações futuras. De acordo com o Relatório (BRUNDTLAND, 1987), o Desenvolvimento Sustentável consiste numa estratégia de desenvolvimento que “satisfaz as necessidades do

presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades”.

A pobreza é percebida como um mal em si mesmo e uma ameaça ao desenvolvimento sustentável, representado um risco para o equilíbrio ecológico e algo a ser superado. A nova proposta contemplava então, como ponto central, a necessidade de garantir a todos as necessidades básicas e oportunidades de alcançar uma vida melhor. São considerados princípios do Desenvolvimento sustentável: integrar conservação da natureza e desenvolvimento; satisfazer as necessidades humanas fundamentais; perseguir equidade e justiça social; buscar a autodeterminação social e da diversidade cultural; e manter a integridade ecológica (MONTIBELLER FILHO, 1993).

O conceito de Desenvolvimento Sustentável, ao mesmo tempo em que traz a ideia de equilíbrio entre as demandas econômicas, sociais e ambientais, denota as contradições do sistema capitalista, uma vez que destaca os efeitos nocivos que esse sistema trouxe para o planeta. Essa ambiguidade assinala o caráter ideológico que o conceito apresenta (VIZEU, MENEGHETTI, SEIFERT, 2012).

O conceito de desenvolvimento sustentável tem uma conotação extremamente positiva. Tanto o Banco Mundial, quanto a UNESCO e outras entidades internacionais adotaram-no para marcar uma nova filosofia do desenvolvimento que combina eficiência econômica com justiça social e prudência ecológica. Esse tripé virou fórmula mágica, que não falta em nenhuma solicitação de verbas para projetos da natureza mais variada no campo eco-sócio-econômico dos países e regiões do nosso velho Terceiro Mundo. O conceito desenvolvimento sustentável sinaliza uma alternativa às teorias e aos modelos tradicionais do desenvolvimento, desgastadas numa série infinita de frustrações (BRÜSEKE, 1994, p. 35).

No campo empresarial, o desenvolvimento sustentável foi traduzido por Elkington (1997, apud VIZEU, MENEGHETTI, SEIFERT, 2012) como modelo orientador da ação corporativa que, ao mesmo tempo, produz lucros, é socialmente justa e ambientalmente correta, o que ficou conhecido como *Triple Bottom Line* (3BL): *profits, people, planet* e foi amplamente difundido. Apesar de sustentar um posicionamento conservacionista, os pressupostos do desenvolvimento sustentável não veem limites para o crescimento econômico e limitação do consumo. A lógica de produção para o mercado não é questionada, embora seja responsável por desperdício e degradação ambiental. Também há contrassenso na concepção de desenvolvimento sustentável no seu compromisso com a justiça social no seio do

sistema capitalista, já que este funda-se na exploração do trabalho e na repartição desigual dos resultados da atividade empresarial em benefício dos níveis superiores de direção.

Outra crítica recai sobre o uso do termo “necessidades” numa perspectiva globalizantes, sem reconhecer que estas são socialmente construídas. O que é necessidade para uns, não é para outros. Além do mais, o conceito é essencialmente antropocêntrico, pois não leva em consideração as necessidades dos demais seres vivos (VIZEU, MENEGHETTI, SEIFERT, 2012). A expressão desenvolvimento sustentável é mais frequente em instrumentos normativos, como o Plano Diretor Participativo, a Política Municipal de Meio Ambiente e o Código de Meio Ambiente do município de São Felipe. Disso pode-se compreender que há um posicionamento político favorável ao crescimento econômico, em detrimento das dimensões ambiental e social.

No Brasil, a articulação dos movimentos sociais e ambientalistas<sup>13</sup> na segunda metade dos anos 1980 foi fortalecida com a redemocratização. A promulgação da Constituição Cidadã (1988) e a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992) deram maior espaço para a articulação entre os movimentos sociais e ambientais, alguns até então praticamente invisíveis, criando alianças políticas e estratégicas, como a “Aliança dos Povos da Floresta”, um dos marcos do chamado *socioambientalismo*. (SANTILLI; SANTILLI, 2009). O *socioambientalismo* foi concebido como uma “alternativa brasileira” do desenvolvimento sustentável. O novo paradigma parte da premissa de que as políticas públicas ambientais devem incluir e envolver as comunidades locais, detentoras de conhecimentos e práticas de manejo ambiental; a valorização da diversidade cultural e a ampla participação da sociedade na gestão ambiental (LIMA, 2002).

No desenvolvimento socioambiental, o elemento humano está conectado ao ecológico, evidenciando a importância da sociedade e seu envolvimento na construção da justiça social e de uma relação equilibrada com a natureza e seus fluxos ecológicos (ROESLER, 1998). Dessa forma, não é possível conceber um modelo de desenvolvimento único e aplicável *erga omnes*; pelo contrário, é necessário que as propostas sejam emergem do contexto, considerando-se as peculiaridades pertinentes

---

<sup>13</sup> Pode-se mencionar o movimento dos seringueiros, liderado por Chico Mendes e Marina Silva; movimentos indígenas que questionavam a construção de hidrelétricas em suas terras; Movimento dos Atingidos por Barragens; dentre outros.

caso a caso, ensejando, assim, uma miríade de possibilidades que podem ou não ser replicáveis. Nesse sentido, a participação popular é fundamental no desenvolvimento socioambiental.

O termo desenvolvimento sustentável geralmente é o mais utilizado nas leis e políticas públicas, ensejando uma interpretação que prestigia o desenvolvimento econômico em detrimento dos aspectos socioambientais. Optamos nesta pesquisa pela abordagem do desenvolvimento socioambiental pois esta perspectiva do desenvolvimento aponta para o protagonismo dos povos tradicionais e comunidades locais, detentores de conhecimentos e práticas de manejo ambiental, baseado no pressuposto de que “as políticas públicas ambientais só teriam eficácia se incluíssem as comunidades locais e promovessem a repartição socialmente justa e equitativa dos benefícios derivados da exploração dos recursos naturais” (SANTILLI, 2005, p.15).

### 1.3 CAMPO E CIDADE

As representações de *campo* e *cidade* remontam da Antiguidade. As ideias atribuídas a um ou outro termo, entretanto, estão sempre imbuídas de incompletude: apenas refletem a perspectiva de quem as emite, não necessariamente a realidade. A multiplicidade de abordagens revela a natureza complexa da questão ambiental que manifesta os sintomas de uma crise de civilização marcada pelo fracionamento do conhecimento, pela degradação do ambiente, pelo logocentrismo da ciência moderna e pelo transbordamento da economização do mundo, guiado pela racionalidade tecnológica e pelo livre mercado (LEFF, 2011).

Os antagonismos promovidos pela ciência podem ser percebidos nas noções de “campo” e “cidade”, embora, neste caso, o contraste tenha origens ainda mais remotas, como bem pontuou Raymond Williams em seu clássico “o campo e a cidade na história e na literatura” (1989, p.11):

Em torno das comunidades existentes, historicamente bastante variadas, cristalizaram-se e generalizaram-se atitudes emocionais poderosas. O campo passou a ser associado a uma forma natural de vida – de paz, inocência e virtudes simples. À cidade associou-se a ideia de centro de realizações - de saber, comunicações, luz. Também se constelaram poderosas associações negativas: a cidade como lugar de barulho, mundanidade e ambição; o campo como lugar de atraso, ignorância e limitação. O contraste entre campo e cidade, enquanto formas de vida fundamentais, remonta à Antiguidade Clássica.

Impulsionada pelas ciências, a humanidade tem experimentado a intensificação de uma atmosfera de agitação, mudança e expansão das possibilidades de experiência de tempo e espaço denominada modernidade. Segundo Berman (2007), a vida moderna acelera o ritmo de vida, gera novas lutas de classes, cria novos ambientes, destrói os antigos, gera novas formas de poder, “enfim, dirigindo e manipulando todas as pessoas e instituições, um mercado capitalista mundial, drasticamente flutuante, em permanente expansão” (p. 16-17).

A modernidade está intrinsecamente ligada à ascensão da burguesia nos últimos cinco séculos, promovendo uma verdadeira revolução na história. Impelida pela necessidade de buscar novos mercados, a burguesia se expandiu de forma a obrigar todas as nações a adotarem o modo de vida burguês, dito civilizado. “A burguesia suprime a dispersão dos meios de produção, da propriedade e da população. Aglomerou as populações, centralizou os meios de produção e concentrou a propriedade em poucas mãos” (MARX; ENGELS, 2010).

Santos (2003, p.48) explica como a ampliação do comércio conduziu a uma interdependência crescente entre sociedades até então relativamente isoladas e a partir disso, a importância do dinheiro. “O dinheiro se instala como condição, tanto desse escambo quanto da produção de cada grupo, tornando-se instrumental à regulação da vida econômica e assegurando, assim, o alargamento do seu âmbito e a frequência do seu uso”. Ele chama a atenção para o fenômeno da globalização, a partir do qual o espaço geográfico se transforma em virtude da extrema competitividade, da velocidade, da informação e da inovação tecnológica, impondo novas lógicas à conformação do território ao mesmo tempo em que, paralelamente, ocorre “um processo de fragmentação que rouba às coletividades o comando do seu destino (...) o dinheiro usurpa em seu favor as perspectivas de fluidez do território, buscando conformar sob seu comando as outras atividades”.

Tal processo é criador de ambiguidades e de perplexidades, mas também de uma certeza dada pela emergência da cidade como um lugar político, cujo papel é duplo: ela é um regulador do trabalho agrícola, sequioso de uma interpretação do movimento do mundo, e é a sede de uma sociedade local compósita e complexa, cuja diversidade constitui um permanente convite ao debate (SANTOS, 2003, p. 45).

O conceito de campo e cidade é alvo de inúmeros debates nas mais variadas áreas disciplinares (economia, sociologia, geografia, antropologia, literatura) e em estudos interdisciplinares, de sorte que não há um consenso a respeito do que exatamente seja um ou outro, mas uma miríade de possibilidades interpretativas. Nesse sentido, Lefebvre (1999, p. 69) traz o conceito de espaço como “resultado de uma história que deve se conceber como a obra de agentes ou atores sociais, de sujeitos coletivos, operando por impulsos sucessivos”.

A experiência brasileira mostra que o contraste entre campo e cidade passou a existir desde o início da colonização, fruto da expansão ultramarina, que trouxe, com a modernidade, o choque entre realidades opostas: as sociedades capitalistas e as sociedades indígenas. Desde então, a formação de pequenas aglomerações na faixa litorânea deu início a arraiais, vilas e cidades. Nestas últimas residia a sede do governo local, sendo que o “fazer justiça em nome do rei” materializava-se na presença obrigatória do pelourinho; também nas cidades é que poderia se construir a igreja matriz, onde se instalava o bispo, demonstrando as intrínsecas relações entre a Igreja e o Estado. A igreja consistia numa “outra face do poder da Metrópole e, depois, do Império. A laicização da sociedade brasileira vai se estabelecendo ao longo do século XIX, mas é só com a Proclamação da República que se dá a separação entre Igreja e Estado”. (SUZUKI, 2007, p 137).

Whitacker (2010, p.191) reconhece a necessidade de enfoques múltiplos para uma realidade múltipla para a distinção das diferentes possibilidades de relação campo cidade. Para ele, a dicotomia entre campo e cidade dificulta a compreensão dos conceitos, uma vez que múltiplas dimensões (sociais, políticas, ideológicas, econômicas, históricas e culturais) implicam na redefinição das relações. Afirma ainda que enfoques analíticos podem ter conteúdo de oposição (cidade é diferente do campo); de complementação (cidade complementa o campo e vice-versa); e de complementariedade (só é possível compreender o campo a partir da cidade e vice-versa). Para o autor:

cidade e campo são dimensões ao mesmo tempo distintas e complementares da existência social e, como característica comum, são formas espaciais (...) se caracterizam por representar concentração e dispersão e por ser continentes de processos socioespaciais próprios e complementares (p. 191).

A influência capitalista sobre o campo, especialmente a partir da segunda metade do século XX, aumenta as desigualdades, a concentração fundiária,

de renda e promove alterações ambientais graves a partir da Revolução Verde. De um lado tem-se o campo “rico”; do outro, o campo “pobre”. Apesar da necessidade de se levar em consideração a complexidade do território, as pesquisas oficiais realizadas no Brasil a partir do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) adotam um critério de classificação das localidades<sup>14</sup> meramente formal, que não reflete a rica discussão que cerca os conceitos de campo e cidade, nem a realidade brasileira, conforme se depreende do quadro 2.

Daí resulta a invisibilidade de tudo aquilo que não pode ser diretamente associado à cidade (ao capital), criando ainda mais desigualdades e exclusões e, por outro lado, é fortalecida a visão da cidade como local idealizado de oportunidades, sinônimo de progresso, qualidade de vida etc. Mesmo em municípios como São Felipe, onde a maioria da população reside no campo, isso pode ser percebido, por exemplo, a partir dos relatos dos entrevistados ao compararem a qualidade das escolas rurais com as escolas da sede, em que estas são compreendidas como superiores com relação ao nível de ensino daquelas, e no fato das crianças e jovens preferirem alimentos industrializados na merenda escolar.

Quadro 2 - Critérios de classificação das localidades segundo o IBGE

<b>Cidade</b> - Localidade com o mesmo nome do Município a que pertence (sede municipal) e onde está sediada a respectiva prefeitura, excluídos os municípios das capitais.
<b>Vila</b> - Localidade com o mesmo nome do Distrito a que pertence (sede distrital) e onde está sediada a autoridade distrital, excluídos os distritos das sedes municipais.
<b>Aglomerado Rural</b> - Localidade situada em área não definida legalmente como urbana e caracterizada por um conjunto de edificações permanentes e adjacentes, formando área continuamente construída, com arruamentos reconhecíveis e dispostos ao longo de uma via de comunicação.
<b>Aglomerado Rural de extensão urbana</b> - Localidade que tem as características definidoras de Aglomerado Rural e está localizada a menos de 1 Km de distância da área urbana de uma Cidade ou Vila. Constitui simples extensão da área urbana legalmente definida.
<b>Aglomerado Rural isolado</b> - Localidade que tem as características definidoras de Aglomerado Rural e está localizada a uma distância igual

ou superior a 1 Km da área urbana de uma Cidade, Vila ou de um Aglomerado Rural já definido como de extensão urbana.
<b>Povoado</b> - Localidade que tem a característica definidora de Aglomerado Rural Isolado e possui pelo menos 1 (um) estabelecimento comercial de bens de consumo frequente e 2 (dois) dos seguintes serviços ou equipamentos: 1 (um) estabelecimento de ensino de 1º grau em funcionamento regular, 1 (um) posto de saúde com atendimento regular e 1 (um) templo religioso de qualquer credo. Corresponde a um aglomerado sem caráter privado ou empresarial ou que não está vinculado a um único proprietário do solo, cujos moradores exercem atividades econômicas quer primárias, terciárias ou, mesmo secundárias, na própria localidade ou fora dela.
<b>Núcleo</b> - Localidade que tem a característica definidora de Aglomerado Rural Isolado e possui caráter privado ou empresarial, estando vinculado a um único proprietário do solo (empresas agrícolas, indústrias, usinas, etc.).
<b>Lugarejo</b> - Localidade sem caráter privado ou empresarial que possui característica definidora de Aglomerado Rural Isolado e não dispõe, no todo ou em parte, dos serviços ou equipamentos enunciados para povoado.
<b>Propriedade Rural</b> - Todo lugar em que se encontre a sede de propriedade rural, excluídas as já classificadas como Núcleo.
<b>Local</b> - Todo lugar que não se enquadre em nenhum dos tipos referidos anteriormente e que possua nome pelo qual seja conhecido.
<b>Aldeia</b> - Localidade habitada por indígenas.

#### 1.4 PODER E PARTICIPAÇÃO POPULAR

A palavra *poder* designa a capacidade de produzir determinada ocorrência; a influência intencionalmente exercida por uma pessoa ou um grupo, através de qualquer meio, sobre a conduta alheia. O poder, no sentido político, equivale geralmente à autoridade dos órgãos estatais e/ou direitos políticos; pode também significar influência sobre as decisões dos que possuem autoridade política (NETTO, 1986).

No Brasil, o poder está geralmente associado à ação governamental, que, por sua vez, está permeada pela cultura política marcada por tradições estatistas, centralizadoras, patrimonialistas, clientelistas, corruptas e associadas ao desperdício (BOSCHI, DINIZ, 2016; JACOBI, 2002). Durante a maior parte do período republicano brasileiro predominou a chamada teoria restrita da democracia, ou elitismo democrático segundo a qual a democracia, para ser praticada, precisa restringir a soberania das massas a um procedimento para a seleção de governantes (AVRITZER, 1999), cabendo a uma pequena parcela da sociedade – o estrato político

– encarregar-se das grandes decisões, discussões e ações. Na concepção elitista, “democracia pode ser entendida tão somente como um simples mecanismo de escolhas em que se opta, através do voto em eleições periódicas, entre as elites (no plural) pré-determinadas que disputam o poder” (BRASIL, 2013, p.112).

Brasil (2013) aponta como elemento comum entre os autores clássicos da teoria das elites Gaetano Mosca (1858-1941), Vilfredo Pareto (1848-1923) e Robert Michels (1876-1936): o sistema representativo e a identidade como objetos centrais. “Apesar das nuances e até importantes distâncias nas visões políticas desses três pensadores, todos convergem na ‘descrição da democracia liberal como regime utópico cuja rotina institucional não guarda vínculos com sua motivação ideal”. (HOLLANDA, 2011, p. 6, apud BRASIL, 2013, p.115). Nessa perspectiva, as ideias de (1) soberania popular, (2) igualdade política e (3 ) sufrágio universal compõem um universo abstrato de discurso, sem sustentação real. Na percepção elitista destes fundadores, todo exercício da política, alheio às suas justificativas formais, está fadado à formação de pequenos grupos que subordinam a maior parte da população. (BESSA, 1974, apud BRASIL, 2013, p.115).

Além disso, as elites utilizam estratégias de comunicação, redes sociais, lobby e marketing para a manutenção e ampliação de seu poder, buscando reposicionar sua imagem como uma expressão de eficiência e modernidade, destacando suas contribuições sociais, ambientais e tecnológicas<sup>15</sup>. Através de discursos associados à necessidade de produção de alimentos para um mundo faminto e afinados sobre a defesa do meio ambiente, responsabilidade social, ética e desenvolvimento sustentável, as elites promovem uma comunicação que estabelece seus interesses como se fossem de toda a sociedade. “Imagem, mídia e marketing cada vez mais se apresentam como organizadores da construção simbólica do poder e se encontram na base da ação e da retórica de legitimação patronal” (BRUNO, 2012, p. 2). Por outro lado, a contribuição e a resistência dos agricultores familiares são negadas ou invisibilizadas. (WANDERLEY, 2014)

A despeito da visão elitista predominante, a democracia não consiste apenas num método de escolha de governantes, ou num processo de autorização de

---

<sup>15</sup>Em interessante análise sobre uma campanha publicitária encomendada pela Associação Brasileira de Marketing Rural e Agronegócio (ABMR&A), Regina Bruno (2012) aponta para os esforços das elites rurais em apresentar o agronegócio como “processo estratégico, alicerce do desenvolvimento brasileiro”, “vocação”, além da “valoriza o do agro e a defesa do monopólio e da concentra o fundiária”.

governantes; envolve também “um processo público de deliberação, que disputa com o sistema político as prerrogativas da decisão política” (AVRITZER, 1999). As teorias democráticas populares contrapõem-se às teorias elitistas ao abordarem a participação popular direta na tomada de decisões como elemento necessário para as democracias modernas (SILVA et al, 2013). O século XX foi um tempo de expansão da democracia, um fenômeno histórico onde as decisões são tomadas tendo em vista a coletividade. A democracia é compreendida como algo que vai além do voto como via de escolha dos governantes. É a busca pelo aumento da participação popular (BOBBIO, 2000, p. 66 e 67).

A origem etimológica vem do latim *participatio*, que significa ter parte na ação, ter acesso ao agir, bem como às decisões que orientam o agir; uma sociedade participativa seria aquela onde os cidadãos têm parte na produção, no gerenciamento e no usufruto dos bens produzidos de maneira equitativa. Há três maneiras de se conjugar a participação: i) fazer parte de um grupo; ii) tomar parte de uma atividade; ou iii) ter parte num negócio (BORDENAVE, 1983).

A participação convoca o cidadão a assumir a gestão local, atuando diretamente sobre os próprios rumos. Há diversas maneiras de exercer a participação popular: na família, na comunidade, no trabalho, na política. É um movimento inerente ao comportamento de grupos, presentes desde a pré-história (BORDENAVE, 1983). A participação pode ser entendida como um processo continuado de democratização da vida municipal cujos objetivos são: a) promover iniciativas a partir de programas e campanhas especiais visando ao desenvolvimento de objetivos de interesse coletivo; b) reforçar o tecido associativo e ampliar a capacidade técnica e administrativa das associações; e c) desenvolver a participação na definição de programas e projetos e na gestão dos serviços municipais. (JACOBI, 2000, p. 29 apud SCARDUA; BURSZTYN, 2003).

O movimento oposto à participação é a marginalização das pessoas, uma vez que participação e inclusão são sinônimas (BORDENAVE, 1983). A marginalização é o resultado de uma má repartição dos benefícios de uma sociedade. Seu foco é no processo coletivo transformador, as vezes contestatório, visando um aumento do grau de consciência política dos cidadãos e aspirando um maior acesso aos bens comuns e a auto-gestão de um grupo frente aos poderosos do Estado e das classes dominantes. O processo de participação pode ocorrer de diferentes formas, segundo Bordenave (1983):

- i) participação de fato: remete aos primórdios da humanidade como a defesa contra inimigos, rituais religiosos, rituais de caça etc.;
- ii) participação espontânea: formação de grupos de vizinhos, amigos, gangues, ou seja, grupos fluidos, sem um propósito definido, a não ser a afinidade dos membros do grupo;
- iii) participação imposta: ocorre onde não há escolha, como o voto ou os ritos de passagem de algumas tribos indígenas;
- iv) participação voluntária: o grupo é criado pelos participantes com organização e objetivos próprios; daí pode surgir a participação manipulada, quando esse grupo é criado por agentes externos, a participação pode orientada para manipular ou orientar;
- v) participação concedida: parte do poder ou da influência exercida pelos subordinados é considerada legítima por estes e seus superiores, como a participação nos lucros em empresas.

Os níveis de participação são questões-chave dentro de um grupo, pois assim é possível apurar o grau de controle dos membros sobre as decisões e quão importantes estas são para o grupo. Nesse sentido, Bordenave (1983) propõe que os graus e níveis de participação sejam verificados a partir de dois critérios: o grau de controle dos membros de um grupo sobre determinada decisão; e a importância das decisões de que se pode participar.

- Informação: é o menor grau de participação, em que os dirigentes apenas informam aos membros sobre decisões já tomadas. A reação pode ou não ser considerada para efeito de revisão da decisão.

- Consulta facultativa: os dirigentes, se e *quando* quiserem, podem optar por consultar os subordinados acerca de críticas, sugestões e dados para resolverem determinado problema.

- Consulta obrigatória: ocorre quando há obrigação de consultar os subordinados em determinadas situações, mas a decisão final ainda pertence aos dirigentes.

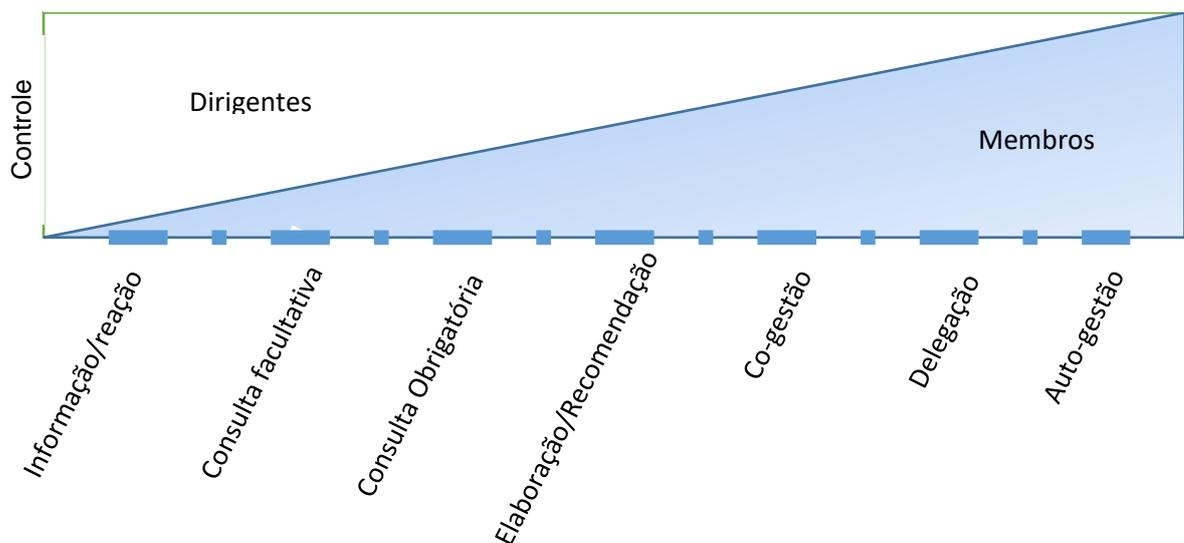
- Elaboração/recomendação: corresponde ao grau intermediário de participação em que os subordinados elaboram propostas e recomendam medidas que podem ou não ser acolhidas pelos dirigentes, porém, neste caso, deve-se justificar a negativa.

- Co-gestão: grau superior no qual a administração é compartilhada através de mecanismos de co-decisão e colegialidade. Os membros têm influência direta no plano de ações e na tomada de decisões.

- Delegação: corresponde ao nível de participação no qual os membros passam a ter autonomia em determinados campos de atuação antes reservados aos dirigentes, dentro de determinados limites para além dos quais o poder de decisão permanece com os dirigentes.

- Autogestão: é o mais alto grau de participação, no qual o grupo determina seus objetivos, meios de alcançá-los e estabelece ferramentas de controle permanente, sem referência a uma autoridade externa, desaparecendo a diferença entre administradores e administrados.

Figura 1- Graus de participação de acordo com o nível de controle das decisões

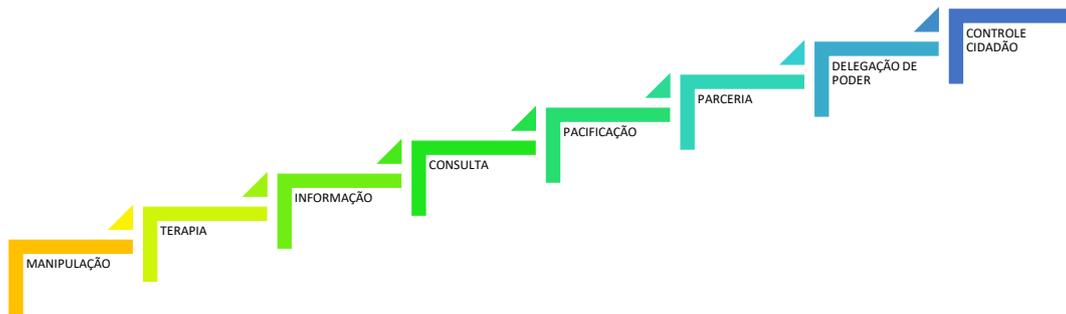


Fonte: Bordenave (1982)

Quanto ao grau de importância das decisões, estas podem ser distribuídas em três níveis: 1) formulação da doutrina e da política da instituição (alta importância); 2) determinação dos objetivos e estabelecimento de estratégias (média importância); 3) elaboração dos planos, programas e projetos (menor importância) (BORDENAVE, 1982).

Coadunando com a ideia de níveis ou graus de participação, Arnstein (2002) propõe os oito degraus da escala de participação-cidadã, sendo estes apresentados na figura 1, a seguir.

Figura 2- Degraus de participação



Fonte: Arnstein (2002)

Manipulação (1) e Terapia (2) são os degraus de não participação onde o objetivo real é não conferir poder aos participantes e, ainda, manipulá-los ou condicioná-los. Os degraus 3 e 4, respectivamente Informação e Consulta, representa para os poderosos o grau máximo de participação dos cidadãos sem que estes tenham um poder real, limitando-se a ouvirem e serem ouvidos, embora, sem garantia de que gerem influência. No degrau 5, Pacificação, o cidadão alcança o poder de aconselhamento aos poderosos, mas ainda sem poder de decisões. No seguinte degrau, (6) Parceria, os participantes já negociam com os detentores do poder como iguais. No degrau 7 e 8, Delegação de Poder e Controle Cidadão, o cidadão desfavorecido detém fóruns de tomada de decisão ou o poder gerencial. A seguir, no quadro 3, estão sintetizadas as principais características dos níveis de participação propostos por Arnstein (2002).

Quadro 3 - Níveis de participação (Arnstein, 2002)

<b>Manipulação</b>	Participação dos cidadãos em comitês e conselhos consultivos.
	O propósito dos poderosos é obter apoio e promover condicionamento.
	Os participantes não tem real poder.
	Forma ilusória de participação
<b>Terapia</b>	Especialistas determinam que a falta de poder consiste em distúrbios mentais
	Cidadãos são submetidos a terapia grupal
	O foco não está em resolver aquilo que gerou os distúrbios, como racismo e violência
	Foco na "cura" dos "distúrbios", definir o cidadão como incapaz de ter poder e recondição-lo.
<b>Informação</b>	Informação aos cidadãos acerca de seus direitos, responsabilidades e opções
	Informação de mão única, havendo apenas o canal do técnico para o cidadão, mas não o contrário
	Informações divulgadas apenas no estágios finais do planejamento impedem a participação do cidadão
	Notícias de imprensa, posteres, panfletos e pesquisas de opinião são os meios para a comunicação
<b>Consulta</b>	Solicitação da opinião dos cidadãos como forma de participação
	Consultas feitas através de pesquisas de opinião, assembleias e audiências públicas
	Os cidadãos ainda não tem poder e são vistos como abstrações estatísticas
	Forma como os poderosos cumprem com as normas de envolvimento do cidadão
<b>Pacificação</b>	Os cidadãos começam a ter poder, embora limitado
	Pessoas pobres são colocadas em conselhos, como de educação ou segurança, para representar a participação cidadã
	Pessoas são selecionadas "a dedo" para serem esses participantes, e, muitas vezes, podem ser suscetíveis a derrota diante de votações
	O grau de pacificação dos cidadãos depende da qualidade da assessoria técnica e o grau de organização da sociedade
<b>Parceria</b>	Redistribuição de poder através da negociação entre o povo e os detentores de poder
	Amos compartilham o planejamento e as responsabilidades sobre as decisões
	Conselhos paritários, comitês de planejamento e mecanismos de solução de conflitos
	A parceria entre os dois lados funciona melhor se houver organização popular na comunidade apoiando seus cidadãos representantes
<b>Delegação de poder</b>	Cidadãos podem assumir o poder deliberativo em planos os programas
	Conselhos deliberativos
	Cidadãos tem poder real de que os programas de governo atendam aos interesses sociais
	Divergências entre cidadãos e poderosos podem ser solucionadas com negociação
<b>Controle cidadão</b>	Crescimento da demanda pelo controle das escolas pela comunidade e o controle popular sobre os bairros
	Desejo da população de ter poder que garanta a prestação de programas públicos ou organizações
	Cidadãos responsáveis pela definição de ações e aspectos gerenciais para fazer a mudança
	Corporações comunitárias têm acesso direto a financiamentos sem necessidade de intermediações

## 2 APLICABILIDADE DA AGENDA 2030 EM SÃO FELIPE-BA

### 2.1 A EVOLUÇÃO DA AGENDA AMBIENTAL BRASILEIRA: DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 AOS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Em 1981, a Lei nº 9638/81 instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), que previa um Sistema Nacional de Meio Ambiente (constituído de um órgão consultivo deliberativo, um órgão central, um órgão executor, órgãos seccionais e órgãos locais), descentralizando a gestão ambiental no Brasil. A forma, como e quando deveriam ser feitas tais atividades não haviam sido discutidos com os estados e muito menos com os municípios, estes últimos, alvos das ações previstas no SISNAMA (SCARDUA; BURSZTYN, 2003).

A Constituição Federal de 1988 pela primeira vez no constitucionalismo brasileiro, dedicou um capítulo específico sobre o meio ambiente (inserido no título VIII “da Ordem Social”). O artigo 225 da CF/88 é um dos pilares norteadores da atuação do Estado, estabelecendo o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental e essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

O dispositivo informa uma série de incumbências necessárias para garantir esse direito, relacionadas à preservação ambiental, à definição de espaços protegidos em todas as unidades da Federação, à exigência de licenciamento ambiental, ao controle de atividades que impliquem em risco para a vida, qualidade de vida e o meio ambiente, à promoção da educação ambiental e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente, à proteção da fauna e da flora e a vedação de práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

O constituinte estabeleceu, no art. 170 da Carta Magna, dentre os princípios norteadores da ordem econômica a função social da propriedade, a defesa do meio ambiente, a redução das desigualdades regionais e sociais e a busca do pleno emprego. A compreensão desse artigo é enriquecida ao incluirmos o artigo 174, que por sua vez estabelece a obrigação do *estado, enquanto agente normativo e regulador da atividade econômica*, de “exercer, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo

para o setor privado”. (BRASIL, 1988). Outros dispositivos (art. 231, 232, 196 a 204) tratam da questão ambiental e da qualidade de vida.

A inovação constitucional contribuiu para o fortalecimento da estrutura do estado para tratar de assuntos do meio ambiente e correlatos. A proteção dos direitos humanos, o pluripartidarismo e a competição eleitoral tornaram-se princípios indiscutíveis da vida política nacional e internacional, embora exista muitas vezes uma distância significativa entre a retórica e a realidade concreta (CANÇADO TRINDADE E FARO DE CASTRO 1997 apud VIOLA, 1998).

Quando assume o governo, em 1990, Fernando Collor tem intenção de intenção de conquistar a confiança da opinião pública dos países industrializados para atrair investimentos para o Brasil e para isso usa a proteção ambiental como moeda de troca na nova parceria pretendida com o Norte (VIOLA, 1998). Foi criada então a Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República com a finalidade de preparar o país para a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também conhecida como Rio 92, ECO92, Cúpula da Terra ou Cimeira de Verão.

Nesse período observou-se uma mudança da posição brasileira em relação àquela adotada na Conferência de Estocolmo, em 1972, quando, durante o período militar, aliado à China, o país opunha-se a reconhecer a importância dos problemas ambientais, preocupado apenas com o desenvolvimento econômico. Naquele período o modelo de desenvolvimento baseava-se numa forte exploração dos recursos naturais, então considerados infinitos, em sistemas industriais muito poluentes e com intensa exploração de mão de obra barata e desqualificada (VIOLA, 1998). Esses fatores revelaram-se como uma desvantagem competitiva para o Brasil, pois a poluição passou a ser vista como um estigma e a força de trabalho desqualificada não servia para operar os novos sistemas produtivos.

Em 1992, além da realização da Conferência, a foi criado o Ministério do Meio Ambiente (MMA), que passou a funcionar com servidores emprestados de outros órgãos e funcionários terceirizados, sem recursos, praticamente. A criação do Ministério não contribuiu para aumentar a importância da questão no governo Itamar Franco (1992-94) em que ocorreu também um esfriamento do ambientalismo brasileiro, diante dos impasses gerados pela crise de governabilidade da sociedade, pela perda de importância da questão ambiental na opinião pública, redução dos

recursos financeiros das ONGs. O Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-98) não demonstrou compromisso com a sustentabilidade (VIOLA, 1998).

A partir de 1996, deu-se início à primeira fase da construção da Agenda 21 Brasileira, coordenada pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional -CPDS, com longo processo participativo que consultou cerca de 40 mil pessoas em todo o país.

No Brasil, naquele momento, verificou-se que a Agenda 21 poderia servir como um instrumento eficiente para cumprir dois propósitos: municiar os municípios de ferramentas (planejamento participativo) e diretrizes para a modernização da agenda socioambiental, propondo uma visão mais sistêmica entre as várias dimensões do desenvolvimento. O segundo propósito era a própria modernização e institucionalização da agenda ambiental no País. Lembremos que a Constituição de 1988 promovia definitivamente um pacto federativo colaborativo e a palavra de ordem era “descentralização” das competências e atribuições, bem como a aplicação do princípio da subsidiariedade. Isso levou à tradução do slogan “pensar globalmente e agir localmente” para o mote “pensar o federal, articular o estadual e agir no municipal”. (BRASIL, 2012, p.35)

Em setembro de 2000, as Nações Unidas lançam os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), com o lema “8 jeitos de mudar o mundo”, estabelecendo oito iniciativas para melhorar as condições sociais da humanidade e promover a justiça social até 2015. Os ODM estabeleceram 21 metas e 60 indicadores para acabar com a fome e a miséria; oferecer educação básica de qualidade para todos; promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde das gestantes; combater a Aids, malária e outras doenças; garantir a qualidade de vida e o respeito ao meio ambiente; e estabelecer parcerias para o desenvolvimento.

Em 2002, no início do governo Lula, foi lançada a Agenda 21 brasileira, uma plataforma de ações prioritárias com 21 objetivos divididos em cinco blocos: i) a economia da poupança na sociedade do conhecimento; ii) inclusão social para uma sociedade solidária; iii) estratégias para a sustentabilidade urbana e rural; iv) recursos naturais estratégicos: água, biodiversidade e florestas; e v) governança e ética para a promoção da sustentabilidade. A participação da sociedade na elaboração da Agenda 21 propiciou o incentivo à elaboração das Agendas 21 Locais, dando origem ao Programa de fomento às Agendas 21 Locais, realizado através de cooperação técnica entre o Ministério do Meio Ambiente e o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), concluído em 2010.

Em 2003 iniciou-se a fase de implementação da Agenda 21 brasileira, alcançando a condição de Programa Plurianual (PPA 2004-2007), com três ações estratégicas: implementar a Agenda 21 Brasileira; elaborar e implementar as Agendas 21 Locais; e realizar a formação continuada em Agenda 21. Esse passo foi fundamental para estimular o desenvolvimento das Agendas 21 locais<sup>16</sup>. Entretanto, a agenda 21 “não foi considerada como programa matricial nos sucessivos Programas Plurianuais que marcaram a última década” (MMA, 2012, p. 6) e, portanto, “a Agenda 21 brasileira vem sendo obscurecida por novas prioridades, não cumprindo seu papel de direcionar a política ambiental brasileira e de orientar as políticas de desenvolvimento para o país” (IPEA, 2016).

Ao contrário do se esperava, o governo Lula (2002-10) não se confirmou como um marco na história ambiental do país. Temas como transgênicos, transposição do rio São Francisco, construção de hidrelétricas na Amazônia, Pré-Sal, revelam que a concepção de desenvolvimento desse período pode ser chamada de desenvolvimentista e economicista. O desenvolvimento social é entendido como crescimento econômico, e este como capaz de distribuir eficazmente suas benesses a toda sociedade por meio do crescimento de renda, emprego e de políticas distributivas, como o Bolsa Família. O crescimento da produção e exportação de *commodities* é visto com bons olhos pelas autoridades econômicas, que aí veem a oportunidade de equilibrar a balança de pagamento e financiar o déficit público externo (LISBOA, 2011).

No governo Dilma (2011-16) a maioria dos parlamentares da bancada ruralista era filiada a partidos que apoiavam o governo, fazendo pressão para atender exclusivamente seus interesses. Nesse íterim foi aprovado o Novo Código Florestal brasileiro, que após 12 anos de tramitação no Congresso Nacional foi aprovado com vantagens para essa elite agrária (como a anistia de dívidas) e é considerado por muitos um retrocesso para a conservação ambiental (PETRY, 2012).

---

<sup>16</sup> O governo brasileiro reconhece que “a Agenda 21 Local é um dos principais instrumentos para se conduzir processos de mobilização, troca de informações, geração de consensos em torno dos problemas e soluções locais e estabelecimento de prioridades para a gestão de desde um estado, município, bacia hidrográfica, unidade de conservação, até um bairro, uma escola. O processo deve ser articulado com outros projetos, programas e atividades do governo e sociedade, sendo consolidado, dentre outros, a partir do envolvimento dos agentes regionais e locais; análise, identificação e promoção de instrumentos financeiros; difusão e intercâmbio de experiências; definição de indicadores de desempenho” (MMA, 2017) .

A ONU realizou, em 2010, a Conferência de Revisão dos ODM, quando concluiu que as nações deveriam implantar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio nos governos locais, empoderando a população, especialmente as mulheres, para que as metas fossem alcançadas até 2015 (ONU, 2010). Nesse período foi iniciando um processo de consultas abertas em âmbito global, com a participação de mais de 1,4 milhão de pessoas de mais de 190 países, para construção da agenda de compromissos pós 2015, mais ampla e inclusiva<sup>17</sup> (ONU, 2015).

No Brasil, estabeleceu-se uma agenda de compromissos entre o governo federal, estadual e municipal e estimulou-se a participação social, o que permitiu avanços significativos em relação ao cumprimento dos objetivos e metas no prazo estabelecido – algumas metas, superadas antes do prazo. Para viabilizar o acompanhamento dos ODM, foram disponibilizadas ferramentas como guias de implementação dos ODM no nível subnacional, conhecidas como “Municipalização dos ODM”, e Relatórios Dinâmicos dos ODM<sup>18</sup>, uma ferramenta *on line* para sistematização e apresentação dos indicadores de forma clara e acessível. Foi sugerida a mobilização social através da participação direta da sociedade e também em torno da criação de “Núcleos de ODM”<sup>19</sup>.

Em 2012, mais uma vez o Brasil ciceroneou a maior Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20. O clima era de esperança por uma nova ética em prol da reversão do estresse ambiental planetário, mas, ao mesmo tempo o evento era encarado com ceticismo, considerando-se os resultados pífios da Conferência de Johannesburgo. A proposta da Conferência era de “assegurar um compromisso político com o desenvolvimento sustentável, além de propor e discutir novos temas (...)” e também “fortalecer o equilíbrio entre os pilares ambiental, econômico e social do desenvolvimento sustentável, assim como aperfeiçoar a governança ambiental internacional e debater temas relacionados ao

---

<sup>17</sup> Foi utilizada a plataforma My World (<http://vote.myworld2015.org/>) em que as pessoas eram solicitadas a votar em 6 aspectos que consideravam mais importantes

<sup>18</sup> O site dos Relatórios Dinâmicos dos ODM foi atualizado para contemplar os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e está disponível através do link: <http://rd.portalods.com.br/>

<sup>19</sup> Os Núcleos de ODM foram criados para formação de uma rede articulada na disseminação dos ODM, mobilização social, capacitação de lideranças, trabalho com o poder público local para a implementação dos ODM e acompanhamento do desempenho das prefeituras quanto ao alcance das Metas do Milênio.

conceito “economia verde”<sup>20</sup> (COMITÊ INTERNACIONAL DE ORGANIZAÇÃO RIO+20, 2011).

A participação brasileira contribuiu com a proposta dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, buscando complementar e atualizar os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, o que foi ratificado pelo Painel de Alto Nível. Em 25 de setembro de 2015, na Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, os líderes de governos e de Estado de 193 países adotaram a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável - construídos a partir dos resultados da Rio+20 e que levam em conta o legado dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, aprimorando-os e atualizando-os. Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) ampliaram o compromisso global em torno de 17 objetivos e 169 metas.

Os ODS são universais, integrados e indivisíveis e mesclam as dimensões social, econômica e ambiental do desenvolvimento sustentável. A Agenda 2030 reconhece a importância fundamental da implementação local dos ODS, pois todos os objetivos contemplam metas relacionadas às responsabilidades dos governos locais, especialmente serviços básicos. Para além disso, os governos locais são convocados a formular as políticas, agindo como catalizadores da mudança, por estarem mais bem posicionados para conectar as metas globais às realidades das comunidades locais (CGLU, 2016)<sup>21</sup>.

No Brasil, o Governo Federal, por meio da Secretaria de Governo, criou a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Decreto 8.892/2016), com a finalidade de internalizar, difundir e dar transparência ao processo de implementação da Agenda 2030 no Brasil.

Para apoiar a concretização desses objetivos e metas e considerando o papel estratégico dos governos locais, a ONU no Brasil para a Agenda 2030 elaborou, em

---

<sup>20</sup> Segundo divulgado pelo próprio Comitê de Organização Rio+20, “economia verde” consiste num “modelo econômico que tem como base o desenvolvimento sustentável”. No entanto, esse conceito “permite múltiplas interpretações e sua definição ainda não é consensual. O Brasil, por exemplo, prefere trabalhar com a ideia de uma ‘economia verde inclusiva’, com especial atenção para o pilar social”. (Idem)

<sup>21</sup> A rede Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) tem sede em Barcelona e representa os governos locais autônomos e democráticos, promovendo seus valores, objetivos e interesses através da cooperação entre os governos locais e regionais. A CGLU realiza a cada três anos um relatório a partir do Observatório Global sobre Democracia Local e Descentralização (a sigla em inglês é GOLD – Global Observatory on Local Democracy and Decentralization) e promove uma plataforma de ensino à distância para promover a troca de experiências e saberes sobre governos locais disponível através do link: <https://www.learning.uclg.org/resources>

parceria com o sistema Fiep/SESI, a ferramenta online: Relatórios Dinâmicos<sup>22</sup>, que permite acompanhar o avanço dos indicadores dos ODS de todos os estados e municípios brasileiros, com ambiente amigável e de fácil compreensão. A plataforma interativa apresenta mapas, gráficos e infográficos, que auxiliam a reflexão, análise e decisão.

Figura 3 - Ampliação dos Objetivos do Milênio para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável



Fonte: CGLU, 2016

O sistema disponibiliza informações econômicas, sociais e ambientais, com atualizações em tempo real; de acordo com os dados oficiais, permite a comparação entre municípios e estados, personalização do relatório com indicadores selecionados, ranking com melhores e piores resultados por indicador, dentre outros. O IBGE acompanha e contribui com a construção desses indicadores, relacionados a

<sup>22</sup>Disponível no site Portal ODS: <http://rd.portalods.com.br/>

cada um dos 17 objetivos<sup>23</sup>. A plataforma apresenta um passo inicial para a compreensão do contexto local e tem o mérito de realizá-lo de forma fácil e intuitiva.

O alcance dessas ferramentas é reduzido, por uma série de fatores. Primeiro, os ODS ainda são pouco conhecidos, não se deve supor, ainda, que se trate de um tema de domínio público; segundo porque o acesso à internet não é universalizado, por motivos diversos; e terceiro, porque é necessário ter determinados conhecimentos para utilizar as ferramentas, o que restringe seu uso para o público geral.

Do ponto de vista metodológico, apresenta limitações, pois alguns indicadores possuem apenas aplicabilidade regional, nacional ou global. Além disso, o Objetivo 17 “Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável” não apresenta indicadores. Mesmo os indicadores existentes para apreensão da dimensão local são considerados inadequados, por não darem conta das especificidades locais. Indicadores personalizados para o município, construídos com a colaboração das comunidades e com a participação de sujeitos geralmente invisibilizados podem ser muito mais eficientes no aferimento do desenvolvimento socioambiental. Disso depreende-se que a implementação dos ODS no município perpassa, necessariamente, pela participação popular, caso contrário as propostas não terão aplicabilidade no contexto local.

As informações coletadas a partir dessa ferramenta estão sistematizadas no item 3.3, sendo que foram selecionados para análise apenas os indicadores cujos dados estivessem disponíveis no nível municipal. O objetivo é contribuir para uma possível localização da Agenda 2030 em São Felipe-BA.

## 2.2 CARACTERÍSTICAS SOCIOAMBIENTAIS DE SÃO FELIPE

*Que importa por longes terras*

*Se ostentem mil maravilhas?*

*Paris, Nápoles, Sevilha,*

*Não têm o atrativo teu.*

*Em vez de luxo — tens flores,*

*Em vez de sedas — perfumes,*

---

<sup>23</sup> Mais informações no site: <https://ods.ibge.gov.br/>

*Em vez de bailes — os lumes*

*Das estrelinhas do Céu<sup>24</sup>.*

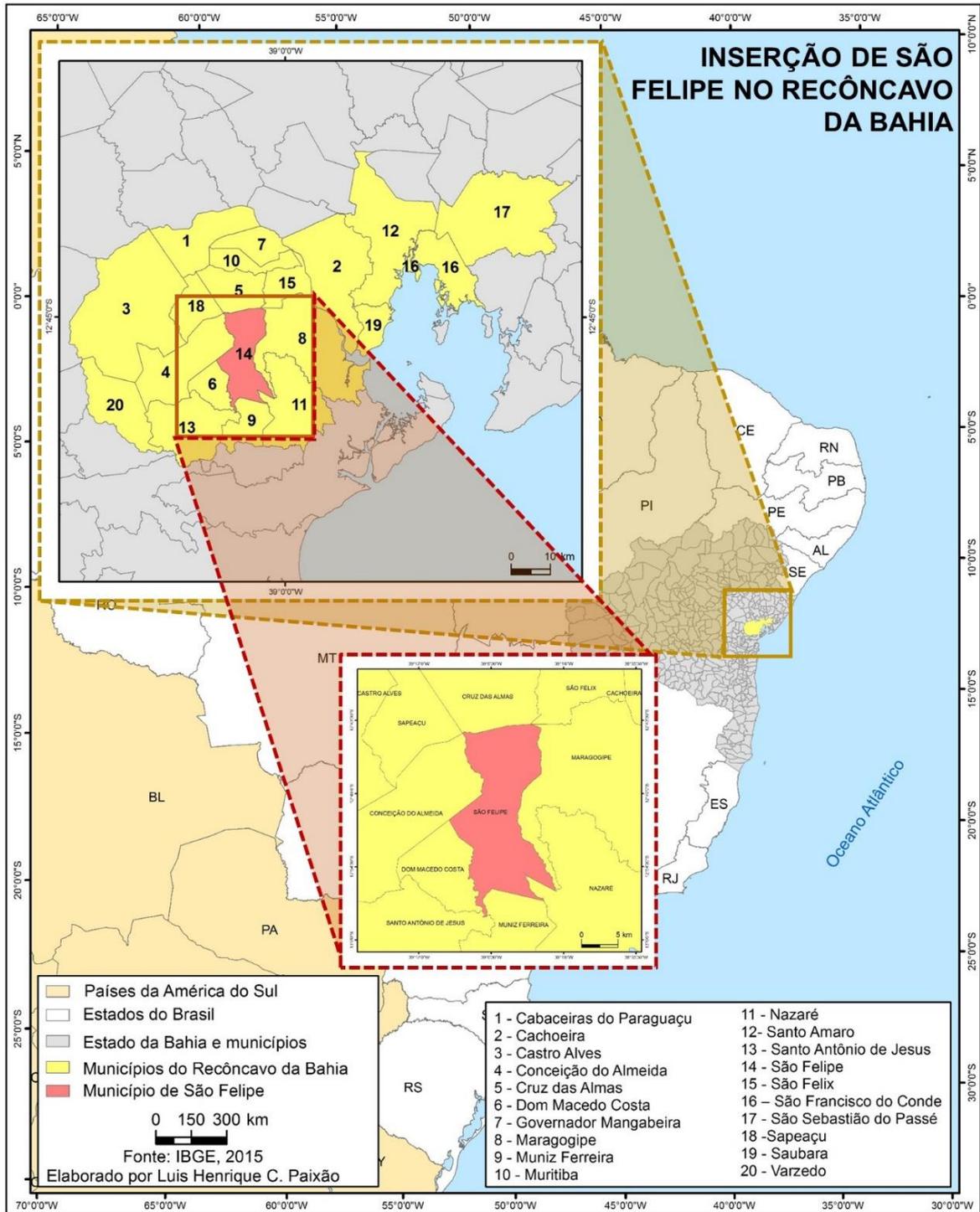
O município de São Felipe-BA localiza-se Mesorregião Metropolitana de Salvador e Microrregião geográfica 20 - Santo Antônio de Jesus, na Região Administrativa – 31 Cruz das Almas, região econômica Recôncavo Sul da Bahia e Território de Identidade do Recôncavo. Possui uma área de 206 km<sup>2</sup>, com uma via principal de acesso, a BR 242, distante da capital, Salvador cerca de 161 Km. Faz divisa com os municípios de Conceição do Almeida, Santo Antônio de Jesus, São Felix, Dom Macedo Costa, Muniz Ferreira, Cruz das Almas, Maragogipe e Nazaré (SEI, 2015).

De acordo com o Zoneamento Ecológico Econômico da Bahia (ZEE, 2013), o município está situado entre duas zonas: 70% na zona 26 Planalto Pré-Litorâneo Baixo Sul e 30% na zona 25 Tabuleiros Interioranos do Recôncavo. A primeira (que abrange também os municípios de Conceição do Almeida; Cruz das Almas; Dom Macedo Costa; Governador Mangabeira; Maragogipe; Muniz Ferreira; Muritiba; Nazaré; Santo Antônio de Jesus e São Félix) possui elevado grau de vulnerabilidade da biodiversidade, com prioridade extremamente alta para conservação e alta proporção (51,1%) de micro bacias com 0% ou menos de 20% de cobertura vegetal.

---

<sup>24</sup>Castro Alves escreveu “À Capela do Almeida” em 1871, poema romântico que exalta os atrativos naturais da região, contrastando-os com os atrativos urbanos das metrópoles, que o poeta rejeita. Musicado por Antônio Ribeiro Falcão, tornou-se, posteriormente, o hino de Conceição do Almeida, um dos antigos distritos de São Felipe, desmembrado em 1890.

Mapa 1 - Inserção de São Felipe no Recôncavo da Bahia



São Felipe tem seu território totalmente situado na Bacia do Recôncavo Sul, inserida na Região Hidrográfica Nacional do Atlântico Leste, e caracterizada, basicamente, por seis rios estaduais de maior porte: Jaguaripe, da Dona, Jequiriçá, Una, do Engenho e Preto das Almas, além de rios de menor porte. Os rios descritos deságuam no Oceano Atlântico, na contra-costa da Ilha de Itaparica, na contracosta do Arquipélago de Tinharé-Boipeba e na Baía de Camamu (BAHIA, 2009). O território municipal é banhado principalmente pelos Rios Copioba, Carai e pelo riacho Tapera (PASSOS, 2016). Possui relevo acidentado, observada na Serra do Copioba uma altitude média de 195m acima do nível do mar.

Os rios do município estão poluídos e encontram-se ameaçados. A pecuária tem se expandido no município e a vegetação nativa é removida para dar lugar a pastagens, inclusive as matas ciliares (fig. 4). Não há saneamento básico no município, e todo o esgoto é despejado nos rios sem tratamento. Apesar da poluição, muitas pessoas ainda utilizam diretamente a água dos rios para pesca e atividades domésticas (fig.5).

Figura 4 - Rio Copioba, trecho alto da barragem, 2017



Fonte: Pesquisa de campo, 2016

Figura 5 - Pessoas lavando roupa no rio Copioba, 2016



Fonte: Pesquisa de campo, 2016

Na década de 1990 ainda era possível perceber o vigor dos rios nos relatos dos entrevistados, relacionando-os com momentos de lazer, socialização e fomento da economia local, considerado por muitos como pontos turísticos da região:

Entrevistado 1: Os nossos rios... eu lembro que quando eu estudava de tarde na década de 90, nos andávamos uma boa parte do caminho pra pegar o ônibus e passava por cima de uma ponte, lá do rio Caraiá, eu olhava pro rio e era tanta água passando que eu ficava tonto, eu ia pro meio da ponte pra atravessar, entendeu? Muita água e não era período de chuva, era porque as nascentes eram protegidas e ainda tinha mata pra fazer toda proteção e aguentava. Hoje se você chega lá você não encontra nada, tem somente uma água enferrujada parada.

Entrevistado 2: Esse mesmo rio que ele está falando aí, a gente praticamente...Zito chegou até a alcançar, pegou até umas amebas lá (risos) A diversão nossa, era tomar banho lá no rio, tinha um paredão assim, e a gente vinha de lá correndo e pulava. O que é que acontece? Era justamente no período de verão, muito calor, todo mundo ia pra lá. A cidade aqui, principalmente a rua das cadências, todo mundo ia pra lá dia de domingo. Tanto é que o pessoal aproveitava pra vender geladinho, picolé, descia até pra vender caldo de cana lá embaixo. Porque tinha muita gente.

Entrevistado 3: hoje se você for pular, tá mal... o paredão e tudo, quebrado, mas tem o paredão, o rio só passa "isso aqui" (apontando para a altura do joelho).

A devastação da vegetação, tem provocado crises hídricas frequentes, afetando inclusive o funcionamento do hospital e das escolas, conforme informado pelos entrevistados:

Entrevistado 1 - Então assim, sobre o colégio, a gente vê que as vezes lá falta água, fica uma fedentina miserável, os banheiros... fica lá entupido porque não tem água, uma imundice, lá. Sempre acontece, sempre faltou água.

Entrevistado 2 - O hospital recebe água da embasa mesmo... Inclusive falta água sempre... meu sobrinho trabalha lá, às vezes tá folgando porque falta água pra lavar.

Entrevistado 3 - Por exemplo, uma das coisas que influenciou meu vizinho a construir o tanque dele foram duas coisas, primeiro por que ele não queria ficar sem água e ultimamente tem faltado água sempre, segundo porque ele não queria pagar caro pela água, então quando ele soube que economizaria na construção, ele se convenceu que é um dos problemas das nascentes daqui, as nascentes tem esse problema porque todas elas estão praticamente em terrenos particulares, às margens do rio, todas elas estão em pedaços particulares. Eu sei, aí é a ausência do poder público, inclusive da própria justiça. Existe uma lei que regulamenta as nascentes, as margens do rio.

Os poderes públicos e os fazendeiros são identificados como corresponsáveis pela degradação dos rios e do meio ambiente, já os entrevistados relacionam suas práticas à conservação deles:

Entrevistado 1: mas isso aí tem a ver também com o poder público, porque o lixão foi construído e tinha um matadouro às margens do rio, então tinha o matadouro de animais que jogavam todo o excremento da matança dos animais dentro do rio e tinha um lixão no meio do matadouro, que era o lixão da prefeitura e quando chovia tudo corria pra dentro do rio.

Entrevistado 2: quem primeiro atacou o rio foi mesmo o próprio poder público com o matadouro e o lixão ao lado do rio. Eu não sei se lá na Boa Vista o pessoal faz isso, chama de abrir o brejo, que é uma loucura. Por que um brejo ele reserva água, ne? Tá ali guardada ne, aí o pessoal chega nesse período de verão e abre, eles vão cavando o brejo, vão cavando a grama toda e vão fazendo como se fosse um corrego ali pra água, ao invés de deixar a água ali guardada... todo o brejo é um reservatório.

Entrevistado 3: Tanto é que quando foi reformar essa praça da cidade e na época eu participava de um conselho da igreja, igreja católica. Aí nós fomos chamados pra ver o projeto porque ele interferia diretamente na estrutura da matriz, né, ali em volta da matriz. E quando o projeto foi mostrado, a gente sugeriu isso: gente, constrói um tanque subterrâneo aqui pra captação de água de chuva, porque todo processo de jardinagem dessa praça vai ser utilizado e pode ser

utilizado inclusive para outros fins, a igreja poderia utilizar essa água, por exemplo, para o banheiro. Como está próximo à prefeitura, poderia ser utilizada para os banheiros da prefeitura, ou até da Câmara municipal, por que é tudo próximo, a delegacia também. A gente deu a sugestão da interferência no projeto, aí eles anotaram mas depois disseram que não, que não seria possível porque iria fugir do projeto original que a caixa econômica já aprovou, e isso vai interferir nas verbas quem vem, seria um adendo a mais e aí não podemos mexer nessa parte. Ou seja, Era uma coisa muito simples...

Entrevistado 4: Inclusive lá no Medsen, João fez um projeto, esse projeto foi aprovado, pra construir um tanque, pra captar toda água de toda a escola, para que pudesse ser utilizado nos banheiros. O dinheiro chegou em dezembro do ano passado, quando foi aprovado o projeto, mas até agora nada, ninguém sabe se vai construir ou não. Então assim, existe as vezes uma solução, uma ideia, como a da matriz, eu sempre comentei isso com Jutai, que era um desperdício jogar tanta água fora, só de uma chuva, é muita água. Só precisa de dois dias de chuva, e se for intensa, de um dia pra ter um tanque cheio aqui. Às vezes até de uma hora.

Figura 6 - Serra da Copioba - remanescente de Mata Atlântica



Fonte: Pesquisa de campo, 2018

As práticas agrícolas também têm promovido a devastação dos remanescentes de Mata Atlântica. É possível perceber na figura 6 o avanço de cultivos agrícolas sobre a Serra da Copioba (ao fundo). De acordo com um dos entrevistados, “quem mais destrói são os latifundiários. Eles derrubam tudo. E quando não derrubam, tocam fogo”. Outro relato aborda que “os coronéis não respeitam as leis que regulamentam o plantio de árvores”. Um desses grandes proprietários, ao ser entrevistado sobre tal

postura, disse: “é a herança nos nossos avós”. Segundo dados do SOS Mata Atlântica (2013), atualmente restam apenas 2% da cobertura original (mapa 2).

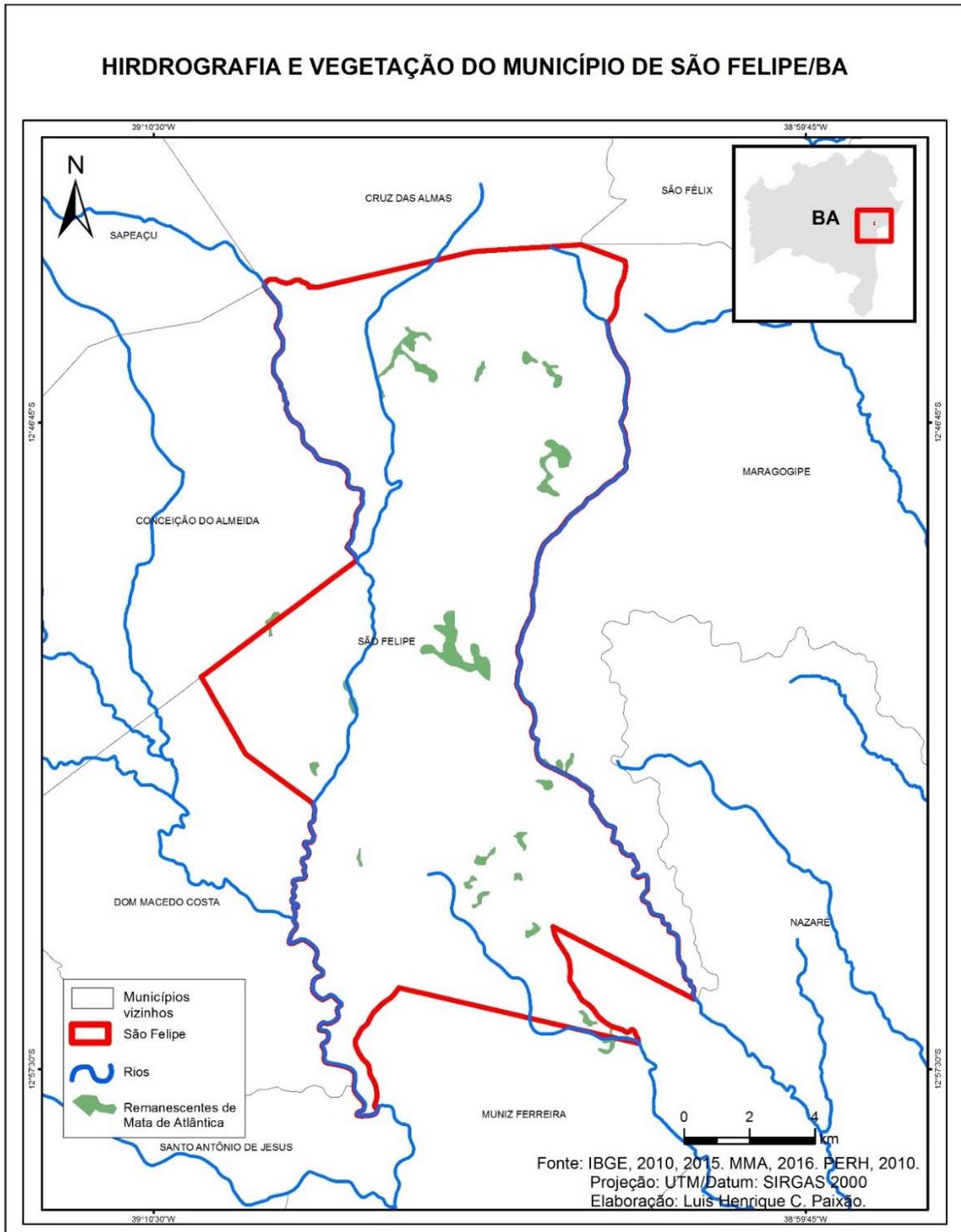
Essas características e dinâmicas estão diretamente relacionadas com todos os ODS e habitam o centro das discussões ambientais em São Felipe. Por outro lado, por parte dos políticos, não recebem atenção alguma. A Secretaria Municipal responsável pela pasta abriga os temas agropecuária, abastecimento, indústria, meio ambiente e comércio, e, segundo levantamento da pesquisa de campo, conta apenas com três funcionários além do gestor. Do ponto de vista da participação popular, a partir da constatação de Ramos (2018) sobre a inefetividade do Plano Diretor Participativo (PDP) de São Felipe, fica evidente que ainda se encontra ocorrendo nos degraus mais baixos, considerando-se que o PDP foi precedido de audiências públicas e as ações pleiteadas não se concretizaram até o presente.

O Plano Diretor de São Felipe inseriu as diretrizes setoriais para o meio ambiente a fim de promover o uso racional dos recursos naturais, conservação do patrimônio natural, de áreas ambientalmente frágeis, recuperação de áreas degradadas e recomposição da vegetação, inclusive restabelecendo funções ecológicas do território, incentivo à educação e controle ambiental, criação e implantação de um conselho municipal do meio ambiente, programa municipal de educação ambiental, de coleta seletiva de lixo, programa de recuperação e conservação das Áreas de Preservação Permanentes, sistema de áreas verdes, conservação da mata ciliar, delimitação das áreas de proteção ambiental e proibição de novas ocupações em áreas de conservação ambiental. (...). apesar de apresentar como finalidade deste plano o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade visando assegurar a função social da propriedade que é o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado do território do município e bem-estar dos cidadãos, em poucos momentos, se revela a identificação específica de aplicação de ações socioambientais no município, como no caso do art. 20, parágrafo 1º, d, que trata sobre a implementação de um sistema de abastecimento de água potável nos povoados rurais e no distrito de Vila Caráipe, também no art. 23, VII, traz a questão da revitalização dos Rios Copioba e Caráí que até o momento (2017) não foi realizado (RAMOS, 2018, p. 66-67).

Atualmente há uma grande preocupação com a qualidade do meio ambiente, inclusive foi constituída a Associação Copioba dos Filhos e Amigos de São Felipe, que é uma das principais referências, no município, de organização não governamental voltada para a conservação ambiental. Entretanto, a despeito das pressões populares, especialmente no tocante ao saneamento básico, as gestões municipais vêm

negligenciando esta pauta sucessivamente desde 2007, quando foi incorporado ao Plano Diretor o Plano Municipal de Saneamento Básico.

Mapa 2 - Hidrografia e vegetação do município de São Felipe-BA



A história oficial do município inicia-se em 1678, com o avanço das bandeiras rumo ao interior do território. A região era habitada anteriormente por índios Maracás e Maracanãs. Àquela época, os irmãos Tiago e Felipe Dias Gato, parentes próximos de Bartolomeu Gato, grande fazendeiro em Maragogipe, ocuparam um sítio nas proximidades do rio Pequi, cuja fertilidade das terras motivou a vinda para o local de outros moradores. Já foi designado como São Felipe das Roças (devido à grande quantidade de lavouras de mandioca, fumo, cana-de-açúcar e cereais) e São Felipe das Cabeceiras (pela proximidade às cabeceiras do rio Copioba).

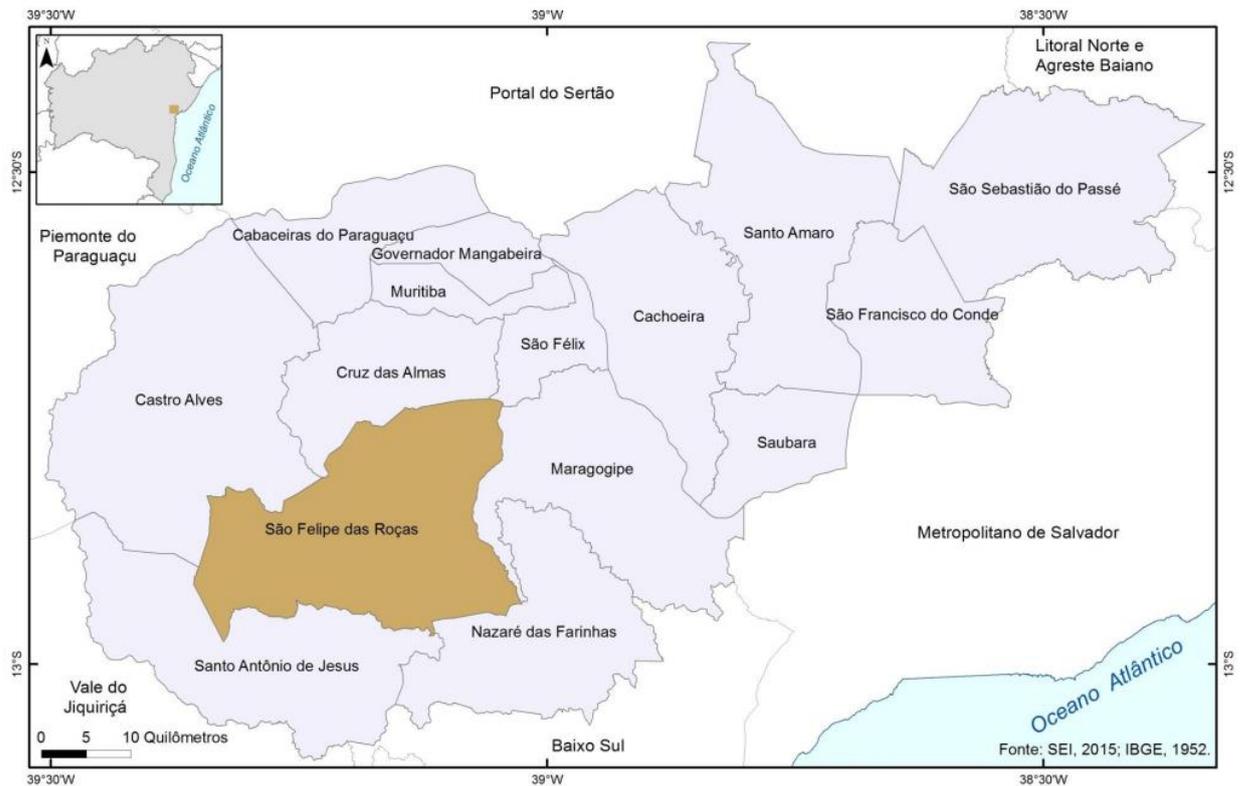
Os fundadores erigiram um cruzeiro e construíram uma capela em 1681, sob a invocação dos apóstolos São Felipe e São Tiago, que se tornaram padroeiros da localidade (IBGE, 1958). Em 1698 São Felipe fazia parte da Freguesia de Maragogipe, mas o crescimento populacional e o desenvolvimento local lançaram-no à categoria de Freguesia em 1718. Foi desmembrado de Maragogipe pela Lei 1952 de 29 de maio de 1880, alcançando a condição de vila, com quatro distritos: São Felipe (sede), São Benedito (Vila Caraípe), São Roque (atual Dom Macedo Costa) e Conceição do Almeida. Enquanto vila, não existia a figura do prefeito; o poder político era exercido por um juiz, com a participação de vereadores e um representante do povo. A primeira Câmara administrativa da vila foi composta por quatro tenentes (tenente-coronel José Leandro Gesteira; os tenentes Marcolino de Almeida, Francisco da Fonseca Rocha e Rufino Correia Caldas) e um padre (Francisco Manuel da Purificação), podendo-se aduzir a influência do coronelismo na administração (SANTOS, 2013 apud JESUS, 2017).

O território foi reduzido, ao longo do tempo, sendo que parte de suas áreas integraram ou deram origem a outros municípios (mapas 3 e 4). Algumas propriedades (fazendas de engenhos) foram passando aos herdeiros e até mesmo a ex-escravos que foram mantidos nas propriedades como mão de obra após a abolição - e aos seus descendentes, afilhados dos proprietários de terras, como forma de obrigação, de modo que essas terras foram sendo retalhadas. Assim surgiram, as pequenas áreas produtivas dos agricultores familiares (IBGE 1958; SANTOS, 2013 apud JESUS, 2017).

Atualmente, o município de São Felipe é composto de distrito sede (São Felipe), distrito de Vila Caraípe e dos povoados de Andaiá, Boa Vista, Araçás, Sol Posto, Ferreira, Serrote, Riachão do Lázaro, Retiro, São Domingos, Cangalheiro, Pequi, Copiobinha, Tabúa, Buri, Morrinho, Sapezinho, Chaves, Campo das Flores,

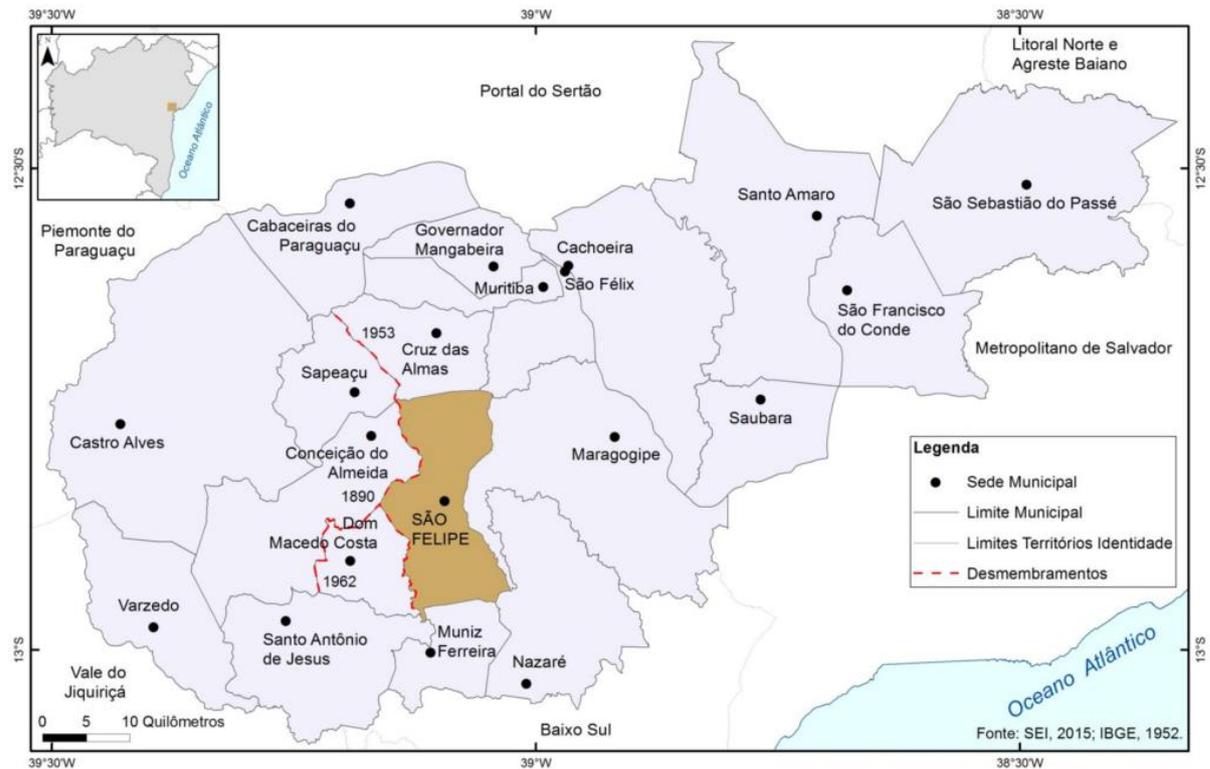
Barragem, Pau D'Alho, São José dos Pilões, Tabocas, Suspiro, Copioba Açú, Pitinga, Barbosa, Palmeirinha, Canabrava, Itaparica, Bate Quente, Copioba Mirim, Tiririca, Ilhota, Pilões, Carai, Camargo, Xangó, Sapezinho do Bom Gosto, Bom Gosto, Batatan, Queimadas, Vapor, Coelho, Mutum, Baixa de Areia (OLIVEIRA, 2012).

Mapa 3 - Limite da Vila São Felipe em 1883



Fonte: SEI, 2015; IBGE 1952 apud JESUS, 2017

Mapa 4 - Limites de São Felipe após desmembramento



Fonte: SEI, 2015; IBGE 1952 apud JESUS, 2017

No centro do distrito sede, em meio à praça central, está situada a imponente Igreja Matriz de São Felipe e São Tiago. Ao redor dessa imponente construção estão situadas as estruturas administrativas do município, a delegacia de polícia, a câmara de vereadores, o mercado municipal e a feira livre. O catolicismo é a religião mais praticada no município (IBGE, 2010), e está presente em diversas manifestações populares, como as rezas, em que algumas das ladainhas e orações ainda são pronunciadas em latim, demonstrando vigor nas tradições católicas. A elas seguem, às vezes, um samba de roda regado a licores produzidos com frutas da estação e cachaças da região. Na figura 7 é perceptível o ambiente calmo e bucólico do centro da cidade na década de 1960, contrastando com muitos veículos e pontos de comércio no entorno da praça (figura 8) atualmente.

Figura 7 - Praça da Matriz - década de 1960



Fonte: JC Repórter

Figura 8- Praça da Matriz - 2018



Fonte: Pesquisa de campo, 2018

As instituições religiosas (igrejas evangélicas e católicas) também podem atuar como aliadas no desenvolvimento socioambiental do município, na medida em que articulam diversos grupos (mulheres, homens, jovens) em torno de atividades comunitárias. A atuação dos líderes da tem grande potencial para criar vínculos comunitários e promover discussões em prol da promoção do bem comum. Por exemplo, a pesquisa identificou a contribuição da Igreja Católica para a criação do Partido dos Trabalhadores no município. Segundo um dos entrevistados, “o PT foi criado dentro da Igreja Católica. Naquela época tinha as pastorais, foi lá que eu tive a minha formação política. As homilias falavam sobre a divisão do pão”.

As religiões de matriz africana também estão presentes no município, embora invisibilizadas pelo preconceito. Era comum, entre os entrevistados, a reação de negação das práticas de umbanda e candomblé, sendo as comunidades de terreiros geralmente lembradas pela realização de outras atividades culturais não religiosas, como o tradicional samba de roda, ou então são identificadas como “centros de mesa branca”. Entretanto, a importância desses espaços vai além do aspecto religioso e cultural e abrange o cuidado com as pessoas e com a natureza, sendo para lá que se dirigem aqueles que se encontram aflitos com problemas de saúde, mesmo que residentes em outros distritos. Tive a oportunidade de presenciar, na visita que fiz ao Centro Umbandista São Jorge, localizado em Vila Caraípe, pessoas com queixas de dores sendo atendidas por um caboclo, incorporado na figura do Sacerdote, que realizou rezas, incensou seus corpos e receitou procedimentos de cura. O Sacerdote apresentou-me o espaço do terreiro comentando o nome de plantas do jardim e suas funções fitoterápicas.

Na zona rural, é possível perceber a presença de pequenas propriedades<sup>25</sup>, com plantações de diversos gêneros agrícolas (fig. 9). Os agricultores familiares produzem - geralmente de forma tradicional mandioca, milho, amendoim, feijão, inhame, aipim, batata doce, banana, hortaliças, laranja e limão e alguns animais, incluindo pequenos rebanhos bovinos, suínos, caprinos, equinos, muares e aves. Há casas de farinha nas pequenas propriedades, algumas mecanizadas (fig. 11) engenhos de produção de melaço (fig.12 e 13) em atividade. Já nas propriedades

---

<sup>25</sup> Jesus (2017) informa que 98,1% dos agricultores de São Felipe são minifundiários, ou seja, tem propriedade rural com área inferior a 50ha; segundo a classificação do INCRA, minifúndios são propriedades rurais com área inferior a um módulo fiscal. Em São Felipe, um módulo fiscal corresponde a 30 ha (INCRA, 2013).

de médio porte (fig. 10), produz-se cana-de-açúcar ou cria-se gado bovino. (JESUS, 2017).

Figura 9 - Pequena Propriedade Rural da comunidade do Retiro



Fonte: Pesquisa de campo, 2018

Figura 10 - Pastagem em propriedades médias



Fonte: Pesquisa de campo, 2018

Figura 11 - Casa de farinha mecanizada



Fonte: Pesquisa de campo, 2018

Figura 12 - Engenho de cana-de-açúcar



Fonte: Pesquisa de campo, 2018

Figura 13 - Engenho de cana de açúcar



Fonte: Pesquisa de campo, 2018

No que tange a cadeia produtiva da cana-de-açúcar, muitos dos engenhos do município dedicam-se à produção de cachaças e aguardentes. Destaca-se o engenho Fonte Dourada, que desde o ano 2000 passou a investir em tecnologias modernas de produção, contando com financiamento público. O bagaço da cana-de-açúcar é aproveitado para produção de energia, reduzindo o consumo de lenha, o engenho diversificou a produção, que inclui rapadura (com sabores), melação, açúcar mascavo, e cachaça de mel da cana (fig. 12). Segundo o produtor, com os investimentos ele conseguiu empregar todos os filhos na indústria familiar e se manter no campo, dando continuidade a uma tradição do município que está se perdendo.

Produtor: Um vendedor de equipamentos viu a Associação pra vender. Eu peguei um financiamento do Banco do Nordeste. Os outros que não tiveram coragem disseram que não ia dar certo. O pessoal da EBDA deu assistência e foi aí que eu comecei. Era o ano 2000. Hoje eu não vendo mais produtos por falta de produção. O pessoal lá em São Paulo que 10 mil quilos de açúcar mascavo e eu não consigo entregar. A dificuldade hoje é mão de obra. O trabalhador da zona rural ganha hoje melhor que na cidade. A diária é de R\$80,00, mas não querem ter o compromisso. Eles vêm o dia que quer.

Figura 14 - Produtos do Engenho Fonte Dourada



Fonte: Pesquisa de campo, 2018

A fala do produtor remete ao êxodo rural, que reduz a oferta de mão de obra no campo, e à visão de que o trabalho rural é algo indesejado. É preferível não trabalhar ou trabalhar na cidade ganhando menos a trabalhar no campo. Essa visão é corroborada na fala de uma entrevistados sobre o ensino em São Felipe:

Entrevistado 1: As escolas rurais estão fechando. As crianças já crescem aprendendo que o rural é atrasado. As escolas têm ensino urbano. As crianças só queriam comer produtos industrializados, porque isso é sinal de progresso.

Entrevistado 2: Os jovens não querem estudar aquilo que pode ajudar a comunidade. Querem fazer outras coisas, não querem a agricultura. “Se meu pai e minha mãe trabalharam na roça e nunca conseguiram nada, não quero essa vida pra mim”.

Figura 15 - Prédio escolar na zona rural de São Felipe



Fonte: Pesquisa de Campo

A cadeia produtiva da mandioca também ocupa papel de destaque no município, principalmente por tratar-se de um componente básico da alimentação e da economia agrícola no Recôncavo, sendo considerada como fundamental ao desenvolvimento socioeconômico da região. A importância da mandioca se observa, por exemplo, em Carta Régia de 12 de julho de 1799, constava que para cada quatro casais de novos povoadores vindos da Europa para essas áreas ao sul do Recôncavo, precisavam trazer dentre outros utensílios, uma roda de ralar Mandioca e pequenos alguidares de cobre para cozer a Farinha (FLEXOR, 2004, p. 26 apud SANTOS, 2015). A farinha de mandioca produzida em São Felipe envolve um saber-fazer local, que aliado à perspectiva histórica e geográfica da produção conforma requisitos permissíveis ao pedido de Indicação Geográfica<sup>26</sup> da farinha da Copioba.

Os produtos com potencial de pedido de IG devem adequar-se à legislação vigente, buscando a organização dos produtores, a forma de condução do processo produtivo, a uniformização da produção sob critérios de qualidade, o marketing local e regional e a articulação

---

<sup>26</sup> Indicação Geográfica corresponde a uma forma de qualificação para produtos e serviços atribuídos por características intrínsecas e próprias, que os vinculam a sua região produtora de origem, sendo as qualidades específicas relacionadas ao meio ambiente (geografia, clima, solo) ou pelo saber-fazer tradicional, transmitido ao longo dos anos de uma geração para outra, em determinada cultura (SILVA, 2014).

dos processos de comercialização (BRANCO et al., 2013 apud SILVA, 2014 p. 82).

Os agricultores familiares encontram muita dificuldade para continuarem exercendo a lida no campo, que incluem questões políticas a embaraçar a atuação das associações, falta de apoio técnico, violência no campo, desarticulação dos produtores em torno das associações e cooperativas e baixo valor de mercado da mandioca e da farinha.

Entrevistado 1: Minha origem é rural. E nós nos mudamos por falta de perspectiva. O que falta muito é técnicas de plantio, fortalecimento da agricultura familiar, falta a população deixar a política de lado e pensar no bem comum.

Entrevistado 2: O que mais agrediu a zona rural foi o descaso dos governantes. A violência atingiu a zona rural e a gente ficou à mercê dos traficantes. Os filhos foram embora e os pais não querem ficar sós.

Entrevistado 3: Todos os projetos que a Associação tenta, vem um político que corta. Com isso a Associação não anda. Até pouco tempo atrás os caras tinham cópias dos títulos. Na hora da eleição eles comparavam o resultado da urna.

Entrevistado 4: Os rios estão mortos. Antigamente a gente atravessava o rio com jangada, hoje virou um riacho. Muitas pessoas que viviam do rio hoje a maioria foi embora, por falta de perspectiva, sem estrutura. Algumas pessoas que tinham mais dinheiro comprou os terrenos de todo mundo. Hoje é tudo pasto, coisa que antigamente era diferente, era agricultura, 15 a 20 caminhões de produção que saía de lá. Hoje não tem nada... Xangó, Tapera, Coelho... a maioria é de Chico da Para todos. Só vê pastagem pra todo canto.

Entrevistado 5: Hoje não compensa fazer agricultura. Falta apoio técnico. As inovações estão chegando, mas a gente não acompanha. Como não tem como investir na estrutura, o único item que se aproveita da mandioca é a farinha. As pessoas que estão no comércio ainda se mantêm, mas quem tá na agricultura familiar tem dificuldade.

Entrevistado 6: As pessoas da zona rural não sabem como promover seus direitos. Aqui na região tem de 30 a 40 casas de farinha, mas não tem planejamento, estrutura, organização. As pessoas acham que sozinhas vão dar conta, mas não dão. Nós éramos fortes na mandioca, depois entrou a mandioca de outros lugares. Nossas casas de farinha estão fechando... enquanto isso outras cidades levam a fama da farinha da Copioba.

Desarticulados, sem assistência técnica e investimentos, as famílias que operam casas de farinha realizam o processo de produção de forma artesanal, contando com equipamentos manuais, por vezes rudimentares. Algumas casas de

farinha são mecanizadas, mas, de acordo com Silva (2014), essas casas de farinhas não atendem a requisitos sanitários suficientes.

Na maioria das vezes, as casas de farinha não possuem edificações apropriadas, por funcionarem em imóveis adaptados, que não foram projetados para essa finalidade ou foram reformados de modo inadequado. A infraestrutura é precária (fig. 16), não possuindo paredes ou barreiras físicas que delimitem a presença de animais, acesso a água potável ou instalações sanitárias (banheiros). Há ainda o impacto ambiental do descarte da manipueira (o líquido resultante da prensagem da massa da mandioca), rico em ácido cianídrico, geralmente lançado diretamente no solo, sem tratamento (SILVA, 2014).

Figura 16 - Cara de Farinha - Distrito de Sapezinho



Fonte: Pesquisa de Campo, 2018

Segundo dados do IBGE (1958; 2010)<sup>27</sup>, em 1950, o Recenseamento Geral registrou 25.343 habitantes, 92,7% destes estavam na zona rural; em 2010, a população era de 20.305 pessoas – das quais 51,64% (10.485 pessoas) habitam na

---

<sup>27</sup> O IBGE disponibiliza as informações sobre municípios e resultados sobre as pesquisas realizadas em uma plataforma amigável disponível no site: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/sao-felipe/panorama>.

área rural do município e 48,36% (9.820 pessoas) vivem nas zonas urbanas. Houve, portanto, um decréscimo populacional e uma mudança na distribuição da população, revelando uma migração considerável da população rural para a zona urbana ou para outros municípios e centros urbanos (mapa 5).

Tabela 1 - População Total por Gênero, Rural/Urbana de São Felipe

<b>População</b>	<b>População (1991)</b>	<b>% do Total (1991)</b>	<b>População (2000)</b>	<b>% do Total (2000)</b>	<b>População (2010)</b>	<b>% do Total (2010)</b>
População total	20.621	100	21.656	100	20.305	100
População residente masculina	10.506	50,95	10.951	50,57	10.083	49,66
População residente feminina	10.115	49,05	10.706	49,44	10.222	50,34
População Urbana	6.906	33,49	8.250	38,1	9.820	48,36
População Rural	13.715	66,51	13.406	61,9	10.485	51,64

Fonte: Atlas Brasil (2018)

Segundo Jesus (2017) diversas são as causas que apontam para a emigração do campo para a cidade em São Felipe - e que estão presentes em vários municípios da Bahia: carência de políticas dos governos (federal, estadual e municipal) que promovam o desenvolvimento rural e a equidade na posse de terras; infraestrutura rural insuficiente; necessidade de morar na zona urbana por questão de trabalho; em virtude das distâncias e deficiências de transporte público para algumas localidades; aumento da violência na zona rural; terrenos com áreas de produção insuficientes ou falta de terras; e ainda, o reduzido número de pessoas nas famílias, que dificulta a execução de atividades como lavar roças. Na pesquisa de campo constatei a presença de marcas do narcotráfico das paredes e muros das escolas (fig. 17), e em visita a um bairro do centro da cidade fui orientada por um dos moradores que me acompanhava a deixar os vidros do carro abertos para facilitar a identificação por “questões de segurança”.

Por outro lado, muitas famílias continuam resistindo e dispostas a continuarem em suas comunidades de origem, tanto por se sentirem-se conectadas ao modo de vida e trabalho no campo como por reconhecerem a vida na cidade como uma “armadilha”, pois há o medo do desemprego e sabem de pessoas próximas que

venderam sua propriedade no campo e, por conta dos altos preços dos imóveis na cidade, passaram a viver em ocupações periféricas, de modo precário.

Figura 17 - Presença do narcotráfico em escola da zona rural



Fonte: Pesquisa de Campo, 2016

Figura 18 - Presença do narcotráfico em escola da sede



Fonte: Pesquisa de Campo, 2018

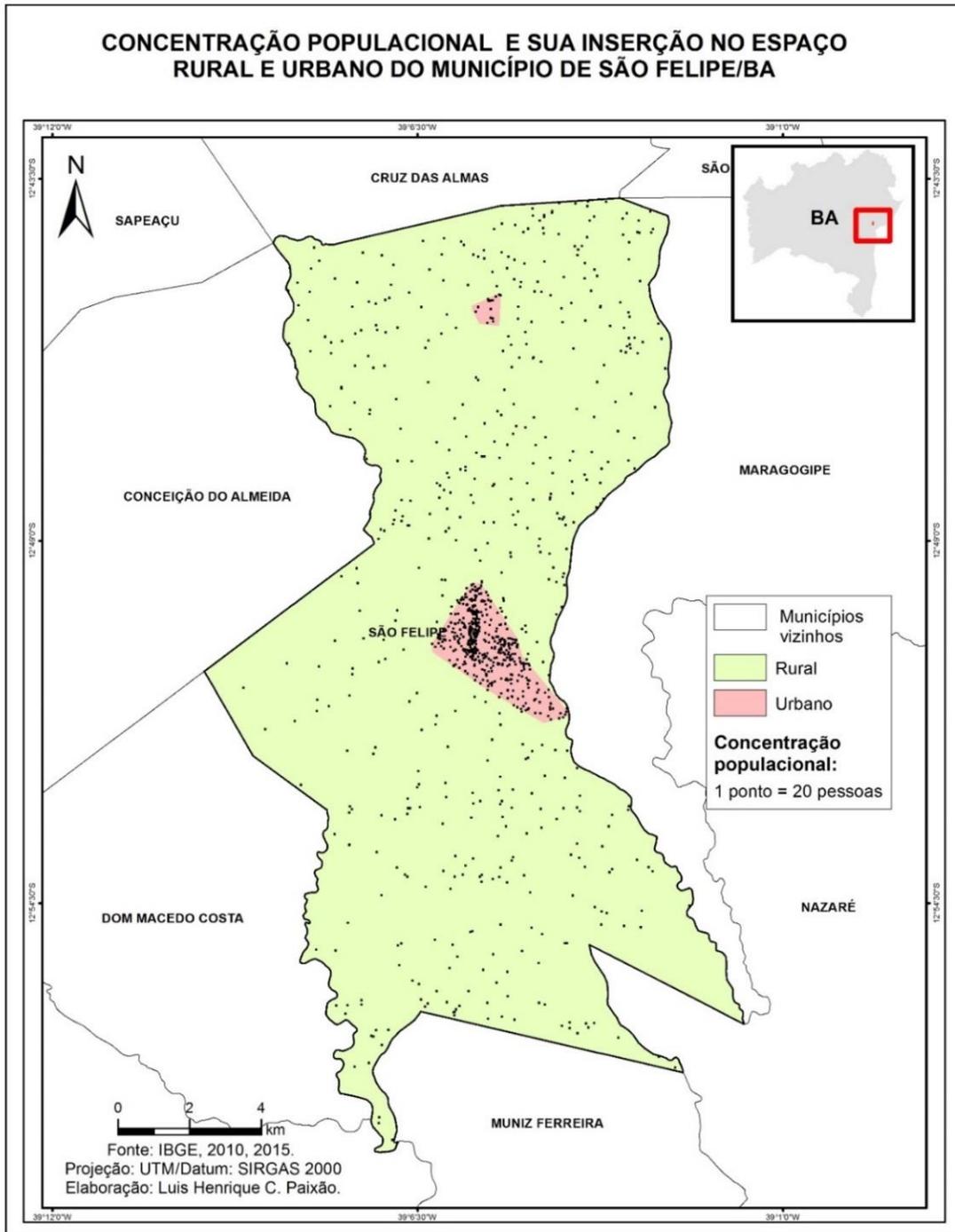
Jesus (2017) afirma que a concentração de terras entre fazendeiros e a proliferação de minifúndios entre os agricultores familiares são problemas inter-relacionados que afetam a permanência desses últimos no campo, evidência também trazida por Ramos (2018) ao abordar a evolução do Índice de Gini na estrutura fundiária e que foi corroborada pela pesquisa in loco. Ramos (2018) registra que houve um aumento crescente na concentração de terras entre os anos de 1940 e 2006, saindo de 0,523 para 0,749. De acordo com um dos entrevistados: “uma das dificuldades é que os fazendeiros oferecem um preço maior que o do mercado pela tarefa de terra. O agricultor cresce o olho e vende. Quando chega na cidade não consegue comprar nem um terreno. Tudo caro”.

Em geral, nas comunidades pesquisadas, é insuficiente o acesso das famílias a programas e políticas públicas voltadas à população rural; a produção das lavouras em minifúndios é insuficiente para o sustento das famílias, forçando parte dos agricultores a realizarem outras atividades - trabalhos como diarista em outras

propriedades da mesma localidade ou não; prestação de serviços em áreas urbanas, trabalho artesanal e produção de bolos, doces e outros alimentos são estratégias utilizadas para complementar a renda e proporcionar a permanência dessas famílias no campo.

A autora, que realizou estudo junto 225 agricultores de sete comunidades rurais de São Felipe (Barlavento, Bom Gosto, Caboclo, Chaves, Fazenda Velha, Pitinga e Vila Caraípe), identificou a luta e resistência das populações rurais para se manterem no campo, defendendo seu modo de vida e trabalho, mesmo se sujeitando a receber baixos valores por seu trabalho, sendo frequente, nessas comunidades, a união das famílias para o enfrentamento das dificuldades, como por exemplo, a venda dos produtos da agricultura familiar diretamente ao consumidor na feira livre. Os agricultores familiares entrevistados também afirmaram temer a violência dos centros urbanos e o fato de não saberem fazer outro trabalho além da lida com a terra como motivadores da sua permanência na zona rural.

Mapa 5 - Concentração populacional e sua inserção no espaço rural e urbano do município de São Felipe



Fonte: Ramos, 2018

Diante dessas transformações, a tradicional feira livre de São Felipe apresenta-se como elemento de grande importância e resistência à urbanização, na medida em que se constitui um ambiente de comércio e de sobrevivência para as famílias de agricultores, mas também um espaço de sociabilidades e ludicidade, com a presença de práticas não capitalistas que demonstram as resiliências da identidade rural, conforme entendimento de Pereira e Alencar (2016). Para as autoras,

A feira livre acolhe em seu cotidiano, dinâmicas de diferentes temporalidades próprias dos processos de desenvolvimento. Sua constituição oferece o antigo e o novo, transformações e resistências que revestem suas significações de territorialidade, proporcionando uma relação homem-natureza que dialoga entre o rural e o urbano constitutivos do município (PEREIRA; ALENCAR, 2016, p. 58).

A feira livre tem lugar no centro da cidade, ou seja, na sede do município, próximo ao Mercado Municipal, e ocorre uma vez por semana, aos sábados e aí se encontra toda a diversidade da produção local, com amplo repertório de frutas, verduras, hortaliças, raízes e leguminosas (fig.19). Já no mercado municipal, que funciona durante toda a semana (fig. 23 e 24), são vendidos principalmente a farinha e os aguardentes produzidos na região, além de serviços como lanchonetes e barbearias, funcionando com estrutura rudimentar. A farinha é vendida em litros (medida tradicional feita com uma peça de madeira).

Figura 19 - Produtos da agricultura familiar comercializados na feira livre



Fonte: Pesquisa de campo, 2018 – Acervo pessoal

Conforme é possível depreender da Figura 20, a realização da feira mobiliza uma grande quantidade de pessoas vindas de várias partes do município e de outras localidades. Ali se comercializa de tudo um pouco, além da grande variedade de produtos da agricultura familiar – de roupas e artesanatos a aguardentes produzidas em destilarias locais, alimentos típicos da culinária local, como farinha de mandioca, beijus, bolos, doces; e até mudas de cultivos agrícolas. Ramos, Pereira e Alencar (2017) apontam para a constituição da Feira livre como patrimônio histórico e cultural, onde o espaço é marcado pela pessoalidade, questões de afetividade que são respeitadas e perpetuadas; relações de compadrio e solidariedade que superam as questões capitalistas e inserem o modo de vida como componente do processo produtivo. Lado a lado com a profusão de belas cores, aromas e texturas, é possível perceber a ausência de estruturas adequadas para os usuários desse espaço que é de fundamental importância econômica e cultural para o município (fig. 21 e 22). Na Figura 21 é notório que alimentos são comercializados sem cuidados fitossanitários mínimos, há acúmulo de resíduos nas ruas e as estruturas de exposição são precárias.

Figura 20 - Feira livre de São Felipe



Fonte: Pesquisa de campo, 2017

Figura 21 - Aspecto do comércio de alimentos no mercado municipal em dia de feira



Fonte: Pesquisa de campo, 2017

Figura 22 - Estrutura das barracas da feira



Fonte: Pesquisa de Campo, 2018

Figura 23- Box de venda de cachaça no mercado municipal



Fonte: Pesquisa de Campo 2018, Acervo pessoal

Figura 24 - Área de venda de farinha no mercado municipal



Fonte: Pesquisa de Campo 2018, Acervo pessoal

Para os munícipes, o dia de feira é o momento mais esperado da semana, não só por movimentar a economia local, mas também por promover o encontro de pessoas, sendo, por esse motivo, frequentada estrategicamente por políticos durante o período eleitoral. Por suas configurações, a feira livre é um dos principais patrimônios imateriais do município, e pode ser visto como espaço oportuno para aplicação da Agenda 2030 e ampliação do poder popular. Os ODS 1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10, 11, 12, 16 e 17 podem ser adaptados para atender e promover os interesses e direitos daqueles que estão diretamente envolvidos com a realização da feira livre. A frequência semanal pode ser favorável à criação de grupos de discussão sobre as possibilidades de melhorias associadas aos ODS, assim como abordagens temáticas voltadas aos segmentos sociais específicos, como jovens, mulheres, idosos, pessoas com deficiências, dentre outros. A Assessoria Jurídica Popular poderia contribuir para a articulação desses grupos e encaminhamento das propostas, favorecendo assim o desenvolvimento socioambiental local.

### 2.3 ANÁLISE DE SÃO FELIPE À LUZ DA AGENDA 2030

A aplicabilidade da Agenda 2030 no contexto de São Felipe revela-se um grande desafio. Por constituir-se numa Agenda concebida no âmbito global, apresenta lacunas e incongruências, especialmente quando sua abordagem recai sobre o âmbito local cujas características e dinâmicas são calcadas na vida no campo. Em outras palavras, a Agenda 2030 parece não ter viabilidade no contexto de São Felipe, se mantida no seu formato original. No quadro a seguir são explicitadas as informações obtidas através da ferramenta online Relatórios Dinâmicos, ao tempo em que são traçadas algumas críticas e sugestões para o aprimoramento dos ODS, seus indicadores e metas, voltados ao desenvolvimento socioambiental de São Felipe.

Quadro 4 - Indicadores de São Felipe associados à Agenda 2030

Objetivo	Indicadores	Análise
<p style="text-align: center;"><b>ODS1: Erradicação da Pobreza</b></p> <p>Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares</p>	<p>Percentual da renda apropriada pelos 20% mais pobres e 20% mais ricos da população - 1991/2000/2010</p>	<p>A participação dos 20% mais pobres da população na renda, isto é, o percentual da riqueza produzida no município com que ficam os 20% mais pobres, passou de 4,91%, em 1991, para 2,80%, em 2010, aumentando os níveis de desigualdade. Em 2010, analisando o oposto, a participação dos 20% mais ricos era de 53,22%, ou 19 vezes superior à dos 20% mais pobres.<sup>28</sup></p>
	<p>Proporção de pessoas abaixo da linha da pobreza e indigência - 2000/2010<sup>29</sup></p>	<p>Em 2000, o município tinha 56,86% de sua população vivendo com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 140,00, percentual que reduziu para 39,58% em 2010. Mesmo apresentando uma redução de 30,39% no período, são 8.029 pessoas nessa condição de pobreza.<sup>30</sup></p>

<sup>28</sup> Uma das causas que aponta para a concentração de renda é aquisição dos minifúndios dos agricultores familiares por fazendeiros do município. O poder econômico e o poder político se confundem: os maiores proprietários de terras são os políticos da região. Outra categoria abastada que pode ou não se relacionar com a elite política é a dos perfumeiros, assim conhecidos aqueles que vivem do comércio itinerante em municípios do interior, realizando extensas rotas interestaduais.

<sup>29</sup> Para estimar a proporção de pessoas que estão abaixo da linha da pobreza, foi somada a renda de todas as pessoas do domicílio, e o total dividido pelo número de moradores, sendo considerado abaixo da linha da pobreza os que possuem renda per capita até R\$ 140,00. No caso da indigência, este valor será inferior a R\$ 70,00.

<sup>30</sup> Jesus (2017) assinala, em sua dissertação sobre a Produção do espaço agrário do município de São Felipe, que 98,1% dos agricultores familiares possuem propriedades tão pequenas (minifúndios) que não conseguem extrair da terra seu sustento. Muitos não têm terra para produzir seus cultivos. Para manterem-se no campo, utilizam como estratégia o trabalho de diarista em outras propriedades, com a prestação de serviços diversos. A pesquisa de campo proporcionou a constatação do estado de pobreza nos distritos rurais, além da visão de falta de perspectiva dos jovens do campo em função da pobreza, e das difíceis condições de trabalho.

	Índice de Vulnerabilidade Social <sup>31</sup>	<p>O IVS geral do município, era 0,592, em 2000, passando para 0,407 em 2010. Com essa evolução, o município está com o nível de vulnerabilidade alta.</p> <p>Desmembrando o índice nas suas três dimensões básicas – Infraestrutura, Capital Humano e Renda e Trabalho – constata-se que a dimensão renda e trabalho apresentou a maior evolução, passando de 0,793, em 2000, para 0,583 em 2010. A dimensão capital humano foi a que apresentou a menor variação, passando de 0,561, em 2000, para 0,415 em 2010.</p>
	Número de famílias incluídas no Cadastro Único para Programas Sociais e famílias beneficiárias no Programa Bolsa Família - 2004-2017	<p>Todos os cidadãos que estão em situação de vulnerabilidade podem contar com benefícios de proteção social. Neste município, o número de famílias incluídas no Cadastro Único para Programas Sociais, em 2014, era 5.325, passando para 4.975 famílias em 2016. No Programa Bolsa Família, em 2004, eram 2.015 famílias beneficiárias, passando para 2.898 famílias em 2017.</p>
<p><b>ODS2: Fome zero e agricultura sustentável</b></p> <p>Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável</p>	Não apresenta indicadores para aferição da realidade local	<p>A ausência de indicadores para este objetivo revela a invisibilidade do rural na formulação dos ODS. Sendo São Felipe um município rural com boa parte da população rural (agricultores familiares) em condições de pobreza, faz-se indispensável a proposição de indicadores. Algumas possibilidades de aferição seriam: existência e qualidade das feiras livres no município; número de agricultores</p>

<sup>31</sup> O Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) possui três dimensões: IVS Infraestrutura Urbana; IVS Capital Humano; e IVS Renda e Trabalho. Essas dimensões correspondem a um conjunto de ativos, recursos ou estruturas, cujo acesso, ausência ou insuficiência indicam como está o padrão de vida das famílias. O IVS varia de 0 a 1, em que 0 corresponde à situação ideal, ou desejável, e 1 corresponde à pior situação.

		familiares beneficiados com programas de financiamento e assistência técnica rural; número de associações/cooperativas em funcionamento; número de escolas rurais em funcionamento; existência de políticas públicas voltadas para a agroecologia; área destinada à reforma agrária no município; existência de iniciativas para boas práticas de produção; existência de produtores orgânicos certificados; número de estabelecimentos com indicação geográfica da farinha da Copioba, dentre outros.
<p><b>ODS3: Saúde e bem estar</b></p> <p>Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades</p>	Taxa de mortalidade materna a cada 100 mil nascidos vivos - 1996-2016 <sup>32</sup>	No caso deste município, de 1996 a 2016, o número de óbitos maternos foi de 9 a cada 100 mil.
	Proporção de crianças nascidas vivas por tipo de parto - 2001-2016 <sup>33</sup>	Em 2016, dos partos realizados, 52,45% foram cesarianas e 47,06% de partos normais. Quanto ao número de consultas pré-natais*, a proporção de gestantes sem acompanhamento pré-natal, em 2016, neste município, foi de 4,41%. As gestantes com 7 ou mais consultas representavam 62,25%.

<sup>32</sup> Óbito materno é aquele decorrente de complicações na gestação, geradas pelo aborto, parto ou puerpério (até 42 dias após o parto). Vale destacar que ao analisar a taxa de mortalidade materna no âmbito municipal o indicador torna-se muito instável, por isso apenas uma morte causa um grande efeito no indicador. A taxa de mortalidade materna máxima recomendada pela Organização Pan-americana de Saúde (OPAS) é de 20 casos a cada 100 mil nascidos vivos. A meta estabelecida para o Brasil é de 35 casos.

<sup>33</sup> A Organização Mundial da Saúde (OMS) recomenda, no máximo, 15% de cesarianas. O Ministério da Saúde recomenda, no mínimo, seis consultas pré-natais durante a gravidez. Esse alto índice de cesarianas, no município, pode ser investigado sob a ótica da falta de

	<p>Taxa de mortalidade de crianças menores de 5 anos a cada mil nascidos vivos - 1995-2016<sup>34</sup></p>	<p>A taxa de mortalidade de crianças menores de 5 anos, em 1995, era de 48,54 óbitos a cada mil nascidos vivos; em 2016, este percentual passou para 9,80 óbitos a cada mil nascidos vivos, indicando redução da mortalidade. O número total de óbitos de crianças menores de 5 anos no município, de 1995 a 2016, foi 119. A taxa de mortalidade de crianças menores de um ano, em 1995, era de 29,13 óbitos a cada mil nascidos vivos; em 2016, reduziu para 9,80 óbitos. Vale observar que o número total de óbitos de crianças menores de um ano, de 1995 a 2016, foi 101. Em 2014, 98,46% das crianças menores de 1 ano estavam com a carteira de vacinação em dia.</p>
--	---	--

participação das mulheres e sua invisibilidade nas políticas de saúde municipais, devendo ser levado ao Conselho de Saúde para monitoramento.

<sup>34</sup> Um dos principais indicadores da qualidade de vida de uma população, diretamente relacionado ao sistema de saúde, é a mortalidade infantil. Este indicador é afetado por diversos componentes, como o saneamento básico, o abastecimento alimentar, a educação a gestantes, entre outros, e sua redução gradual vem da melhoria das condições de vida urbana e do avanço da saúde coletiva e preventiva. Uma das estratégias de prevenção da mortalidade infantil é a vacinação contra doenças imunopreveníveis.

	<p>Proporção de mortes de crianças menores de 0 a 27 dias segundo a lista de causas de mortes evitáveis - 2016</p>	<p>Das mortes de crianças menores de um ano de idade ocorridas no município, em 2016, 50% foram crianças com menos de 7 dias de vida, a chamada mortalidade neonatal. Outros 0% ocorreram no período de 7 a 27 dias (neonatal tardia) e os 50% restantes no período pós-neonatal, entre 26 dias e 1 ano. Em 2016, 100% das mortes que ocorreram em menores de 0 a 27 dias eram evitáveis. As causas de mortes evitáveis mais frequentes foram: Reduzível por adequada atenção ao recém-nascido (100%); e Reduzível pelas ações de imunização, Reduzível por adequada atenção à mulher na gestação, Reduzível por adequada atenção à mulher no parto, Reduzível por ações de diagnóstico e tratamento adequado e Reduzível por ações promoção à saúde vinculadas a ações de atenção (cada uma com 0%).</p>
	<p>Número de casos de AIDS registrado por ano de diagnóstico, segundo gênero - 1990-2016</p>	<p>O município teve de 1990 a 2016, 14 casos de AIDS diagnosticados; destes, 4 femininos e 10 masculinos. No município, a taxa de incidência, em 2016, era de 0 casos a cada 100 mil habitantes, e a mortalidade, em 2016, 0 óbitos a cada 100 mil habitantes.</p>

<p>Número de casos de doenças transmissíveis por mosquitos - 2001-2012</p>	<p>No município, entre 2001 e 2012, houve 66 casos de doenças transmitidas por mosquitos, dentre os quais nenhum caso confirmado de malária, nenhum caso confirmado de febre amarela, 42.932 casos confirmados de leishmaniose, 449.197 notificações de dengue. A taxa de mortalidade associada às doenças transmitidas por mosquitos, em 2016, foi de 0 óbitos a cada 100 mil habitantes. Em 2015, foram notificados 5.249 casos de tuberculose. E a taxa de mortalidade de tuberculose, em 2016, era de 0 óbitos a cada mil habitantes.</p>
<p>Taxa de mortalidade prematura (30 a 69 anos) por doenças crônicas não transmissíveis - 1996-2015<sup>35</sup></p>	<p>Em 2015, dos óbitos prematuros de pessoas de 30 a 69 anos que ocorreram devido a doenças crônicas não transmissíveis, 4% foram em decorrência de diabetes mellitus; 60% doenças cardiovasculares; 4% doenças respiratórias e 32% neoplasias.</p>
<p>Percentual de internações hospitalares segundo as causas relacionadas ao uso de álcool e outras drogas - 2008-2016</p>	<p>Em 2016, a internação que ocorreu no município foi classificada da seguinte maneira: 100% como transtornos mentais e comportamentais devido ao uso de álcool (1 internação).</p>
<p>Taxa de mortalidade devido a acidentes de transporte terrestre, por 100 mil habitantes - 1996-2016</p>	<p>A taxa de mortalidade devido a acidentes de transporte terrestre, em 1996, era de 9,93 óbitos a cada 100 mil habitantes, aumentando para 18,24 óbitos em 2016.</p>

<sup>35</sup>Em uma situação ideal, os óbitos ocorreriam apenas por mortes naturais, em idades avançadas; porém, no contexto das transições epidemiológica, demográfica e nutricional, bem como na globalização dos padrões de consumo, de alimentação e hábitos de vida, as doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) são um dos principais problemas de saúde em todo mundo e que impactam diretamente a taxa de mortalidade.

	Percentual de crianças nascidas de mães adolescentes - 2001/2016 <sup>36</sup>	Em 2016, 17,65% das crianças que nasceram no município eram de mães adolescentes (de 10 a 19 anos).
<p><b>ODS4: Educação de qualidade</b></p> <p>Assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos<sup>37</sup></p>	Taxa de frequência líquida em creche e na pré-escola - 2000/2010 <sup>38</sup>	Em 2010, a frequência de crianças em creches aumentou para 8,01%. Do total de crianças de 4 a 5 anos residentes no município em 2000, 42,69% estavam matriculados na pré-escola; este percentual passou para 57,86% em 2010. Um dos requisitos para aumentar a qualidade do ensino, e, em consequência, o rendimento escolar e o aproveitamento dos recursos investidos, é a qualificação dos professores. Daqueles que lecionavam em creches, em 2017, 60,90% tinham nível superior completo; nas pré-escolas, esse percentual era de 44,40%.

<sup>36</sup> O percentual de gravidez na adolescência tem um importante componente de educação e estrutura familiar; porém, afeta os indicadores de saúde materna e infantil, tanto por questões de estrutura psicológica quanto fisiológica exigida para suportar a gravidez e a maternidade precoces

<sup>37</sup> É importante trazer à baila a educação dos adultos, idosos e idosas para o indicador, tendo em vista que este segmento é frequentemente invisibilizado. O envelhecimento da população é uma tendência nos próximos anos e o acesso à educação deve equitativo e ao longo da vida para todos.

<sup>38</sup> O atendimento de crianças de 0 a 3 anos em creches está assegurado desde a Constituição Federal de 1.988 e também pelo Plano Nacional de Educação (PNE). Porém, esse atendimento ainda é um grande desafio em todo o Brasil. A pré-escola passou a integrar a Educação Básica com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em 1.996, mas foi só com a aprovação da Emenda Constitucional nº 59, de 2.009, que essa etapa se tornou obrigatória. Estados e municípios tiveram como prazo até 2.016 para adequar suas redes de ensino para atender esta determinação.

	<p>Taxa de frequência líquida no ensino fundamental e médio - 1991/2000/2010<sup>39</sup></p>	<p>Do total de crianças de 6 a 14 anos residentes no município, em 2010, 76,92% frequentavam o ensino fundamental. O indicador apresenta melhoria crescente nos últimos anos, mas ainda é inaceitável ter crianças nesta idade fora da escola. Os resultados são gradualmente piores na faixa etária seguinte: entre os jovens de 15 a 17 anos, apenas 39,58% frequentavam o ensino médio em 2010.</p>
	<p>Taxa de conclusão no ensino fundamental e médio - 1991/2000/2010</p>	<p>A taxa de conclusão do fundamental, entre jovens de 15 a 17 anos, era de 3,98% em 1991. Em 2010, este percentual passou para 45,35%. No ensino médio, os percentuais de conclusão caem significativamente. Em 1991, dos jovens de 18 a 24 anos, apenas 6,16% concluíam. Em 2010, aumentou para 31,16%. Em 2017, entre alunos do ensino fundamental, 9,6% estão com idade superior à recomendada nos anos iniciais e 37,7% nos anos finais. A defasagem chega a 45,3% entre os que alcançam o ensino médio<sup>40</sup>.</p>

<sup>39</sup> Em 2.006, o Ministério da Educação, como uma das providências para melhorar a qualidade da educação, estabeleceu a implantação do ensino fundamental de nove anos no País. Assim, passou a ser considerada a faixa etária de 6 a 14 anos para o ensino fundamental.

<sup>40</sup> O ensino urbano nas escolas rurais e o fechamento destas pode ser pensado como motivador do abandono escolar. Entre os alunos das escolas públicas, existe o discurso das melhores escolas, sendo que estas estão todas localizadas na sede.

	<p>Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) - 2005/2007/2009/2011/2013/2015<sup>41</sup></p>	<p>Este município, em 2015, está na 2.492ª posição, entre os 5.570 municípios do Brasil, quando avaliados os alunos dos anos iniciais, e na 3.501ª, no caso dos alunos dos anos finais. Quando analisada a sua posição entre os 417 Municípios de seu Estado, São Felipe está na 13ª posição nos anos iniciais e na 66ª, nos anos finais.</p>
	<p>Percentual da população de 18 a 24 anos, segundo nível de instrução e sexo - 2010</p>	<p>Em 2010, neste município, o percentual de pessoas de 18 a 24 anos sem instrução ou com ensino fundamental incompleto, do sexo feminino, era de 16,81% e do sexo masculino 56,05%; com ensino fundamental completo e médio incompleto, 32,04% feminino e 31,58% masculino; ensino médio completo e superior incompleto, 48,37% feminino e 11,60% masculino; com ensino superior completo, 1,59% feminino e 0% masculino.</p>
<p><b>ODS5: Igualdade de gênero</b></p> <p>Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas</p>	<p>Proporção de assentos ocupados por mulheres na Câmara de Vereadores - 2000/2004/2008/2012/2016 <sup>42</sup></p>	<p>No município, em 2016, apenas 33,72% das candidaturas para a Câmara de Vereadores eram mulheres. A proporção de mulheres eleitas para a Câmara de Vereadores no município foi de 9,09%.</p>

<sup>41</sup> O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) é um índice que combina o rendimento escolar às notas do exame Prova Brasil, aplicado no último ano das séries iniciais e finais do ensino fundamental, podendo variar de 0 a 10.

<sup>42</sup> A participação das mulheres na política ainda é restrita. De acordo com os entrevistados, há uma cultura machista muito forte em São Felipe: “mulher pra entrar na política é mais difícil, pelo fato de ser mulher”, “aqui ainda existe o voto de cabresto”. Também existe uma forte crítica às mulheres que, ao entrarem na política e não representaram os interesses das mulheres: “as mulheres representantes se venderam e deixaram uma má impressão. Pra quê eu vou queimar meu nome?”. Por outro lado, é visível o protagonismo feminino na agricultura familiar, nas feiras, nas associações e numa das poucas cooperativas do município, que realizou uma parceria com a Universidade Federal do Recôncavo e hoje fornece alimentos para a instituição. O indicador poderia ser complementado com dados sobre a participação de mulheres em Cooperativas, Associações, Sindicatos, Conselhos, grêmios estudantis e cargos de gestão pública.

<p><b>ODS 6: Acesso à água potável e saneamento</b></p> <p>Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos<sup>43</sup></p>	<p>Percentual de moradores urbanos com acesso a água ligada à rede - 1991/2000/2010</p>	<p>Neste município, em 1991, 49,17% dos moradores urbanos tinham acesso à rede de água geral com canalização em pelo menos um cômodo. Em 2010, esse percentual passou para 80,61%.</p>
	<p>Percentual de moradores urbanos com acesso a esgoto sanitário adequado - 1991/2000/2010<sup>44</sup></p>	<p>Em 1991, 0,68% dos moradores urbanos tinham acesso à rede de esgoto adequada (rede geral ou fossa séptica), passando para 18,15% em 2010. Em 2010, 0% dos domicílios situados em aglomerados subnormais* contavam com esgotamento sanitário adequado.</p>
<p><b>ODS7: Energia limpa e acessível</b></p> <p>Assegurar a todos o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia.</p>	<p>Percentual de domicílios com acesso à energia elétrica - 2000/2010<sup>45</sup></p>	<p>Em 2010, 99,60% dos moradores urbanos tinham energia elétrica distribuída pela companhia responsável (uso exclusivo).</p>
<p><b>ODS8: Trabalho decente e crescimento econômico</b></p> <p>Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e</p>	<p>Produto Interno Bruto a preços correntes - 2002-2015</p>	<p>No município, o Produto Interno Bruto (PIB) a preços correntes apresentou tendência de crescimento de 2002 a 2015, passando de R\$ 43.219.782 para R\$ 173.391.980. Já o Produto Interno Bruto per capita - que mostra o PIB dividido pelo número de habitantes - aumentou, entre 2010 e 2015, de R\$ 5.100,91 para R\$ 8.034,10.</p>

<sup>43</sup> É flagrante a invisibilidade do rural neste objetivo. Carece de visão sistêmica. A qualidade da água está estreitamente relacionada às questões agrárias do município e estas não são contempladas no indicador. Como sugestão, poderiam ser utilizados para complementação dos dados: percentual de domicílios rurais com acesso à água e esgoto; existência de unidades de conservação e áreas de preservação permanente conservadas; existência de programas de pagamento por serviços ambientais para conservação/produção de água; existência de tecnologias alternativas para captação de água/tratamento de afluentes, etc.

<sup>44</sup> Aglomerados subnormais = assentamentos irregulares conhecidos como favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, mocambos e palafitas, entre outros.

<sup>45</sup> Esse indicador pode ser complementado com dados sobre outras fontes de energia, como biodiesel, carvão vegetal, biogás e energia solar.

trabalho decente para todos <sup>46</sup>	Distribuição percentual de trabalhadores no mercado formal segundo as grandes áreas de atividade - 2005/2016	Em 2016, das 1.604 pessoas empregadas no mercado formal, 2,31% trabalham no setor da Indústria, 2,43% na Construção Civil, 27,87% no setor de Comércio, 65,77% em Serviços e 1,62% na Agropecuária.
	Percentual de micro e pequenas empresas (MPE) do total de empresas ativas - 2007-2017	Em 2007, o município contava com o total de 303 empresas ativas; destas, 94,06% eram micro e pequenas empresas (MPE). Em 2017, do total de 1.200 empresas ativas 97,42% eram micro e pequenas empresas.
<b>ODS9: Indústria, inovação e infraestrutura</b>  Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação <sup>47</sup>	Percentual da participação da indústria no valor adicionado bruto a preços correntes - 2002-2015	A indústria mostrou aumento de participação no Valor Adicionado Bruto (VAB) da economia do município entre 2002 e 2015. A participação da indústria no VAB passou de 4,30%, em 2002, para 6,33% em 2015.

<sup>46</sup> Os indicadores associados ao ODS8 não contribuem para a aferição do trabalho decente. Esse ODS pode ser complementado com outros indicadores, por exemplo: renda de mulheres e homens; existência de cooperativas, sindicatos; aposentadorias por acidentes de trabalho; notificações do Ministério Público do Trabalho; uso de agrotóxicos nos cultivos; presença de mão-de-obra infantil, dentre outros.

<sup>47</sup> O ODS9 poderia contemplar outros indicadores como: tecnologias tradicionais na cadeia produtiva dos insumos agrícolas, como a cana-de-açúcar e a mandioca; a realização de eventos, feiras, exposições e eventos voltados à tecnologia e inovação; o acesso à internet, na zona urbana e rural; existência de convênios, parcerias público privadas e consórcios intermunicipais; existência de boas práticas de produção associadas às cadeias produtivas do município; existência de propriedades certificadas com produção orgânica, dentre outros.

<p><b>ODS10: Redução das desigualdades</b></p> <p>Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles</p>	<p>IDH - Índice de Desenvolvimento Humano - 1991/2000/2010</p>	<p>O IDH – Índice de Desenvolvimento Humano geral do município apresentou aumento passando de 0,386, em 1991, para 0,660 em 2010; correspondendo ao nível médio de desenvolvimento humano. Desmembrando o índice nas suas três componentes básicas – Longevidade, Renda e Educação – constata-se que a educação apresentou a maior evolução. A renda foi a que apresentou menor variação. O município é o 96º IDH no Estado e o 3.771º no País em 2010.</p>
	<p>Índice de GINI (renda) - 1991/2000/2010</p>	<p>Neste município, o índice era de 0,492, em 1991, passando para 0,510, em 2010<sup>48</sup>.</p>
<p><b>ODS 11: Cidades e comunidades sustentáveis</b></p>	<p>Taxa de urbanização - 1991/2000/2010<sup>49</sup></p>	<p>A taxa de urbanização era de 59,12%, em 1991, passando para 72,07% em 2010.</p>

<sup>48</sup> O Índice mede a desigualdade social de um país, estado ou município. Sua medição pode variar de 0 (quando não há desigualdade) a 1 (com desigualdade máxima); portanto, quanto menor é o valor numérico do coeficiente de Gini, menos desigual é um país ou localidade. É possível perceber que houve o aumento das desigualdades de renda, possivelmente associadas ao aumento da concentração fundiária, relegando aos agricultores familiares, que constituem a maioria da população rural, terras tão pequenas que chegam a ser insuficientes para garantir as necessidades de suas famílias, obrigando-os a diversificarem suas atividades para complementar a renda. Esse indicador deve ser complementado pelo Índice de Gini na estrutura fundiária, que no caso de São Felipe, é 0,749 revelando alta concentração de terras no município (IBGE, 2006; apud RAMOS, 2018).

<sup>49</sup> Esse indicador deve ser visto com cautela, pois, considerando-se o rural como espaço de vida e trabalho, a partir do qual se construiu toda uma teia histórico-cultural no município, a urbanização trata de uma ameaça.

Tornar as cidades e assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis	Déficit habitacional relativo - 2010	No município, em 2010, 7,86% dos domicílios se enquadravam em algum critério de déficit habitacional, o que correspondia a 467 domicílios. Na área urbana, existia um déficit habitacional de 297 unidades, o que representa 7,86% dos domicílios; na área rural o déficit habitacional era de 171 unidades, o que equivale a 5,85% dos domicílios.
	Percentual de moradores urbanos com serviço de coleta de resíduos - 1991/2000/2010 <sup>50</sup>	Em 1991, 38,49% dos moradores urbanos contavam com o serviço de coleta de resíduos. Em 2010, este percentual aumentou para 94,41%.
<b>ODS12: Consumo e produção responsável</b>  Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis	Não apresenta indicadores para aferição da realidade local	A inexistência de indicadores para a realidade local denota mais uma vez a invisibilidade do rural na concepção dos ODS. Tratando-se do tema de produção e consumo responsável, seriam bem vindos indicadores associados à produção orgânica, à existência de indicação geográfica para a cadeia da mandioca; à utilização de agrotóxicos no manejo das lavouras; o atendimento às normas de vigilância sanitária na feira livre e nos abatedouros, a utilização de boas práticas na produção agropecuária, casas de farinha, engenhos etc.
<b>ODS13: Ação contra mudança global do clima</b>  Assegurar padrões de produção e de	Não apresenta indicadores para aferição da realidade local	Repete-se a crítica anterior. A questão ambiental do município é relacionada à questão agrária, tendo em vista os usos da terra no município associados a modos predatórios de cultivo e

<sup>50</sup> O rural é novamente invisibilizado. O ODS11 poderia ser complementado com indicadores que demonstrassem a utilização de práticas sustentáveis oriundas do campo, a presença de sistemas agroflorestais, tecnologias para redução de desperdício nas cadeias produtivas, existência de parcerias institucionais com centros de pesquisa e universidades, existência de ações de combate ao desmatamento, unidades de conservação, arranjos produtivos solidários, atividades relacionadas à cultura, ao lazer e ao esporte; regularização fundiária e reforma agrária.

<p>consumo sustentáveis</p>		<p>criação de rebanhos. Como sugestão, poderia utilizar como indicadores a existência unidades de conservação no município, número de propriedades com sistema agroflorestal; convênios e parcerias com instituições de pesquisa, ensino e assistência técnica.</p>
<p><b>ODS14: Vida na água</b></p> <p>Conservar e usar sustentavelmente os oceanos, mares e os recursos marinhos, para o desenvolvimento sustentável</p>	<p>Não apresenta indicadores para aferição da realidade local</p>	<p>Este ODS não tem aplicação direta no município, por não ter acesso ao mar.</p>
<p><b>ODS15: Vida terrestre</b></p> <p>Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra, e deter a perda da biodiversidade</p>	<p>Não apresenta indicadores para aferição da realidade local</p>	<p>Vide ODS 13</p>
<p><b>ODS16: Paz, justiça e instituições confiáveis</b></p> <p>Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça</p>	<p>Taxa de mortalidade a cada 100 mil habitantes por homicídios por sexo - 1996-2015</p>	<p>Em 2015, foram registrados 41,70 homicídios a cada 100 mil habitantes, representando 9 óbitos. Destes, 0% foram de mulheres (o que corresponde em nenhuma morte) e 100% de homens (com 9 mortes). Ainda em 2015, o município registrou 13,90 suicídios a cada 100 mil habitantes. Do total dos suicídios registrados, 100% eram homens e 0% mulheres.</p>

<p>para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis<sup>51</sup>.</p>	<p>Percentual de homicídios por arma de fogo, por raça - 2005/2015</p>	<p>O percentual de homicídios por armas de fogo, em 2015, de pretos e pardos vitimizados foi de 28,57% (2 óbitos) e 71,43% (5 óbitos), respectivamente. A ocorrência dessa causa em brancos foi 0% (nenhum óbito). De acordo com o Censo Demográfico, em 2010, os pretos representaram 22% da população total e os pardos 58%. A população branca corresponde a 17% da população total.</p>
	<p>Percentual de casos de violência contra crianças e adolescentes (0 a 19 anos) por tipo de violência - 2009/2014</p>	<p>Em 2014, foram realizados 3 atendimentos, pelo SUS, de crianças e adolescentes que sofreram algum tipo de violência. Dessas ocorrências, o tipo de violência mais frequente contra crianças e adolescentes foi: Física (100%). Ainda em 2014, foram registrados pelo SUS 2 atendimentos reincidentes de crianças e adolescentes, que corresponde a 66,67% do total dos casos de violência.</p>
<p><b>ODS17: Parcerias e meios de implementação</b></p> <p>Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável</p>	<p>Não apresenta indicadores.</p>	<p>É possível pensar em indicadores como: a existência de parcerias público-privadas; consórcios municipais; parcerias com instituições de ensino e pesquisa e instituições de fomento; número de cooperativas, associações, sindicatos, grêmios e movimentos sociais no município; grau de participação popular na concepção e implementação de políticas públicas.</p>

<sup>51</sup> O ODS16 pode ser complementado com indicadores que apontem para políticas, programas e ações voltadas para os jovens como programas culturais, desportivos, educativos, voltados à formação profissional, dentre outros assuntos que favoreçam a permanência destes no campo o desenvolvimento socioambiental a partir da perspectiva do rural como modo de vida e trabalho.

### **3 MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS POLÍTICAS AMBIENTAIS DO MUNICÍPIO**

#### **3.1 COMPETÊNCIAS AMBIENTAIS DOS MUNICÍPIOS**

Com a Constituição de 1988, além de a participação e a defesa do meio ambiente serem elevadas ao status de direito fundamental, foi inaugurado no Brasil um modelo federativo peculiar. O município o integra, constituindo-se como ente político-administrativo autônomo de terceiro grau, dotado de personalidade jurídica de direito público interno, organização e governo próprio, tal qual os estados, o Distrito Federal e a União<sup>52</sup>. Esta configuração é inédita na história da federação brasileira e no mundo, posto que todas as demais federações se estruturam normalmente em dois níveis de governo (SILVA, 2009).

Com a promulgação da Constituição Ambientalista, ocorreu, por consequência, a necessidade de desenvolver legislações federais específicas e o fortalecimento dos entes estatais para concretização dos objetivos estabelecidos. A partir da CF/88, ocorre uma maior descentralização da política ambiental e uma consequente estruturação de instituições estaduais e municipais de meio ambiente, com a criação de órgãos e/ou secretarias, bem como de conselhos estaduais e municipais de meio ambiente, resultado da definição da temática ambiental como competência executiva comum entre União, estados e municípios (IPEA, 2016, p.17).

A escala municipal é um espaço privilegiado de intervenção: é propício à mobilização das energias sociais e integração de investimentos favoráveis ao desenvolvimento por ter dimensões reduzidas e maior aderência político-administrativa – funcionando como uma espécie de catalizador de iniciativas de diferentes instâncias. A escala reduzida pode facilitar a participação direta da sociedade no processo decisório, pois cria uma aproximação entre as instâncias decisórias e os problemas e necessidades das comunidades (BUARQUE, 1999, p. 41).

---

<sup>52</sup> Alguns autores constitucionalistas divergem quanto à posição do município no sistema federativo (para maiores informações ver CASTRO, José Nilo de. Direito Municipal Positivo, Belo Horizonte, Del Rey, 2010 e CARRAZZA, Roque Antônio. Curso de Direito Constitucional Tributário, São Paulo, Malheiros, 28ª Ed. 2012).

O interesse local consiste nos assuntos em que o interesse municipal predomina sobre os interesses da União ou do Estado. Não se trata de um rol extensivo de itens e varia de município para município. Assim, compreende-se sob a noção de interesse local uma ampla gama de possibilidades, incluindo-se aí as problemáticas ambientais e o desenvolvimento local.

A Constituição de 1988 promove assim a municipalização, ou seja, a descentralização<sup>53</sup> do poder político-institucional, conferindo aos municípios capacidade de decisão e autonomia sobre suas prioridades e diretrizes de ação, gestão de programas e projetos, atuando sob princípios de subsidiariedade (tudo que puder ser feito por uma entidade espacialmente menor, não deve ser feito por uma entidade maior). Os municípios passam a ter autonomia<sup>54</sup> e competência<sup>55</sup> para lidar com questões de interesse local; suplementar a legislação federal e estadual; instituir, arrecadar tributos e aplicar suas rendas; criar, organizar e suprimir distritos; organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, serviços públicos; manter programas de educação infantil e de ensino fundamental e prestar serviços de atendimento à saúde da população com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado; promover o adequado ordenamento territorial, como também promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local (BRASIL, 1988).

A atual configuração do sistema federativo reforçou o papel do poder local no desempenho de tarefas tidas como tradicionais (serviços de habitabilidade e

---

<sup>53</sup> Segundo Buarque (1999, p. 18-19) a descentralização pode ocorrer de duas formas, segundo a natureza do agente que recebe a responsabilidade de instancias públicas superiores: estado-estado – quando há transferência de funções e responsabilidades de gestão interna ao setor público entre instancias diferenciadas, da mais ampla para a mais reduzida; ou estado-sociedade – quando a sociedade passa a ter capacidade de decisão e execução de atividades, administração de recursos e prestação de serviços tradicionalmente executados pelo estado. Esta descentralização pode ser diferenciada em: decisão e deliberação (transferência de responsabilidades na definição das políticas) – e execução (transferência da função executiva dos projetos, atividades e serviços públicos).

<sup>54</sup> “A autonomia dos entes federados é definida como o poder de gerir seus próprios assuntos dentro de um campo prefixado por instância superior, nos planos organizativos, político, administrativo e financeiro. Um conjunto de capacidades fundamenta a práxis da autonomia municipal: a capacidade de auto-organização, através da elaboração própria de sua Lei Orgânica; a capacidade de autogoverno, mediante a eleição de prefeito e vereadores; a capacidade normativa, relacionada à elaboração de legislação própria sobre suas competências; e a capacidade de autoadministração, que inclui o poder de prestar os serviços de interesse local, a decretação de seus tributos e a aplicação de rendas, além do exercício do poder de polícia administrativa inerente às suas competências” (SILVA, 1989, apud NEVES, 2008, p. 96).

<sup>55</sup> Diversas são as competências constitucionais municipais expressas: arts. 29 caput; 30, I a IX; 39 caput; 144, § 8º; 165; 182 caput; arts. 23; 179 e 180.

qualidade de vida, gestão de áreas públicas, parques e jardins, vigilância sanitária e controle da ocupação territorial) e também ampliou sua atuação para abrigar uma “agenda nova” que inclui o meio ambiente (controle de poluição, biodiversidade, combate à desertificação, etc.). Promoveu-se também mudanças na abordagem das políticas públicas, dando ensejo a uma “ambientalização”, ou seja, atividades desenvolvidas anteriormente de forma setorial (como o saneamento ou o planejamento urbano) tem sido redesenhadas para cumprir com objetivos ambientais (NEVES, 2008, p. 100).

A extensão da tutela do meio ambiente pelos municípios pode provocar controvérsias, pois foi estabelecida de forma expressa dentre as competências comuns a todos os entes federativos. A Lei Complementar 140/2011 foi editada como consequência da demanda dos órgãos ambientais e deliberações das duas primeiras Conferências Nacionais de Meio Ambiente (2003 e 2005) com vistas a estabelecer a cooperação dos entes federativos nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora. Estabelece os objetivos fundamentais<sup>56</sup> da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum e informa as ações administrativas estabelecidas para cada ente federativo<sup>57</sup>.

É preciso ressaltar que a esfera local está inserida em um contexto mais amplo e complexo, no qual se estabelecem interações, influências e pressões positivas e negativas, integrando os municípios na extensa rede de relações regionais e nacionais e exigindo competitividade e especialização. Além disso, quanto menor a escala,

---

<sup>56</sup> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere esta Lei Complementar: I - proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente; II - garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais; III - harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente; IV - garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais (BRASIL, 2011).

<sup>57</sup> As ações administrativas da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal estão previstas, respectivamente, nos artigos 7º, 8º, 9º e 10º da Lei Complementar 140/2011 (BRASIL, 2011).

maior a proximidade das estruturas de poder muitas vezes controladas por oligarquias, com cultura política clientelista, paternalista (BUARQUE, 1999). A compreensão da dimensão ambiental sob uma ótica restritiva e alheia à questão agrária traduzem a racionalidade de um projeto político ideológico ligado ao desenvolvimento urbano e industrial, e por isso mesmo, representam entraves ao desenvolvimento socioambiental, na medida em que este requer uma atuação contra-hegemônica.

Além disso, o desenvolvimento local requer iniciativa e mobilização dos sujeitos locais em torno de um projeto coletivo, do contrário, o mais provável é que as transformações geradas desde o exterior não se traduzam em efetivo desenvolvimento socioambiental e não sejam internalizadas na estrutura social, econômica e cultural local ou municipal (BUARQUE, 1999). É imperativo, portanto, que haja um ambiente político e social favorável, ou seja, que haja mobilização dos sujeitos sociais em torno de determinadas prioridades. Por esse motivo, é fundamental promover a transparência do processo de planejamento, execução e acompanhamento das políticas, planos e projetos ambientais, disponibilizando informações que permitam a participação e utilizando indicadores que proporcionem a compreensão dos avanços e desafios a serem enfrentados.

Nesse sentido, para realizar as competências ambientais que lhes são atribuídas, bem como para localizar a Agenda 2030 e promover o desenvolvimento socioambiental, o município precisa fortalecer a participação popular. Pode-se pensar esse fortalecimento sob pelo menos duas formas: contribuir para a educação cidadã, de modo a possibilitar ao povo a utilização dos meios formais de participação que vão além do voto; e promover formas de participação que transcendem os limites da participação formal prevista exclusivamente nas leis. Analisaremos os mecanismos de participação popular com previsão legal considerando os níveis de participação propostos por Arnstein (1969).

Quadro 5 - Competências ambientais dos municípios

Lei	Previsão	Atribuições municipais
Constituição Federal	Art. 30	<p>I - Legislar sobre assuntos de interesse local;</p> <p>II - Suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;</p> <p>III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;</p> <p>IV - Criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;</p> <p>V - Organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;</p> <p>VI - Manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;</p> <p>VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;</p> <p>VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;</p> <p>IX - Promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.</p>
	Art. 182	Executar a política de desenvolvimento urbano, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, com objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.
	Art. 23	<p>I - Zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;</p> <p>II - Cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;</p> <p>III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;</p> <p>IV - Impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de</p> <p>V - Proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;</p> <p>VI - Proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;</p> <p>VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;</p> <p>VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;</p>

		<p>IX - Promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;</p> <p>X - Combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;</p> <p>XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;</p> <p>XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.</p>
	Art. 225	Dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.
	Art. 180	Promover e incentivar o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico.

LC140/2011	Art. 9º	<p>I - Executar e fazer cumprir, em âmbito municipal, as Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente e demais políticas nacionais e estaduais relacionadas à proteção do meio ambiente;</p> <p>II - Exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições;</p> <p>III - Formular, executar e fazer cumprir a Política Municipal de Meio Ambiente</p> <p>IV - Promover, no Município, a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública federal, estadual e municipal, relacionados à proteção e à gestão ambiental;</p> <p>V - Articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio às Políticas Nacional, Estadual e Municipal de Meio Ambiente;</p> <p>VI - Promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos;</p> <p>VII - Organizar e manter o Sistema Municipal de Informações sobre Meio Ambiente;</p> <p>VIII - Prestar informações aos Estados e à União para a formação e atualização dos Sistemas Estadual e Nacional de Informações sobre Meio Ambiente;</p> <p>IX - Elaborar o Plano Diretor, observando os zoneamentos ambientais;</p> <p>X - Definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos;</p> <p>XI - Promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente;</p> <p>XII - Controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei;</p> <p>XIII - Exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida ao Município;</p> <p>XIV - Promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos: a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);</p> <p>XV - Aprovar: a) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em florestas públicas municipais e unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); eb) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Município.</p>
Fonte: Brasil (1988; 2011)		

Além das disposições previstas na Constituição Federal e Estadual, das leis federais e estaduais, as políticas ambientais de São Felipe baseiam-se em quatro instrumentos normativos: a Lei Orgânica o Plano Diretor Participativo, o Código Municipal de Meio Ambiente e o Plano Municipal de Meio Ambiente. O objetivo deste capítulo é identificar os mecanismos de participação popular previstos em cada um deles e avaliar a possibilidade de ampliar e efetivar essa participação no desenvolvimento do município.

As competências do município de São Felipe são delineadas no âmbito de sua Lei Orgânica (LO), promulgada em 05 de abril de 1990. O artigo 16 aborda as competências privativas, enquanto o artigo 17 aborda as competências comuns a todos os entes e o artigo 18, a competência concorrente com o Estado. A competência legislativa é descrita no art. 25. O inciso I aborda conteúdos que materializam o interesse local, dentre os quais, a proteção ao meio ambiente e o combate à poluição.

As disposições sobre o meio ambiente estão dispersas no capítulo XIII – Das Políticas Municipais (saúde, política educacional, cultural e desportiva, política econômica, urbana e saneamento básico). O artigo 278, que introduz a Seção VII – Da Política do Meio Ambiente, espelha o artigo 225 da Constituição Federal, reforçando a opção pelo desenvolvimento socioambiental e participativo. O parágrafo 1º estabelece as competências ambientais propriamente ditas, em consonância com o disposto no texto constitucional. Os artigos 279 a 282 estabelecem relações entre a política ambiental e a política urbana para o planejamento e proteção ambiental de todo o território municipal, bem como a previsão de educação ambiental no ensino pré-escolar e fundamental. O quadro abaixo sistematiza as competências ambientais previstas na LO de São Felipe.

Quadro 6 - Competências ambientais expressas na Lei Orgânica de São Felipe

Competências privativas (art. 16)	
I)	Suplementar a legislação federal e estadual, no que couber;
II)	Administrar seu patrimônio;
III)	Instituir e arrecadar tributos de sua competência, bem como de aplicar suas rendas (sem prejuízo de prestar contas de acordo com a forma fixada em lei);
IV)	Criar, organizar e suprimir distritos, observadas as normas pertinentes;
V)	Organizar o quadro e estabelecer o regime jurídico único e planos de carreira de seus servidores;
VI)	Instituir a guarda municipal destinada à proteção de seus bens, serviços e instalações;

<p>VII) Organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, dentre outros, os serviços de transporte coletivo urbano e intermunicipal, abastecimento de água e esgotos sanitários, mercados, feiras e matadouros locais, cemitérios, iluminação e limpeza pública, coleta domiciliar e destinação final do lixo e outros resíduos de qualquer natureza.</p> <p>X) Promover a proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico local, observada a legislação e a ação fiscalizatória estadual e federal;</p> <p>XI) Promover a cultura e a recreação;</p> <p>XII) Fomentar a produção agropecuária e demais atividades econômicas, inclusive a artesanal;</p> <p>XIII) Preservar as florestas, a fauna e a flora;</p> <p>XV) Realizar programas de apoio às práticas desportivas;</p> <p>XVII) Elaborar o orçamento, prevendo a receita e fixando a despesa, com base em planejamento adequado;</p> <p>XVIII) Dispor sobre registro, vacinação e captura de animais;</p> <p>XIX) Dispor sobre o depósito e a venda ou doação de animais e mercadorias apreendidas, decorrente de transgressão de legislação ambiental;</p> <p>XX) Estabelecer e impor penalidades por infração de suas leis e regulamentos;</p> <p>XXII) Adquirir bens, inclusive mediante desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse local;</p> <p>XXIII) Dispor sobre concessão, permissão e autorização de serviços públicos locais;</p> <p>XXIV) Realizar atividades de defesa civil, inclusive a de combate a incêndio e a prevenção de acidentes naturais, em coordenação com a União e o Estado;</p> <p>XXXI) Promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e da ocupação do solo urbano, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais das áreas habitadas do município e garantir o bem estar de seus habitantes;</p> <p>XXXII) Dispor, mediante lei específica, sobre o adequado aproveitamento de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, podendo promover o parcelamento ou edificação compulsório, tributação progressiva ou desapropriação, conforme a Constituição Federal, caso o proprietário não promova o seu adequado aproveitamento;</p> <p>XXXIII) Elaborar e executar, com a participação das entidades representativas da comunidade o plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, conforme diretrizes gerais fixadas em lei federal;</p> <p>XXXIV) Executar obras de abertura, pavimentação e conservação de vias e estradas, drenagem pluvial, construção e conservação de parques, jardins e hortos florestais e edificação e conservação de prédios públicos municipais;</p> <p>XXXVI) Conceder licença para localização, instalação e funcionamento de máquinas, motores, estabelecimentos comerciais e de serviços, obedecido o disposto na lei de zoneamento.</p> <p>XXXVIII) Participar da gestão regional na forma que dispuser a lei estadual.</p>
<p>Competências comuns - Art. 17</p>
<p>I) Zelar pela guarda da Constituição Federal, Estadual e das leis destas esferas, e conservar o patrimônio público;</p>

II)	Cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantias das pessoas portadoras de deficiências;
III)	Proteger documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, monumentos, paisagens naturais notáveis e sítios arqueológicos;
IV)	Impedir a evasão, destruição e descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico e cultural;
V)	Proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;
VI)	Proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
VII)	Preservar as florestas, fauna e flora;
VIII)	Fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
IX)	Promover controle de construção de moradia e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
X)	Combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;
XI)	Registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seu território;
<b>Competências Concorrentes com o Estado– Art. 18</b>	
I.	Promover a educação, a cultura e a assistência social;
II.	Prover sobre a extinção de incêndios;
III.	Promover a orientação e defesa do consumidor;
IV.	Fiscalizar, nos locais de vendas diretas ao consumidor, as condições sanitárias dos gêneros alimentícios;
V.	Fazer cessar, no exercício do poder de polícia administrativa, as atividades que violem as normas de saúde, sossego, higiene, segurança, funcionalidade, estética, moralidade e outros interesses da coletividade;
<b>Competências ambientais – Art. 278</b>	
I.	Preservar e restaurar processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;
II.	Preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;
III.	Definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;
IV.	exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;
V.	controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;
VI.	promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII. proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade
--

§ 5º O município atuará mediante planejamento, controle e fiscalização das atividades, públicas ou privadas, causadoras efetivas ou potenciais de alterações significativas no meio ambiente.
---

Fonte: São Felipe (1990)
--------------------------

### 3.2 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA LEI ORGÂNICA DE SÃO FELIPE

A Lei Orgânica (LO) é a lei principal de organização do município, onde estão contidas as diretrizes fundamentais da administração pública desse ente federativo; guardadas as devidas proporções, é considerada por alguns como a “constituição municipal”. A LO de São Felipe foi promulgada em 05 de abril de 1990, trazendo em seu texto forte teor democrático e participativo, no mesmo espírito da Constituição Federal promulgada dois anos antes.

Quanto às possibilidades de participação popular previstas na LO municipal de São Felipe, o art. 11 introduz o rol das possibilidades de exercício da soberania popular ao estabelecer que esta será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos e mediante plebiscito, referendo, veto, pela iniciativa popular no processo legislativo, pela participação popular nas decisões e pelas fiscalizações sobre atos e contas da administração municipal.

Como já pontuado neste trabalho, o sufrágio universal tem sido utilizado pelas elites como modo de perpetuação no poder legitimado pelo regime democrático. A questão político-partidária é muito forte no município, modo que o poder está polarizado em dois grupos políticos principais em torno das quais forma-se as alianças políticas. Estes dois grupos alternam-se nas gestões e detém as maiores propriedades rurais. O atual prefeito é proprietário de uma das principais destilarias da região, a famosa cachaça Riachão. É no período eleitoral que os políticos se aproximam de suas bases, fazendo promessas de campanha, negociando cargos na gestão e favores pessoais, sendo frequente relatos de compra de votos por dinheiro ou produtos como cimento e alimentos. Disso é possível concluir que o sufrágio universal apresenta limites à participação, na medida em que os eleitores são manipulados pelos candidatos para submeterem-se a um sistema clientelista no qual

não tem liberdade para posicionarem-se de modo contrário aos seus padrinhos políticos.

O plebiscito e o referendo são, por definição, consultas populares. O problema é que a mobilização dos recursos necessários para realização de plebiscitos e referendos não acontecem com frequência. No âmbito municipal não foram identificados registros de plebiscitos ou referendos desde a promulgação da LO. O veto não se aplica, pois não encontra amparo na Constituição Federal, e o município não tem a competência legislativa para inovar nesse tema. Já a iniciativa popular pode ser associada ao grau de pacificação, na medida em que confere o poder de interferir no ordenamento jurídico municipal, inclusive em leis orçamentárias, mas este poder é limitado tanto por dificuldades operacionais (coleta de assinaturas, conferência de documentos), como por dificuldades técnicas (para propor a lei é necessário conhecimento jurídico) seja também pela necessidade do trâmite legislativo, que é condicionado aos interesses dos políticos.

O artigo 28 introduz o exame público das contas municipais, estabelecendo que “as contas do município ficarão à disposição dos cidadãos durante sessenta dias, a partir de 1 de abril de cada exercício, no horário de funcionamento da Câmara Municipal, em local de fácil acesso ao público” sendo a consulta facultada a qualquer cidadão, independentemente de requerimento, autorização ou despacho por qualquer autoridade. Por outro lado, o parágrafo terceiro estabelece que a consulta “só poderá ser feita no recinto da Câmara”, devendo ser disponibilizadas ao público pelo menos três cópias. Eventuais reclamações podem ser apresentadas à Câmara, que encaminhará uma via contendo a identificação e qualificação do reclamante, bem como as provas pertinentes à reclamação ao Tribunal de Contas dos municípios.

Esse mecanismo é associado ao nível de informação. Sua construção revela-se contraditória: ao mesmo tempo em que obriga a prestação de contas, condiciona o acesso ao horário funcionamento da Câmara, e restringe sua apreciação dentro do recinto e em período limitado: sessenta dias a partir de 1º de abril. Atualmente essas informações devem ser disponibilizadas também em meio digital, através da internet, por força da Lei da Transparência (art. 8º, §2º da Lei nº 12.527/2011).

Está previsto no art. 41 da LO a formação de comissões na Câmara Municipal, de natureza permanente ou especial, com competência para realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil e solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão. O art. 44 dispõe que “qualquer entidade da sociedade civil

poderá solicitar ao presidente da Câmara que lhe permita emitir conceitos ou opiniões junto às comissões, sobre projetos que nelas se encontrem para estudo. O pedido deverá ser encaminhado pelo presidente da Câmara ao presidente da respectiva comissão, a quem caberá deferir ou indeferir o requerimento, indicando, se for o caso, dia e hora para o pronunciamento e seu tempo de duração. Ao presidente da Câmara municipal compete realizar audiências públicas com entidade da sociedade civil e membros da comunidade (art. 45, XII).

Esses mecanismos estão ligados ao nível de consulta, geralmente as audiências públicas são realizadas *pro forma*, como verificado por Ramos (2018) em sua pesquisa sobre a efetividade do plano diretor de São Felipe. Ramos (2018) constatou que, a despeito de terem sido realizadas diversas audiências públicas quando da elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal, as propostas trazidas pelo povo não saíram do papel.

O art.60 abriga a possibilidade de emenda da LO mediante iniciativa popular, desde que subscrita por, no mínimo, cinco por cento do eleitorado do município (o equivalente a 870 eleitores) e cujo conteúdo não seja tendente à abolir ou restringir as cláusulas pétreas (repartição de competências, separação e harmonia dos poderes direitos e garantias do cidadão). A iniciativa popular para leis complementares e ordinárias é estabelecida no art. 63 e regulamentada no art. 65, que prevê como requisitos para apresentação de projeto de lei pelos cidadãos a subscrição de, no mínimo, 5% do eleitorado municipal. Dentre os objetos de leis complementares, conforme previsto no art. 66, estão: o Código Tributário Municipal; Código de Obras e Edificações; Código de Posturas, Código de Zoneamento; Código de Parcelamento do Solo; Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Regime Jurídico dos Servidores. Quanto ao conteúdo das leis ordinárias, deve abordar interesse específico do município, da cidade ou de bairros (art. 65, caput).

Projetos de lei de iniciativa popular tendem a ser pouco frequentes pois tanto a sua elaboração como a mobilização para coleta de assinaturas são dificultosas. Por isso estão ligadas ao nível de pacificação. A elaboração da lei exige conhecimentos técnicos e jurídicos, o que encontra obstáculo no baixo nível de escolaridade dos munícipes. Depois, atingir 870 apoiadores não é tarefa fácil e exige a mobilização de recursos humanos para sensibilizar, explicar o conteúdo do projeto e coletar assinaturas. Nesse sentido pode ser de grande relevância a presença de uma assessoria jurídica popular, capaz de, junto às comunidades, somar saberes, esforços

e experiências para essa empreitada. Um local privilegiado para concretização desse mecanismo é a feira livre do município, pois consiste num acontecimento semanal regular que concentra pessoas de diversas localidades de São Felipe, especialmente da zona rural, que de outra forma seria menos acessível.

O eleitor proponente ou designado pelos demais signatários do projeto de lei de iniciativa popular, previamente inscrito, poderá fazer uso da palavra, durante tempo regimental, antes de iniciada a sessão (art. 76). No exercício deste direito, o eleitor não poderá abordar assunto estranho à exclusiva defesa do projeto de lei apresentado, além de acatar outros requisitos e condições estabelecidos no Regimento Interno da Câmara. Ao incluir o projeto de lei de iniciativa popular na ordem do dia, o Presidente da Câmara deverá notificar a entidade ou entidades que o subscrevem com antecedência mínima de doze horas, sob pena de retirada do projeto da pauta do dia até que seja cumprida essa formalidade, como garantia do exercício da defesa popular.

O cidadão também pode, se desejar, fazer uso da palavra durante a primeira discussão dos projetos de lei em tramitação na Câmara Municipal, para opinar sobre eles, desde que se inscreva em lista especial na secretaria da Câmara, uma hora antes de iniciada a sessão (art. 77 e 78, §3º). Nesse caso, deve fazer referência à matéria sobre a qual versará, não sendo permitido abordar temas que não tenham sido expressamente mencionados na inscrição. O presidente da Câmara fixará o número de cidadãos que poderá fazer uso da palavra em cada sessão e o Regimento Interno poderá estabelecer outros requisitos e condições para o exercício do uso da palavra pelos cidadãos.

A LO estabelece, no art. 78, que o Regimento Interno da Câmara deverá prever, expressa e obrigatoriamente, previsão de tempo máximo de quinze minutos, no início de cada sessão, destinado à participação direta de qualquer cidadão ou associação representativa ou sindical, para apresentação de denúncias, debates e sugestões à Câmara Municipal. Cada cidadão, associação ou representação civil ou sindical inscrito poderá fazer uso da palavra pelo tempo máximo de cinco minutos. O art. 79 prescreve que a objeção injustificada da participação popular no processo legislativo e sua obstrução sistemática importarão em destituição da Mesa da Câmara, na forma regimental prevista, devendo-se eleger nova Mesa Diretora para complementar o mandato.

Quanto à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do município e das entidades da administração direta e indireta, a LO estabelece o controle pela Câmara Municipal, externamente pelo Tribunal de Contas dos Municípios e por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, reconhecidos como legitimados para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante a Comissão Permanente de Fiscalização e Controle da Câmara Municipal e pelo Tribunal de Contas dos Municípios (art. 86). O Prefeito Municipal e a Mesa da Câmara Municipal têm obrigação de apresentar prestação de contas mensalmente, no prazo de até 30 dias no mês subsequente ao vencido, acompanhadas de cópias dos documentos a ele referentes. Havendo denúncias e questionamentos quanto à legitimidade e legalidade, elas serão remetidas ao Tribunal de Contas dos Municípios, sem prévio parecer da Comissão Permanente de Fiscalização e Controle da Câmara Municipal.

Esse mecanismo poderia representar o nível de controle do cidadão, mas em termos reais, é praticamente inaplicável. Os motivos podem ser: falta de cultura política para o exercício da fiscalização, o acesso às informações não é suficiente, pois as pessoas não têm acesso às informações, ou não têm instrução para compreendê-las, e não sabem como operacionalizar essa fiscalização, já que demanda de conhecimentos técnicos e jurídicos. Por isso, esse mecanismo tende a se configurar no nível da manipulação. A presença da assessoria jurídica popular poderia contribuir para a construção dessa cultura de fiscalização, proporcionando aos cidadãos conhecimentos para instrumentalizá-la.

A LO prevê também a participação por meio de Consulta Popular como ferramenta para decidir sobre assuntos específicos do município, bairro, distrito ou povoado, cujas medidas devem ser tomadas diretamente pela administração municipal (art. 109). Essas consultas poderão ser realizadas sempre que a maioria dos membros da Câmara Municipal, ou pelo menos 5% do eleitorado inscrito no município apresentarem proposição nesse sentido (art. 110). O art. 115 prevê o direito de receber dos órgãos públicos municipais, no prazo de 15 dias úteis, informações de interesse particular, coletivo ou geral, sob pena de responsabilização. Assevera também o direito de petição para defesa de direitos e esclarecimentos de situação de interesse pessoal ou coletivo, independentemente do pagamento de taxas. Mecanismo associado ao nível de consulta, percebe-se a manipulação política no

sentido de restringir a participação ao estabelecer a necessidade de pelo menos 5% do eleitorado apresentar proposição nesse sentido.

Os atos municipais são públicos, salvo os casos que exigem sigilo, conforme disposto em lei. Assim, a LO prevê a obrigatoriedade de divulgação de todos os planos, programas e projetos da administração pública (art. 131, §3º). Os planos e programas municipais, distritais, de bairros, regionais e setoriais, de execução plurianual ou anual, serão elaborados em consonância com o plano plurianual e com as diretrizes orçamentárias, e apreciados pela Câmara Municipal após discussão com entidades representativas da comunidade (art. 161). São previstas na LO as ementas populares aos projetos de lei referentes ao Plano Plurianual, diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual, desde que propostas por no mínimo 5% dos eleitores e atendidos os requisitos previstos em lei (art. 165, §5º). Aqui valem as considerações feitas a respeito da Lei de Iniciativa popular.

A LO assegura a participação dos usuários junto às prestadoras de serviços públicos nas decisões relativas a planos de programas de expansão dos serviços, revisão de base de cálculo dos custos operacionais, política tarifária, nível de atendimento da população em termos de qualidade e quantidade e mecanismos para atenção de pedidos e reclamações dos usuários, inclusive para apuração de danos provocados a terceiros (art. 192). Configura-se aí o nível de consulta. A prestadora de serviços públicos tem obrigação de, pelo menos uma vez ao ano, dar ampla divulgação de suas atividades, especialmente quanto aos planos de expansão, aplicação de recursos financeiros e realização de programas de trabalho (art. 194), caracterizando-se o nível de informação.

O planejamento municipal deverá obedecer aos princípios de democracia e transparência no acesso às informações disponíveis e respeito e adequação à realidade local e regional, além de propiciar a participação de autoridades, técnicos de planejamento, executores e representantes da sociedade civil, fomentando o debate sobre os problemas locais e alternativas para seu enfrentamento, buscando conciliar interesses e solucionar conflitos (art. 210-211). Como bem evidenciado por Ramos (2018) a participação no planejamento municipal ocorre no nível de consulta, assim como ocorre com os dispositivos da Seção III (art. 218-220) que abordam a cooperação das associações no planejamento municipal e estabelece que o município, por todos os meios ao seu alcance, buscará a cooperação das associações representativas no planejamento.

Outro instrumento de participação previsto é o Conselho Comunitário Municipal, órgão deliberativo, consultivo e de cooperação, com finalidade de auxiliar o prefeito municipal em áreas como política de abastecimento e saneamento básico, meio ambiente, plano diretor de desenvolvimento municipal dentre outros (art. 221). Se existente, poderia corresponder ao nível de pacificação, tendo em vista as configurações políticas do município, as práticas clientelistas e coronelistas que ainda existem e tem força. O conselho deve ter em sua composição representante de cada uma das seguintes categorias: Sindicato dos trabalhadores rurais, Sindicato dos trabalhadores urbanos, Igreja Católica, Igrejas evangélicas, Associações Comunitárias da zona urbana, Associações Comunitárias da zona rural, e estudantes de terceiro grau (nível superior).

Cabe aqui uma crítica à constituição dos Conselhos, que traz um rol restrito de integrantes, ao passo em que exclui categorias como estudantes de níveis de ensino inferiores (lembrando que a maioria da população não completa sequer o nível médio); representantes de outras religiões, principalmente as de matriz africana, que por preconceito são completamente invisibilizadas; minorias políticas como a população LGBT, representação dos demais seguimentos econômicos, etc.

A análise vale também para outros conselhos previstos na LO, com finalidade consultiva, deliberativa e de fiscalização: Conselho de Saúde (art. 226, IV; 227, 228) e Conselho de Educação e Cultura (art. 247). Também está prevista a participação popular, através das associações representativas das comunidades, na formulação e desenvolvimento das políticas de assistência social (art.249, § 3º). Os conselhos, reconhecidos como “órgãos deliberativos, de assessoramento e fiscalização das ações e serviços municipais”, tem sua composição mínima prevista na LO (art. 298):

- I.um representante do Poder Executivo;
- II.um representante do Sindicato dos Trabalhadores Urbanos;
- III.um representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais;
- IV.dois representantes dos servidores públicos municipais:
  - a. um representante dos ocupantes de cargo de direção de órgãos municipais;
  - b. um representante dos funcionários que exerçam atividade ligada à área de atuação do conselho;
- V.um representante das Associações Comunitárias Urbanas
- VI.um representante das Associações Comunitárias da Zona Rural
- VII.um representante dos Órgãos de representação empresarial;
- VIII.um representante da Igreja Católica;
- IX.um representante das Igrejas Evangélicas;
- X.um representante dos estudantes, indicados por suas entidades;

XI. um representante da clientela a que se destinam os serviços da área de atuação do conselho.

§4ª Os vereadores poderão participar das reuniões dos conselhos municipais com voz e voto. (SÃO FELIPE, 1990)

Cabe ainda uma crítica à participação dos vereadores nos conselhos com direito a voz e voto, o que cria um desequilíbrio na representatividade (já que são oito vereadores) e a possibilidade de votarem “em bloco” para atenderem aos interesses do grupo político a que estejam vinculados.

A participação é prevista na direção, fiscalização e controle dos programas e serviços do município voltados para zona rural<sup>58</sup>, através da criação de uma comissão especial de pequenos agricultores e trabalhadores rurais, indicados por seus sindicatos ou associações representativas (art. 256, §3º). Na política urbana, a participação das entidades comunitárias está assegurada no que se refere ao estudo, encaminhamento e solução dos planos, problemas, programas e projetos que lhe são concernentes (art. 265, II) e também no planejamento e fiscalização dos serviços de transporte público (271, VI). Esses mecanismos se estabelecem no nível de pacificação.

Na política de saneamento básico, a LO prevê que o município deverá orientar-se para “executar programa de educação sanitária e melhorar o nível de participação das comunidades na solução de seus problemas de saneamento” (art. 275, III). A Seção VII, que trata da política de meio ambiente, não aborda expressamente a participação popular – apenas a tangencia, ao abordar a política urbana e o plano diretor (art. 279).

O título V, “Das disposições finais e transitórias” aborda outras formas de participação popular na vida política do município ao reafirmar o direito de qualquer cidadão propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público, histórico, cultural ou ao meio ambiente (art. 287) e a possibilidade da população organizar-se em associações (art. 290) e cooperativas (art. 291); e estimular a iniciativa popular com vistas à organização da comunidade local (292). Esses mecanismos estão associados com a delegação de poder, porém, para a ação popular é necessária a constituição de advogado, vez que o cidadão, embora tenha capacidade processual, não possui capacidade postulatória para ações dessa natureza.

---

<sup>58</sup> A participação do cidadão rural é abordada na sessão “da política econômica”.

O trecho final da LO estabelece ainda o incentivo à colaboração popular para a organização de mutirões de colheitas, roçagem, plantio, construção, dentre outros, quando assim recomendar o interesse da comunidade diretamente beneficiada (art. 293). Esse é o único exemplo de participação que se configura como terapia. O foco está na “cura” dos “distúrbios” e não na causa deles, por exemplo: falta de mão-de-obra, falta de recursos para construções, falta de pessoas da família para auxiliarem nos trabalhos da roça etc.

O art. 294, trata da criação de uma comissão especial, pelo poder executivo, com representantes do sindicato dos trabalhadores rurais, associações comunitárias da zona rural, igreja católica, igrejas evangélicas e da Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia (COELBA), para tratar das prioridades dos serviços de eletrificação rural. Esse mecanismo tem caráter de consulta; Mais uma vez, evidencia-se a exclusão de segmentos diversos seguimentos (ver acima comentários sobre a formação dos conselhos). As relações entre os níveis e mecanismos de participação previstos na LO estão organizados no quadro a seguir.

Quadro 7- Mecanismos de participação popular previstos na LO de São Felipe

Localização	Mecanismo	Nível de participação proporcionado
<b>Art. 11</b>	Sufrágio universal	Manipulação
	Voto (direto e secreto)	Manipulação
	Plebiscito	Consulta
	Referendo	Consulta
	Veto	Não se aplica
	Iniciativa popular	Pacificação
	Participação popular nas decisões e fiscalização de atos e contas públicas	Informação
<b>Art. 28</b>	Exame público das contas municipais	Manipulação
<b>Art. 41; 45, XII</b>	Requerimento para realização de audiências públicas	Informação
<b>Art. 60; 63; 65</b>	Iniciativa popular para emendar a LO	Pacificação
<b>Art. 66</b>	Iniciativa popular para Leis e ordinárias	Pacificação
<b>Art. 76</b>	Utilização da palavra por eleitor proponente de Iniciativa popular nas sessões legislativas	Consulta
<b>Art. 77 e 78</b>	Utilização da palavra por eleitor durante a primeira discussão dos projetos de lei em tramitação na Câmara Municipal	Consulta
<b>Art. 86</b>	Fiscalização dos atos e contas públicas	Manipulação

<b>Art. 109 a 112</b>	Consulta popular	Manipulação
<b>Art. 115</b>	Acesso à informação	Informação
	Direito de petição para defesa de direitos e esclarecimento de situação de interesse pessoal ou coletivo, independentemente do pagamento de taxas	Consulta
<b>Art. 131, §3º</b>	Obrigatoriedade de divulgação de planos, programas e projetos da administração pública	Manipulação
<b>Art. 161; 165</b>	Discussão com entidades representativas da sociedade para elaboração de planos, programas e projetos de execução plurianual ou anual	Manipulação
	Possibilidade de emenda ao Plano Plurianual através de iniciativa popular	Pacificação
<b>Art. 192</b>	Participação dos usuários de serviços públicos junto aos prestadores dos serviços	Consulta
<b>Art. 194</b>	Acesso à informação	Informação
<b>Art.209-2013</b>	Participação da população no planejamento municipal	Consulta
<b>Art. 217, §3º</b>	Participação população na elaboração do Plano Diretor	Consulta
<b>Art. 218- 220</b>	Participação da população no planejamento municipal	Consulta
<b>Art. 221</b>	Conselho Comunitário Municipal	Pacificação
<b>Art. 226, IV; 227; 228</b>	Conselho Municipal de Saúde	Pacificação
<b>Art. 247</b>	Conselho Municipal de Educação e Cultura	Pacificação
<b>Art. 249</b>	Participação da população na formulação e desenvolvimento das políticas de assistência social	Consulta
<b>Art.256, §3º</b>	Comissão Especial de pequenos agricultores e trabalhadores rurais para atuarem na direção, fiscalização e controle dos programas e serviços do município voltados para a zona rural	Pacificação
<b>Art. 265, II</b>	Participação de entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos planos, problemas, programas e projetos concernentes à política urbana	Pacificação
<b>Art. 287</b>	Ação Popular	Delegação de poder
<b>Art. 293</b>	Realização de mutirões	Terapia
<b>Art. 294</b>	Comissão Especial de eletrificação rural	Consulta
Fonte: SÃO FELIPE (1990) Elaborado pela autora		

### 3.3 PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL

O Plano Diretor Participativo (PDP) de São Felipe foi instituído através da Lei Complementar nº05 de 21 de setembro de 2007 como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana do município. Está pautado em cinco eixos estratégicos: meio ambiente, infraestrutura, proteção ao patrimônio histórico e cultural, desenvolvimento social e desenvolvimento econômico.

A princípio pelo nome, o PDP propõe-se participativo e adepto ao desenvolvimento socioambiental, restando evidenciado isto em diversos momentos. A participação dos cidadãos nas decisões dos agentes públicos e privados que afetam a organização do espaço, a prestação de serviços públicos e a qualidade do meio ambiente está prevista dentre os objetivos (art. 4º, V) e princípios (art. 8º, V) do PDP.

O planejamento municipal está calcado no Plano Plurianual, nas Diretrizes Orçamentárias e no Orçamento anual, cabendo ao Executivo Municipal promover a gestão orçamentária participativa, mediante a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual, como condição obrigatória para sua aprovação na Câmara Municipal (art. 5º, §2º). Observa-se aqui o nível de consulta claramente evidenciado.

O Conselho da Cidade é previsto como órgão superior de monitoramento das políticas de desenvolvimento urbano do município, de caráter deliberativo e consultivo, com finalidade de dirigir o processo de gestão urbana, convergindo as ações das unidades administrativas para os objetivos globais do PDP (art. 11-12). O Conselho da Cidade tem como atribuições: colaborar na aplicação e fiscalização desta e de outras leis urbanas do Município; indicar as prioridades das ações previstas no Plano Diretor, compatibilizando-as com as dos demais órgãos da administração; propor estudos e alterações nas referidas leis; opinar sobre os casos omissos; e elaborar seu regimento interno (art. 12, parágrafo único e incisos). Tem potencial para atingir o nível máximo de participação, que consiste no controle cidadão. Provavelmente por isso mesmo, nunca foi formado. Sua composição é prevista no art. 13 do PDP e merece a crítica mencionada anteriormente à composição de outros conselhos: a composição deixa de fora importantes seguimentos da sociedade, comprometendo a

representatividade dele, o que pode reduzir o nível de participação se vier a ser instaurado.

Art. 13 - O Conselho da Cidade será composto por 17 (quinze) – *sic* – membros efetivos e seus suplentes, representantes dos seguintes órgãos e entidades:

I – 5 (cinco) representantes do Poder Executivo Municipal, sendo: a) 01 (um) representante da Secretaria Municipal da Administração, Finanças e Planejamento;

b) 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Infraestrutura;

c) 01 (um) representante da Secretaria Municipal da Educação, Cultura, Esporte e Lazer;

d) 01 (um) representante da Secretaria Municipal da Saúde Pública;

e) 01 (um) representante da Secretaria Municipal do Trabalho e Ação Social.

II – 03 (três) representante do Poder Legislativo Municipal;

III – 01 (um) representante do Poder Judiciário;

IV – 02 (dois) representantes do setor empresarial;

V - 02 (dois) representantes dos profissionais liberais;

VI - 01 (um) representante do setor dos trabalhadores;

VII - 01 (um) representante do Conselho Tutelar;

VIII - 02 (dois) representantes do conjunto de conselhos municipais.

(SÃO FELIPE, 1990)

Além das atribuições supramencionadas, o Conselho da Cidade tem como função supervisionar a aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Habitação. A participação da sociedade é mencionada novamente no Título V, Dos Instrumentos de Política Urbana, ao estabelecer, no art. 66, §3º, que os instrumentos mencionados no artigo anterior “devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil”.

O Conselho da Cidade é mencionado mais uma vez, no art. 67, como responsável pelo gerenciamento do PDP - estabelecendo prazo de até três meses, após a aprovação do Plano, para ser implantado – e no art. 107, em que aparece como parte da gestão democrática da política urbana, ao lado do Poder Executivo e da Câmara Municipal. A despeito de seu papel central na política de desenvolvimento urbano, o Conselho da Cidade não foi instituído até o presente.

O art. 80 aborda a realização de audiência pública pelo órgão da Prefeitura responsável pelo exame do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV) e do Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV) antes da decisão sobre o licenciamento do empreendimento. Adiante, o art. 87, XI informa como diretriz do Programa de Regularização Fundiária, a participação da população beneficiada em todas as etapas do processo, também através de audiências públicas. Caracteriza o grau de consulta.

A participação popular é objeto do Capítulo III – Dos Instrumentos de Gestão Democrática, que estabelece, a partir do art. 103, os instrumentos de participação:

Art. 103. A gestão democrática do território municipal dar-se-á mediante os seguintes instrumentos:

- I - debates;
- II - consultas públicas;
- III - audiência pública;
- IV - plebiscito;
- V - referendo;
- VI - órgãos colegiados

Os debates e consultas públicas estão previstas durante o processo de elaboração de estudos urbanísticos. A lei estabelece a obrigatoriedade de realização de audiências públicas nos casos de: elaboração e revisão do Plano Diretor; apreciação de Estudos de Impacto de Vizinhança; e elaboração de planos, projetos e leis que tratem de assuntos relacionados ao planejamento e desenvolvimento urbano (art.105). Estas devem ser convocadas com antecedência mínima de 30 dias, por meio de edital publicado por três dias consecutivos em órgão de comunicação oficial. Documentos relativos ao tema da audiência pública devem ser colocados à disposição e qualquer interessado com antecedência mínima de quinze dias da realização.

Desde 2007, quando foi instituído o Plano Diretor, foram publicados apenas seis editais de convocação de audiências públicas no Diário Oficial – todos relacionados a questões orçamentárias ou prestação de contas, nos moldes da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>59</sup>. O Plebiscito e o Referendo, previstos no PDP (art. 106), remetem para as hipóteses previstas na Constituição Federal e na LO municipal. Quanto aos órgãos colegiados, o PDP faz menção a dois: o Conselho da Cidade e o Conselho de Meio Ambiente, é previsto, no bojo das diretrizes setoriais para o meio ambiente. Cabem neste ponto os comentários tecidos anteriormente sobre estes mecanismos constantes na LO.

---

<sup>59</sup> A Lei Complementar 101/2000 estabelece, em seu Art. 9º, § 4º que “até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais” (BRASIL, 2000).

### 3.4 PARTICIPAÇÃO POPULAR NO CÓDIGO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE

O Código Municipal de Meio Ambiente (CMMA) de São Felipe foi instituído pela Lei Complementar nº007 de 15 de outubro de 2013 e estabeleceu a Política Municipal de Meio Ambiente. Inicialmente, o legislador deixa explícita sua opção pelo desenvolvimento sustentável, posicionando-o, já no art. 3º, III, como princípio e também como objetivo da Política Municipal de Meio Ambiente (art. 4º, IV). A participação social aparece também como princípio, prevendo-se, inclusive, a garantia de acesso da comunidade à educação e à informação ambiental sistemática como forma de garantir a participação da população no processo de tomada de decisões, reforçando a opção do legislador pela participação democrática nos incisos V, VI e VII.

O Código de Meio Ambiente prevê, em seu art. 6º, §1º, a atuação do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (CODEMA) como órgão consultivo, recursal e de fiscalização das ações e serviços municipais que tenham relação com o meio ambiente, integrando o Sistema Municipal de Meio Ambiente - SISMUMA. Através da pesquisa de campo, foi possível concluir que o Conselho de Meio Ambiente não existia até meados de 2018 e não foi possível detectar se o CMMA está atuando e como isto está ocorrendo.

Com isso percebe-se uma grave lacuna no Sistema Municipal de Meio Ambiente – SISMUMA, que é formado pelo CODEMA, pela Secretaria Municipal de Agropecuária, Abastecimento, Meio Ambiente, Indústria e Comércio (órgão central), outras secretarias, fundações e autarquias afins do município definidas em ato do Poder executivo. As organizações não governamentais, universidades, centros de pesquisa, entidades profissionais, empresas, agentes financeiros e a sociedade civil, são previstos como colaboradores do SISMUMA. As competências do CODEMA estão estipuladas no art. 140:

- I – estabelecer diretrizes complementares para a implantação da Política Municipal do Meio Ambiente e da Proteção da Biodiversidade;
- II – aprovar o Plano Municipal do Meio Ambiente e da Proteção da Biodiversidade;
- III – manifestar-se sobre planos, programas e projetos dos órgãos do Poder Público Municipal, que possam interferir na preservação, conservação e melhoria do meio ambiente;
- IV – estabelecer diretrizes, normas, critérios e padrões relativos ao uso, controle e manutenção da qualidade do meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente – CEPRAM e pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA;

- V – estabelecer diretrizes, normas e critérios para o licenciamento ambiental;
- VI – propor áreas prioritárias para a conservação no território municipal;
- VII – aprovar Plano de Manejo de Unidades de Conservação e suas atualizações, ouvidos os respectivos conselhos gestores;
- VIII – propor temas prioritários para as pesquisas aplicadas à conservação e ao uso sustentável dos recursos naturais;
- IX – avocar, mediante ato devidamente motivado, aprovado por maioria simples, para se manifestar sobre licenças ambientais para empreendimentos ou atividades de médio, grande ou excepcional porte;
- X – decidir em grau de recurso, como última instância administrativa, sobre penalidades impostas pelo órgão executor da Política Municipal do Meio Ambiente e da Proteção à Biodiversidade;
- XI – elaborar, aprovar e publicar por resolução, o seu Regimento Interno e respectivas alterações;
- XII – criar e extinguir câmaras técnicas e setoriais, podendo atribuir-lhes algumas das suas competências deliberativas, nos termos do regulamento desta Lei.
- XIII – avaliar e aprovar projetos a serem financiados com recursos do Fundo Municipal do Meio Ambiente – FUMMA, nas hipóteses previstas em lei.

Ao prever a criação de unidades de conservação, o CMMA estabeleceu também que estas disporão de um Conselho Gestor, de caráter consultivo ou deliberativo, de acordo com sua categoria, cuja composição deve consistir de representante da PMMA e representantes de órgãos públicos, da sociedade civil, das comunidades e empreendedores locais, nomeados pelo prefeito para mandato de dois anos, permitida uma única recondução (art.31 e 32). O art. 43 traz a possibilidade de unidades de conservação serem geridas por organizações da sociedade civil com objetivos afins ao da unidade criada, através de instrumento firmado com o órgão público responsável pela gestão. O município não possui unidades de conservação, mas, se existisse, o Conselho Gestor assumiria o nível de pacificação e não de delegação de poder, tendo em vista que os conselheiros devem ser nomeados pelo prefeito.

Avançando no texto, o art. 75 dispõe sobre a realização das audiências públicas, que como visto antes, caracteriza o nível de consulta, para apresentação e discussão do Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental(EIA/RIMA), quando solicitado pelo órgão competente e, quando couber, prévias consultas públicas para subsidiar a elaboração do Termo de Referência do Estudo de Impacto Ambiental ou outras modalidades de estudos ambientais. O controle, monitoramento e fiscalização dos empreendimentos e das atividades que

causam ou podem causar impactos ambientais devem ser realizados pelos integrantes do SISMUMA.

### **3.4.1 Plano Municipal de Meio Ambiente**

A partir da Seção V é abordado o Plano Municipal de Meio Ambiente, com fito de direcionar e organizar as ações da PMMA para identificar áreas de atuação prioritárias. No art. 95, no qual são disponibilizados os seguintes instrumentos de participação e controle social: Cooperação das associações representativas no planejamento municipal; consulta popular; audiências públicas; conferências, fóruns de discussão e debates; e direito de petição e requerimento aos órgãos públicos. O texto legal não desenvolve os critérios de aplicabilidade desses instrumentos, quedando uma lacuna que permite ao gestor público viabilizar (ou não) a participação conforme critérios discricionários.

O art. 96 e seguintes abordam o Fundo Municipal de Meio Ambiente, cuja gestão deve ser realizada pela Secretaria de Agricultura, Indústria, Comércio e Meio Ambiente<sup>60</sup> e pelo CODEMA, que atua como órgão deliberador.

O Capítulo X trata da criação do Conselho Municipal de Meio Ambiente (também denominado Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – CODEMA ou CONDEMA). Com funções de natureza consultiva, deliberativa, normativa, e recursal, tem por finalidade apoiar o planejamento e acompanhamento da Política Municipal do Meio Ambiente e da Proteção da Biodiversidade e das diretrizes governamentais voltadas para o meio ambiente, a biodiversidade e a definição de normas e padrões relacionados à preservação e conservação dos recursos naturais (art. 140).

O CODEMA é presidido pela Secretaria Municipal da Agropecuária, Abastecimento, Meio Ambiente, Indústria e Comércio e é composto por nove membros, dos quais três são representantes de outras secretarias (Educação Saúde e Assistência Social) e cinco são representantes da sociedade civil (Sindicato dos

---

<sup>60</sup>A Lei faz menção à *Secretaria Municipal da Agropecuária, Abastecimento, Meio Ambiente, Indústria e Comércio*, mas também utiliza a nomenclatura *Secretaria de Agricultura, Indústria, Comércio e Meio Ambiente*.

Trabalhadores Rurais, ONGs com tradição na defesa do meio ambiente e setor comercial). Os membros têm mandato de dois anos, permitida a recondução por duas vezes, por igual período. No Diário Oficial não foi identificada a nomeação dos membros da sociedade civil participantes do CODEMA, e em pesquisa de campo, o Coordenador de Meio Ambiente não soube informar sobre a existência recente de reuniões do Conselho ou sobre sua composição, indicando que o CODEMA não está em atividade.

### 3.5 ANÁLISE TÉCNICA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR EM SÃO FELIPE-BA

Os mecanismos de participação popular previstos no aparato normativo das políticas ambientais de São Felipe, embora transmitam, à primeira vista, a orientação pela participação democrática, estão recheados de artifícios que restringem, embaraçam ou inviabilizam a participação popular.

É possível perceber que, dos 33 mecanismos identificados nas principais políticas ambientais do município, aproximadamente 24% estão situados em níveis de não participação (21% manipulação; 3% terapia); 45% estão na faixa de participação sem poder real (12% informação; 33% consulta); 27% podem ser relacionados ao nível de participação com poder restrito e apenas 3% representam a possibilidade de participação efetiva com poder aos cidadãos.

Com isso tem-se que a participação popular repousa num ordenamento jurídico pseudodemocrático, que com uma mão oferece possibilidades de cidadão assumir o poder e com outra restringe essa capacidade, mesmo porque o Estado não oferece ao povo condições de conhecerem seus direitos e não o educa para que possa garanti-los.

Considerando-se que o exercício dos direitos políticos é prerrogativa dos cidadãos, convém conhecer o perfil do eleitorado sanfelipense. Segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral (2016) o eleitorado do município corresponde a 79% da sua população: dos 21.964 habitantes, 17.404 são eleitores – destes, 51% são mulheres, 49% homens - 67,7% dos eleitores concentram-se nas faixas etárias compreendidas entre 25 e 59 anos.

Tabela 2 - Grau de instrução do eleitorado de São Felipe

Abrangência	Grau Instrução	Quantidade	%
São Felipe	ENSINO FUNDAMENTAL INCOMPLETO	4.908	28%
	LÊ E ESCREVE	4.650	27%
	ENSINO MÉDIO INCOMPLETO	3.309	19%
	ENSINO MÉDIO COMPLETO	1.914	11%
	ANALFABETO	1.295	7%
	ENSINO FUNDAMENTAL COMPLETO	981	6%
	SUPERIOR COMPLETO	205	1%
	SUPERIOR INCOMPLETO	123	1%
	NÃO INFORMADO	12	0%
		17.397	
Total Geral :		17.397	100%
Fonte: TSE, 2016			

Da análise do perfil do eleitorado, é perceptível a predominância do baixo nível de escolaridade. Menos de 2% dos eleitores possuem nível superior, completo ou incompleto; 7,4% são analfabetos; 28,2% possuem apenas o ensino fundamental incompleto; 5,6%, o ensino fundamental completo; quanto ao ensino médio completo, 11% dos eleitores o possuem, já os eleitores com ensino médio incompleto correspondem a 19% dos eleitores.

Esses dados revelam um déficit em relação à educação pública e proporcionam uma leitura crítica das possibilidades de participação popular nas decisões políticas do município. O exercício da soberania popular, bem como dos direitos e garantias fundamentais, pode ser dificultado em virtude das limitações e deficiências de formação escolar dos cidadãos, refletindo-se no acesso à informação e conhecimento dos seus direitos e possibilidades de atuação. Por outro, outros tipos de saberes devem ser potencializados no sentido de possibilitarem a participação de maneiras não convencionais ou não formais, como ocorre no interior das associações e cooperativas.

Tendo em vista essa observação inicial, convém sinalizar algumas críticas ao aparato legal que dá suporte à participação popular no município. Em primeiro lugar, o sufrágio universal, que compreende o exercício dos direitos políticos ativos e passivos (como votar e ser votado), conforme dito anteriormente, tende a ser utilizado pelas elites para legitimar sua permanência no poder. Grupos dominantes tem capacidade de influência desproporcional nos resultados eleitorais por conta do

controle de recursos materiais, simbólicos e comunicativos, além do próprio Estado (MIGUEL, 2014).

Mecanismos de exercício direto da soberania popular, o plebiscito e o referendo também tem se mostrado pouco efetivos desde que foram incorporados à LO. Seja por falta de vontade política, seja por dificuldades operacionais, poder legislativo não promove oportunidades de compartilhamento do poder de legislar com o cidadão, e não há previsão legislativa estabelecendo as circunstâncias em que devem ser convocados, restando, portanto, inutilizados (DOMBROWSKI; PARMIGIANI, 2009). A iniciativa popular, por sua vez, enfrenta desvantagens como: dificuldades para divulgação, mobilização e logística para recolhimento de assinaturas (em São Felipe são necessárias 870 subscrições de eleitores), contagem e conferência de informações. Além disso, a iniciativa popular não vincula o poder legislativo à aprovação do projeto, o que pode frustrar os esforços empreendidos (DOMBROWSKI; PARMIGIANI, 2009). A LO traz, ainda, a figura do veto popular, o qual não encontra respaldo na CF/88 e, portanto, pode ser objeto de controle de constitucionalidade<sup>61</sup>.

Quanto à possibilidade de participação em espaços deliberativos, como conselhos, comissões e audiências públicas, os custos da participação importam para definir o perfil, a frequência e o número dos participantes. A população mais vulnerável muitas vezes não tem como arcar com despesas de deslocamento ao local de reunião, alimentação fora de casa; encontra dificuldades de conciliação dos horários das atividades com o horário de trabalho; tem seu curto tempo de lazer e descanso restringidos. Dombrowski e Parmigiani (2014) ressaltam ainda que dúvidas sobre o alcance deliberativo das reuniões, o grau de autonomia do governo local e o poder de intervenção das elites políticas são frequentemente invocadas como motivadoras para o esvaziamento dos espaços de participação. São questões que devem ser consideradas como ameaças à participação da sociedade. Por outro lado, é possível

---

<sup>61</sup>A Procuradoria-Geral da República já se manifestou quanto à possibilidade de exercício da soberania popular através do veto na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº385, promovida pela Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU), objetivando declarar a inconstitucionalidade da previsão de veto constante na Lei Orgânica do município de Aracaju-SE. De acordo com o entendimento do órgão, “as formas de expressão direta da soberania popular postas na Constituição Federal são taxativas, não podendo haver inovação no tema pelos demais entes federativos (...) o regramento do processo legislativo estabelecido na Constituição Federal é de reprodução obrigatória pelos demais entes da federação” (BRASIL, 2017).

vislumbrar a feira livre como um local de ampliação das possibilidades de participação, pelo menos em relação a alguns dos mecanismos.

Quanto a mecanismos como o exame e fiscalização das contas públicas, a propositura de ação popular, participação em discussões, conselhos e comissões, a falta de conhecimento técnico-científico pode ser limitador da participação popular, e ainda servir de instrumento de dominação, na medida em que seja utilizado por aqueles que detêm tal saber para suprimir ou desqualificar a participação popular. Além disso, a nomeação dos membros dos conselhos é precedida da indicação dos nomes à Câmara Municipal, que os aprovará por maioria absoluta dos seus membros, em votação secreta. Com isso, abre-se espaço para manipulações políticas na configuração dos mesmos, ameaçando a representatividade.

O acesso à informação, por seu turno, tem sido cada vez mais facilitado, tanto pela edição de leis que tornam a transparência obrigatória, como pela possibilidade das tecnologias de comunicação e informação. O município possui um site oficial<sup>62</sup> com informações ao cidadão e links externos para o Portal da Transparência<sup>63</sup>. Entretanto, o acesso a essas tecnologias é caro e muitas vezes inacessível; a infraestrutura necessária para fornecer o serviço ainda é indisponível nas zonas rurais; falta interesse para utilização da internet e muitos ainda não sabem utilizar o serviço<sup>64</sup> (IBGE, 2017). Em São Felipe, de acordo com o Censo (IBGE, 2010), dos 5.949 domicílios, o microcomputador está presente em 637 (10,71%); com acesso à internet 570 (9,58%) domicílios. O telefone celular está presente em 4.807 domicílios.

Analisando o amplo aparato normativo com a temática ambiental que se desenvolveu desde a promulgação da Constituição Cidadã, em 1988, pode-se perceber que os textos legais se propõem dispostos ao desenvolvimento socioambiental, apresentando mecanismos de participação popular para a elaboração e monitoramento de políticas e ações ambientais. Na prática, porém, a participação popular ainda é incipiente, principalmente no que tange as questões ambientais. A legislação municipal apresenta lacunas e incongruências que ora dificultam, ora

---

<sup>62</sup> <http://saofelipe.ba.io.org.br/>

<sup>63</sup> <http://www.portaltransparencia.gov.br/>

<sup>64</sup> A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua – contemplou, no quarto trimestre de 2016, o tema suplementar Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC, nos aspectos de Acesso à internet e à Televisão e Posse de Telefone Móvel Celular para uso pessoal, iniciando a investigação do tema TIC na metodologia da PNAD Contínua. (IBGE, 2017)

inviabilizam a aplicação dos mecanismos de participação, ou ainda, relegam a sua efetividade aos critérios de oportunidade e conveniência dos órgãos públicos.

Para que a população de fato possa exercer a cidadania é fundamental que haja uma cultura da cidadania, que possibilite às pessoas tomar conhecimento de seus direitos e sobre como exercê-los. Uma experiência positiva constatada a partir desta pesquisa ocorreu na Escola Municipal Deputado Luís Eduardo Magalhães (fig. 25), em que tive a oportunidade de estar em contato com os estudantes em uma manhã, no último dia da pesquisa de campo. O convite foi feito a partir de uma assistente social que atua como amiga da escola, com a proposta de apresentar para eles o motivo da minha ida a São Felipe, ou seja, para falar-lhes sobre participação popular e desenvolvimento socioambiental.

É importante abrir aqui um parêntese para ressaltar que esta escola foi mencionada em mais de uma oportunidade como “uma das piores” da sede, tanto pela estrutura como por seus alunos serem considerados “desinteressados” e terem “rendimento menor” em relação aos estudantes de outras escolas. Essa visão foi confirmada durante a conversa com os próprios alunos da escola, que relataram sentirem-se inferiorizados por amigos quando mencionavam o fato de estudarem lá. Na ocasião da visita, com autorização do Diretor, reuniram-se estudantes do 5º ao 9º ano em uma das salas de aula. A princípio estavam desconfiados e não entendiam o propósito do encontro. Comecei me apresentando como pesquisadora da Universidade Católica e que São Felipe era o município escolhido para conhecer melhor como a participação popular poderia melhorar a qualidade de vida.

Figura 25 - Encontro com estudantes da rede municipal



Fonte: Pesquisa de Campo, 2017

Tendo em vista o pouco tempo disponível para a conversa e o fato de ter um público jovem, não entrei em detalhes sobre todos os aspectos da pesquisa e preferi focar no aspecto da participação para a conquista de direitos. De início, o que me chamou a atenção foi o fato de se mostrarem surpresos por alguém da capital escolher São Felipe como local de estudo. Nesse momento fiz uma breve explicação sobre o grupo de pesquisa DSN e o Projeto “Reconhecendo e potencializando o rural na dinâmica urbana e regional do município de São Felipe-BA”, enfatizando que nesse grupo havia outros pesquisadores dedicados a São Felipe, pesquisando a importância da feira livre, da mandioca, da capoeira e das leis que regulam a organização do município.

Depois, falei brevemente sobre minha formação em Direito e porque tinha escolhido falar sobre participação popular. Primeiro, perguntei-lhes se conheciam a Constituição Federal. Fez-se silêncio, até que alguém respondeu “tem a ver com direitos!”. “Isso mesmo”, respondi devolvendo outra pergunta sobre que direitos eles já tinham ouvido falar. Perdendo um pouco a timidez, mencionaram direitos trabalhistas, como férias, salário-mínimo, horas extras e 13º salário. “Muito bem” reforcei.

Continuei a provocá-los sobre outros direitos, como o direito à educação, à saúde, ao lazer, ao meio ambiente equilibrado. Eles iam complementando com suas noções de direito, geralmente ligadas a questões trabalhistas. Expliquei-lhes que para que esses direitos existissem, foi preciso que outras pessoas lutassem por eles, e que era isso que os movimentos sociais faziam. Que as pessoas tinham necessidades, e que muitas vezes aqueles que deveriam atendê-las nada faziam pelos necessitados, então os movimentos sociais criavam formas de pressão e estratégias para serem reconhecidos e terem seus direitos respeitados.

Nesse momento, alguém mencionou que a merenda da cantina era muito ruim “parece até que cozinham com raiva!”. Outro estudante falou que a quadra poliesportiva estava em construção há anos, e a obra ainda não havia sido concluída. Uma garota disse que eles precisavam “hackear” a senha do wi-fi para terem acesso à internet. Cada uma das falas era seguida por vozes de apoio, por vezes gerando uma algazarra. Falei-lhes sobre algumas formas de protesto como greves, abaixo-assinados, protestos e uso das redes sociais para fazer pressão sobre os governantes e políticos. Falei também sobre os órgãos da Defensoria Pública e do Ministério Público e sobre a importância da organização dos grupos, união e estratégia para o sucesso das reivindicações. No final do encontro estavam entusiasmados. Dois meses depois, tive notícia de que os estudantes haviam organizado um protesto na escola contra a má qualidade da merenda escolar, e que o secretário municipal de educação tinha designado um nutricionista para ouvir suas reivindicações.

O encontro com os estudantes indicou ser favorável a implementação de uma assessoria jurídica popular universitária, que poderia contribuir com a educação cidadã das comunidades, promovendo seu empoderamento e auxiliando-as na garantia dos direitos. Através dessa assessoria, seria possível, ainda, construir novas formas de participação, aproveitando as práticas e saberes dessas comunidades em soluções criativas, inovadoras e adaptadas à realidade do município.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

São Felipe é um pequeno município rural situado no Território de identidade Recôncavo Baiano, a aproximadamente 161 km da capital, Salvador. Seu povoamento remonta ao século XVII, com fortes traços culturais vinculados à natureza e com predominante influência católica. Terras férteis favoreceram o desenvolvimento de vários gêneros agrícolas, produzidos em pequenas propriedades de agricultores familiares, com destaque para a produção canavieira, tabaco, mandioca, feijão e cítricos. Atualmente, o setor de serviços tem sido a força motriz preponderante na economia municipal, sobrepujando a agropecuária e a indústria.

Práticas agrícolas tradicionais e predatórias aliadas ao crescimento urbano desordenado geraram impactos ambientais profundos no município: a redução da mata atlântica a meros 2% da cobertura original e a poluição dos rios e mananciais podem ser destacados, dentre os principais problemas, pois secas e crises hídricas atingiram São Felipe nos últimos anos, comprometendo a segurança hídrica e alimentar, além de gerar prejuízos econômicos. O saneamento básico é quase inexistente no município. Os rios que abastecem o município estão poluídos e assoreados. A Barragem do Copioba, que outrora era ponto turístico da região, constitui o ponto catalizador das pressões populares para conservação do meio ambiente, mas a participação popular não tem sido suficiente para colocar em prática as políticas ambientais instituídas no Plano Diretor, no Código de Defesa do Meio Ambiente e no Plano de Meio Ambiente.

As políticas ambientais têm recebido cada vez mais a atenção das nações e organismos internacionais desde a década de 1970, quando foi realizada a primeira grande conferência sobre o meio ambiente e lançadas as sementes do desenvolvimento socioambiental. Desde então multiplicaram-se as aplicações do termo “desenvolvimento sustentável” nas mais variadas esferas; os estados equiparam-se e o Brasil obteve notoriedade através de seu protagonismo no cenário internacional, tanto pelo imenso patrimônio natural, como pelos esforços em constituir e implantar um sistema de defesa do meio ambiente contando com a participação popular.

As inúmeras experiências, discussões e estudos realizados nas últimas décadas para reverter o crescente estado de degradação ambiental planetário

culminaram, em 2015, no lançamento de uma agenda comum de objetivos e metas intitulada Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Um dos principais destaques dessa empreitada global é a ênfase na participação comunitária e no desenvolvimento local (preferimos adotar neste trabalho a concepção de desenvolvimento socioambiental). No caso brasileiro, os municípios são entes estratégicos para a implantação de políticas, planos, programas, projetos e ações voltadas à sustentabilidade.

A estrutura federativa brasileira favorece a autonomia municipal e lhe atribui competências ambientais, especialmente aquelas relacionadas ao interesse local – termo amplo que comporta um leque de inúmeras possibilidades. Além da Constituição e da legislação federal, os municípios têm sua atuação norteadas pela Lei Orgânica e outras leis municipais, assim, suas competências são bem definidas. A participação popular está garantida em diversos instrumentos normativos vigentes desde a promulgação da Carta Cidadã, cujos dispositivos são reproduzidos no nível municipal.

Ocorre que tanto as leis ambientais como os ODS precisam ser compreendidos e aplicadas a partir das dinâmicas e características locais, visto que só é possível pela apreensão da realidade vivenciada, sob pena de manterem-se adstritos à ficção do discurso. Daí porque a participação popular torna-se fundamental para a efetivação do desenvolvimento socioambiental. Porém essa participação pode ocorrer em diversos níveis desde a manipulação até o efetivo controle cidadão, que seria o ideal. Ao situar o campo como centralidade do estudo, foi possível notar uma série de lacunas que precisam ser preenchidas para que haja a transmutação da teoria para a prática no município de São Felipe.

O percurso da pesquisa vivido em São Felipe revelou a importância da Universidade como um elemento catalizador de forças e potencial promotor do desenvolvimento socioambiental, especialmente por ser considerado um “elemento neutro” em relação aos arranjos políticos locais, pois, ao me identificar como pesquisadora da UCSAL, a coleta de dados não encontrou obstáculos e a receptividade das pessoas, possivelmente pela importância da temática ambiental em suas vidas, possibilitou uma rica troca de informações e a compreensão do potencial latente na encruzilhada dos conhecimentos – científico, popular e tradicional.

Esta dissertação propôs-se a investigar a configuração dos mecanismos de participação popular nas políticas ambientais de São Felipe e indicar oportunidades de expansão da participação da sociedade – não apenas na elaboração de políticas ambientais, mas também em seu acompanhamento e fiscalização. Inspirado pelo Poeta da Liberdade, que conclama o povo ao poder, o tema nasceu da constatação da inércia dos sucessivos governos em implementar as políticas ambientais, tendo como suporte a teoria da democracia participativa. A indagação inicial foi: que novos caminhos podem ser construídos para viabilizar o fortalecimento da participação popular e, assim, promover o desenvolvimento socioambiental a partir do nível local?

Os desafios a serem enfrentados consistem no fato de a participação não ser tarefa simples, exigindo dos interessados esforço e recursos, nem sempre disponíveis. Para que a sociedade civil se aproprie dos mecanismos de participação, será necessário ampliar as informações sobre como participar, ou seja, disseminar conhecimentos sobre a participação cidadã. As TICs podem potencializar a educação, a informação e a participação - e já começam a ser utilizadas nesse sentido, tanto pelos governos como pela sociedade civil. Expandir o acesso às redes, no município e capacitar a população para utilizá-la para a cidadania é um passo importante.

Considerando-se que as forças políticas hegemônicas no município tendem a não contribuir para a ampliação da participação popular, uma solução interessante e viável seria construir parcerias com Instituições de Ensino e Pesquisa para implantação de uma Assessoria Jurídica Popular Universitária, como o desenvolvido pela Universidade Católica na década de 1990. Esse serviço teria o condão de produzir novos conhecimentos junto à comunidade para realização da cidadania e empoderamento dos cidadãos.

A feira livre de São Felipe consiste num espaço estratégico para realização da participação popular, ainda que possua limitações em relação aos níveis mais altos de participação. Mecanismos de participação popular como consultas públicas, divulgação de informações e propostas de iniciativa popular podem ser potencializados ou viabilizados a partir da feira, o que representaria uma inovação no fazer político do município.

As Tecnologias de Comunicação e Informação também podem ser consideradas como catalizadores da participação popular, já que facilitam a a informação e a educação para a cidadania, porém, no caso de São Felipe, seu alcance ainda é muito restrito. Por fim, a existência de Conselhos, Associações, Sindicatos e

Cooperativas apontam para a organização das comunidades em torno de fóruns comunitários, o que pode favorecer a realização de parcerias, tanto com o município como também com outros entes federativos, com instituições de ensino e pesquisa, com outras associações/cooperativas, com empresários e organismos internacionais.

A aplicação da Agenda 2030 é viável, na medida em que: 1) seus objetivos sejam conhecidos enquanto proposta de desenvolvimento socioambiental; 2) suas metas sejam adequadas para cada contexto local, inclusive sendo elaboradas pelos próprios sujeitos sociais envolvidos na mudança; 3) os indicadores sejam adaptados para a realidade local e em consonância com as metas estabelecidas por eles.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Roberto A. R. de. **Direito, poder e opressão**. 2ª ed. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1984.

ALVES, Castro. **Obras Completas de Castro Alves**. Afrânio Peixoto (Comp.). Francisco Alves: Rio de Janeiro, 1921.

ARNSTEIN, Sherry R. **A Ladder Of Citizen Participation**, Journal of the American Planning Association, 35: 4, 216 — 224, 1969.

AVRITZER, Leonardo et al. **Teoria democrática, esfera pública e participação local**. Sociologias, v. 1, n. 2, 1999.

\_\_\_\_\_, Leonardo. **Teoria democrática e deliberação pública**. Lua Nova, n. 50, p. 25-46, 2000.

BERMAN, Marshall. **Tudo que é sólido desmancha no ar**. Editora Companhia das Letras, 2007.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BODERNAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação**. 6ª ed. São Paulo: Brasilense, 1983.

BOSCHI, Renato; DINIZ, Eli. **Estado e sociedade no Brasil: a obra de Renato Boschi e Eli Diniz**. Rio de Janeiro: CNPq, FAPERJ, INCT/PPED, Ideia D, 2016.

BRASIL, Felipe. **Teoria elitista clássica, democracia elitista e o papel das eleições: uma questão de definição dos termos**. Primeiros Estudos, n. 5, p. 98-119, 2013.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brazil**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm). Acesso em 01 ago 2018.

\_\_\_\_\_. **Relatório Da Delegação Do Brasil À Conferência Das Nações Unidas Sobre O Meio Ambiente Humano**. Vol.1. 1972. Disponível em: [https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/estocolmo\\_72\\_Volume\\_I.pdf](https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/estocolmo_72_Volume_I.pdf) Acesso em 01 ago 2018.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal**. Brasília, Congresso Nacional, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm) Acesso em: 01 de ago. de 2018.

\_\_\_\_\_. **Referencial básico de governança** / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste, 2013. 57 p.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 385. Brasília: STF, 24 de agosto de 2017. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312546389&ext=.pdf> Acesso em 18 ago 2018

BRUNDTLAND, Gro Harlem. **Our common future**—Call for action. 1987. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/milestones/wced>. Acesso em: 29 jul. 2017

BRUNO, Regina. **Movimento Sou Agro: marketing, habitus e estratégias de poder do agronegócio**. Trabalho apresentado, n. 36, 2012.

CALEGARE, Marcelo Gustavo Aguilar; DA SILVA JÚNIOR, Nelson. Progresso, desenvolvimento sustentável e abordagens diversas de desenvolvimento: uma sucinta revisão de literatura. **Desenvolvimento e Meio ambiente**, v. 24, 2011.

CARSON, Rachel. **Primavera Silenciosa**. Trad. Raul de Polillo. Sao Paulo: Melhoramentos, 1969. CARREIRO, Rita Amália da Silva; ALENCAR, Cristina Maria Macedo de; FONTES, Maria Julieta Mandarino Firpo Fontes. **Uma década de UCSal em Itapagipe: universidade e sociedade no processo de desenvolvimento local**. In: Península de Itapagipe: patrimônio industrial e natural. Maria Helena Ochi Flexoe; Peter Jose Schweizer (Org.). Salvador: EDUFBA, 2011, 250p.

CGLU – CIUDADES Y GOBIERNOS LOCALES UNIDOS. **Objetivos de Desarrollo Sostenible: lo que los gobiernos locales deben saber**. (Online). (2016?) [S/l]. Disponível em: <https://www.learning.uclg.org/resources> Acesso em 20 de ago. de 2018.

COVOLAN, Fernanda Cristina. **Movimentos populares no império, terra e cidadania**. XVIII Congresso Nacional do CONPEDI (Anais). São Paulo: 2009.

CUNHA, Joaci de S. **Governo Temer: relações do agronegócio com o capital especulativo financeiro e impactos sobre camponeses e a legislação agrária**. Caderno do CEAS, Salvador/Recife, n. 241, mai/ago., 2017.

FARIA, Camila Salles de; OLIVEIRA, Diogo de; HOLLANDA, Teresa Paris Buarque de. **Reconhecimento dos direitos territoriais indígenas no governo Temer: omissão e retrocessos**. Revista OKARA: Geografia em debate, v. 12, n. 2, p. 477-506, 2018.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio: o minidicionário da língua portuguesa**. 7ª ed. Curitiba: Ed. Positivo, 2008.

FOLADORI, Guillermo; TAKS, Javier. Um olhar antropológico sobre a questão ambiental. **Mana**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 323-348, out. 2004. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-93132004000200004&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-93132004000200004&lng=pt&nrm=iso)>. acesso em 24 jul. 2017.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Enciclopédia dos municípios brasileiros**. Rio de Janeiro, 1958. v. 21, p. 321-324. Disponível em:<[http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv27295\\_21.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv27295_21.pdf) > Acesso em: 08 de julho. de 2018.

\_\_\_\_\_. **Panorama municipal de São Felipe**, 2010. Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/sao-felipe/panorama>> acesso em 30 de set. de 2017.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. MUNIC – Perfil dos Municípios Brasileiros 2015. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/default.shtm>>. Acesso em: 26 de jul de 2018.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. MUNIC – Perfil dos Municípios Brasileiros 2017. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/default.shtm>>. Acesso em: 26 de jul de 2018.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas, **Censo Agropecuário 2006**. Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/sao-felipe/panorama>> acesso em 25 de jul. de 2017.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas, **Munic – Perfil dos Municípios Brasileiro**. 2017. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/sao-felipe/pesquisa/1/74454>. Acesso em: 26 de jul. de 2018.

\_\_\_\_\_. **Noções básicas de cartografia**. Disponível em: [https://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/manual\\_nocoas/elementos\\_representacao.html](https://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/manual_nocoas/elementos_representacao.html). Acesso em: 04/12/20162.

JACOBI, Pedro R. Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadina. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 7, n. 3, 2002.

JC REPORTER. Sem título. (Fotografia) Online. Disponível em: <http://jcreporter.com.br/wp-content/uploads/2018/05/WhatsApp-Image-2017-06-04-at-13.36.09.jpeg> Acesso em: 03 de ago. 2018.

JESUS, Simone Soares Batista de. **Produção do espaço agrário do município de São Felipe-BA: agricultura familiar e as políticas públicas (PRONAF, PNAE e PAA) 1999 a 2015**. (Dissertação) Salvador: UFBA, 2017.

LEFF, Enrique. **Complexidade, interdisciplinaridade e saber ambiental**. Olhar de Professor. v. 14i2. 0007. Olhar de professor, v. 14, n. 2, p. 309-335, 2011.

\_\_\_\_\_. **Saber ambiental: Sustentabilidade, Racionalidade, Complexidade, Poder**. Petrópolis, RJ, Vozes/PNUMA, 2001. 343p

LIMA, Andre. **O Direito para o Brasil Socioambiental**. LIMA, Andre (org). Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

LISBOA, Marijane Vieira Lisboa. **Balanco da política ambiental do governo Lula**. In: "Nunca antes na história desse país"...? : um balanço das políticas do governo Lula. Marilene de Paula (Org.). Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll, 2011.

LUZ, Vladimir de Carvalho. **Assessoria Jurídica Popular no Brasil**. (Dissertação). Florianópolis-SC: Universidade Federal de Santa Catarina, 2005.

LYRA FILHO, Roberto. **O que é Direito**. 11ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense.

MACÊDO Filha. J. N. **Dança com lobos: a rua dos meninos e meninas de rua**. Lauro de Freitas: EGBA, 2010.

MARTINS, José de Souza. **A sociabilidade do homem simples: cotidiano e história na modernidade anômala**. 3ªed. São Paulo: Contexto, 2011.

MARX, Karl Heinrich; ENGELS, Friedrich. Manifesto do partido comunista. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, v. 2, n. 2, p. 215-240, 2010.

MIGUEL, Luis Felipe. Deliberacionismo e os limites da crítica: uma resposta. **Opin. Publica**, Campinas, v. 20, n. 1, p. 118-131, abr. 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762014000100006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762014000100006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 18 julho 2018.

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. 4ª ed. Porto Alegre: Sulina, 2005.

\_\_\_\_\_. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. 2ª ed. rev. São Paulo: Cortez, Brasília, DF: UNESCO, 2011

\_\_\_\_\_. **Os sete saberes necessários à Educação do Futuro**. São Paulo: Cortez. UNESCO, 2000.

NETTO, Antônio Garcia de Miranda et al. (Coord). **Dicionário de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1986.

NUNES, Carla Cristina; PINTO, Vicente Paulo dos Santos. **Campo, cidade, urbano e rural: Categorias e representações**. 2009.

OLIVEIRA, Valedane dos Santos. **O Plano Diretor de São Felipe e a questão ambiental: uma análise da Barragem da Copioba e Serra da Copioba.** (Dissertação). Salvador: UCSAL, 2013.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Draft outcome document of the High-level Plenary Meeting of the sixty-fifth session of the General Assembly on the Millennium Development Goals.** 10 de setembro 2010.

\_\_\_\_\_. **PNUD explica transição dos Objetivos do Milênio aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável** (Online). 08 de dez. de 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pnud-explica-transicao-dos-objetivos-do-milenio-aos-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel/> Acesso em: 20 de ago. de 2018.

ONUBR – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.** (Online). 13 de out. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/> Acesso em: 20 de ago. 2018

PEREIRA, Michele Paiva; ALENCAR, Cristina Maria Macedo de. **Feira livre de São Felipe-BA: expressões de transformações e resistências à urbanização.** Revista Rural & Urbano. Vol. 01, n. 01, p.58-66. Recife, 2016.

PETRY, Cássio André. **Atuação da bancada ruralista nas votações de projetos relacionados ao novo Código Florestal brasileiro durante o governo Dilma.** 2013.

PIGNATTI, Marta Gislene. **As ONGs e a política ambiental nos anos 90: um olhar sobre Mato Grosso.** São Paulo: Annablume; Universidade Federal do Mato Grosso, Instituto de Saúde Coletiva, 2005.

RAMOS, Vinnie Mayana Lima; PEREIRA, Michele Paiva; ALENCAR, Cristina Maria Macedo de. **Invisibilidade Da Cultura Rural Da Feira Livre No Plano Diretor De São Felipe – Ba.** Disponível em: <http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/Geoinga/article/view/38083> Acesso em 25 de jul. de 2018.

RIBAS, Luiz Otávio. **Direito insurgente e pluralismo jurídico: assessoria jurídica de movimentos populares em Porto Alegre e no Rio de Janeiro (1960-2000).** (Dissertação). Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2009.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos: proteção à diversidade biológica e cultural.** São Paulo: Peirópolis, 2005.

SANTILLI, Juliana; SANTILLI, Márcio. **Desenvolvimento socioambiental: uma opção brasileira.** PÁDUA. JA Desenvolvimento e meio ambiente. Belo Horizonte: Editora UFMG; São Paulo: Peirópolis, p. 216, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Um discurso sobre as ciências na transição para uma ciência pós-moderna.** Estudos avançados, v. 2, n. 2, p. 46-71, 1988.

\_\_\_\_\_. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Boaventura de Sousa Santos, organizador. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

\_\_\_\_\_. **O discurso e o poder: ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica.** Porto Alegre: Safe, 1988. p. 45.

SANTOS, Fabio Gomes dos. **Participação na administração como direito fundamental.** In: Revista Digital de Direito Administrativo. V. 1, n. 2, p. 436-453, Ribeirão Preto, 2014.

SANTOS, Elinaldo Leal, BRAGA, Vitor, SANTOS, Reginaldo Souza, BRAGA, Alexandra Maria da Silva. **Desenvolvimento: um conceito multidimensional.** Desenvolvimento Regional em Debate, Ano 2, n.1, jul, 2012.

SANTOS, Felix Souza dos. **Permanências e transformações territoriais: a mandiocultura e o desenvolvimento socioeconômico no Recôncavo baiano.** VII Seminário Internacional Dinâmica Territorial e Desenvolvimento Socioambiental: Terra em transe. Salvador: UCSAL, 26 a 28 de agosto de 2015.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal.** 10. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003. 174 p.

SANTOS, Ozeias J. **Dicionário de Terminologia jurídica.** 21ª ed. São Paulo: Vale do Mogi editora, 2013.

SÃO FELIPE. **Lei Orgânica.** Sala das sessões da Câmara Municipal. São Felipe: Diário Oficial. 05 de abril de 1990.

SARLET, Ingo. **Breves notas sobre a evolução constitucional brasileira.** In: História do direito brasileiro / organizador Eduardo C. B. Bittar. – 4. ed. rev, modif. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017

SCARDUA, Fernando Paiva; BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. **Descentralização da política ambiental no Brasil.** Sociedade e Estado., Brasília, v. 18, n. 1-2, p. 291-314, Dec. 2003. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69922003000100014&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922003000100014&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 16 de set. 2018.

SIDOU, J. M. Othon. **Dicionário Jurídico.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

SILVA, Denisson et al. **Teoria democrática contemporânea: modelo democrático competitivo e modelo democrático popular.** Em tese, v. 10, n. 1, p. 1-27, 2013.

SILVA, E. L. da; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação.** 4. ed. Florianópolis: UFSC, 2005. 138 p. Disponível em: <<http://www.portaldeconhecimentos.org.br/index.php/por/content/view/full/10232>>. Acesso em: 25 de setembro de 2016.

SILVA, Ícaro Ribeiro Cazumbá da. **A cadeia produtiva da farinha de mandioca (*Mnihot esculenta Crantz*) do Vale da Copioba-BA: atores sociais, tecnologias e a segurança do alimento.** (Dissertação) UFBA: 2014.

SILVA, Maria Jose Andrade da. **As políticas ambientais no Brasil: tendências e desafios.** XI Encontro Nacional da ANPEGE (Anais). 9-12 de outubro. 2015.

SIQUEIRA, Hipólita; OLIVEIRA, Alberto de (Org). 1ª ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014.

SOS Mata Atlântica. 2013. **Atlas dos Remanescentes Florestais.** Disponível em < <http://mapas.sosma.org.br/> > Acesso em 23 outubro de 2017.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. **Introdução crítica ao Direito.** 4ª ed. Série O direito achado na rua, v. 1. Brasília: UnB, 1993.

\_\_\_\_\_. **O Direito como liberdade: o Direito achado na rua, experiências populares emancipatórias de criação do direito.** (Tese). Brasília: UnB, 2008

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de; DE PAULA, Helha Maria Martins; RAMPIN, Talita Tatiana Dias. **Introdução crítica ao Direito à informação e à comunicação na perspectiva de “O direito achado na rua”.** In: O direito achado na rua, Volume 8: Introdução Crítica à Comunicação e à Informação. Jose Geraldo de Sousa Junior et al (org.) Brasília: FAC-UnB, 2016.

SURGIK, Aloísio. **A luta pela propriedade da terra na história de Roma e no Brasil: considerações críticas.** Revista da Faculdade de Direito da UFPR, v. 32, 1999.

SUZUKI, Júlio César. Campo e cidade no Brasil: transformações socioespaciais e dificuldades de conceituação. **Revista Nera**, n. 10, p. 134-150, 2012.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Divulgação de Candidaturas e contas eleitorais 2016 – Resultados** (Online). Disponível em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2016/2/38814/50000013254>. Acesso em: 09 de jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Estatísticas eleitorais 2016 – Resultados** (Online). Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/eleicoes/eleicoes-anteriores/estatisticas-eleitorais-2016/resultados> Acesso em: 31 de jul. 2018

TSE - TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Estatísticas eleitorais 2016 – Eleitorado** (Online). Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/eleicoes/eleicoes-anteriores/estatisticas-eleitorais-2016/eleicoes-2016>. Acesso em: 31 mai. 2018

TCU - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria.** Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. 96 p.

VIEIRA, Paulo Freire. **Ecodesenvolvimento: do conceito à ação**. In: SACHS, Ignacy. Rumo à ecossocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento. São Paulo: Cortez, 2007.

VIOLA, Eduardo. **A globalização da política ambiental no Brasil, 1990-1998**. "XXI International Congress of the Latin American Studies Association", Panel ENV 24, Social and Environmental Change in the Brazilian Amazon; The Palmer House Hilton Hotel, Chicago, USA, 24-26 de setembro de 1998.

VIZEU, Fabio; MENEGHETTI, Francis Kanashiro; SEIFERT, Rene Eugenio. **Por uma crítica ao conceito de desenvolvimento sustentável**. In: Cadernos EBAPE.BR, v. 10, nº3, artigo 6, Rio de Janeiro: FGV, set. de 2012.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. O campesinato brasileiro: uma história de resistência. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília, v. 52, supl. 1, p. 25-44, 2014 . Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20032014000600002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032014000600002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 16 julho 2018.

WHITACKER, Arthur Magon. **Campo e cidade—cidades médias e pequenas**: algumas proposições para a pesquisa e o debate. Cidades médias e pequenas: teorias, conceitos e estudos de caso. Salvador: SEI/Bahia, p. 187-194, 2010.

WILDHAGEN, Raquel Oliveira; NASCIMENTO, Daniele Cardoso do; TEODÓSIO, Armindo dos Santos de Sousa. Intenções e tensões da governança ambiental no Brasil: uma análise crítica da participação popular em conselhos municipais de meio ambiente. **Revista Gestão & Sustentabilidade Ambiental**, [S.l.], v. 5, n. 2, p. 337-360, nov. 2016. ISSN 2238-8753. Disponível em: <[http://www.portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/gestao\\_ambiental/article/view/3446](http://www.portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/gestao_ambiental/article/view/3446)>. Acesso em: 28 fev. 2018. doi:<http://dx.doi.org/10.19177/rgsa.v5e22016337-360>

WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura do Direito**. 4ª ed. Ver e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

# **ANEXOS**

## ANEXO A – POEMA “O POVO AO PODER”, DE CASTRO ALVES

O POVO AO PODER  
Castro Alves

QUANDO nas praças s'eleva  
Do povo a sublime voz...  
Um raio ilumina a treva  
O Cristo assombra o algoz...  
Que o gigante da calçada  
Com pé sobre a barricada  
Desgrenhado, enorme, e nu,  
Em Roma é Catão ou Mário,  
É Jesus sobre o Calvário,  
É Garibaldi ou Kossuth.

A praça! A praça é do povo  
Como o céu é do condor  
É o antro onde a liberdade  
Cria águias em seu calor.  
Senhor!... pois quereis a praça?  
Desgraçada a populaça  
Só tem a rua de seu...  
Ninguém vos rouba os castelos  
Tendes palácios tão belos...  
Deixai a terra ao Anteu.

Na tortura, na fogueira...  
Nas tocas da inquisição  
Chiava o ferro na carne  
Porém gritava a aflição.  
Pois bem... nest'hora poluta  
Nós bebemos a cicuta  
Sufocados no estertor;  
Deixai-nos soltar um grito  
Que topando no infinito  
Talvez desperte o Senhor.

A palavra! vós roubais-la  
Aos lábios da multidão  
Dizeis, senhores, à lava  
Que não rompa do vulcão.  
Mas qu'infâmia! Ai, velha Roma,

Ai, cidade de Vendoma,  
Ai, mundos de cem heróis,  
Dizei, cidades de pedra,  
Onde a liberdade medra  
Do porvir aos arrebois.

Dizei, quando a voz dos Gracos  
Tapou a destra da lei?  
Onde a toga tribunícia  
Foi calcada aos pés do rei?  
Fala, soberba Inglaterra,  
Do sul ao teu pobre irmão;  
Dos teus tribunos que é feito?  
Tu guarda-os no largo peito  
Não no lodo da prisão.

No entanto em sombras tremendas  
Descansa extinta a nação  
Fria e trefa como o morto.  
E vós, que sentis-lhe o pulso  
Apenas tremer convulso  
Nas extremas contorções...  
Não deixais que o filho louco  
Grite "oh! Mãe, descansa um pouco  
Sobre os nossos corações".

Mas embalde... Que o direito  
Não é pasto do punhal.  
Nem a patas de cavalos  
Se faz um crime legal...  
Ah! não há muitos setembros!  
Da plebe doem os membros  
No chicote do poder,  
E o momento é malfadado  
Quando o povo ensanguentado  
Diz: já não posso sofrer.

Pois bem! Nós que caminhamos  
Do futuro para a luz,  
Nós que o Calvário escalamos  
Levando nos ombros a cruz,  
Que do presente no escuro  
Só temos fé no futuro,  
Como alvorada do bem,  
Como Laocoonte esmagado  
Morreremos coroados

Erguendo os olhos além.

Irmãos da terra da América,  
Filhos do solo da cruz,  
Erguei as fronte altivas,  
Bebei torrentes de luz...  
Ai! soberba populaça,  
Rebentos da velha raça  
Dos nossos velhos Catões,  
Lançai um protesto, ó povo,  
Protesto que o mundo novo  
Manda aos tronos e às nações

**ANEXO B – LETRA DA MÚSICA “UM FREVO NOVO”, DE CAETANO VELOSO**

UM FREVO NOVO  
Caetano Veloso

A praça Castro Alves é do povo  
como o céu é do avião  
um frevo novo, eu peço um frevo novo  
todo mundo na praça  
e muita gente sem graça no salão  
Mete o cotovelo e vai abrindo o caminho  
Pegue no meu cabelo pra não se perder e terminar sozinho  
O tempo passa, mas na raça eu chego lá  
É aqui nessa praça que tudo vai ter de pintar

## APÊNDICE: PLANO DE ASSESSORIA JURÍDICA POPULAR

### INTRODUÇÃO

O município de São Felipe-BA localiza-se Mesorregião Metropolitana de Salvador e Microrregião geográfica 20 - Santo Antônio de Jesus, na Região Administrativa – 31 Cruz das Almas, região econômica Recôncavo Sul da Bahia e Território de Identidade do Recôncavo. Possui uma área de 206 km<sup>2</sup>, com uma via principal de acesso, a BR 242, distante da capital, Salvador cerca de 161 Km. Faz divisa com os municípios de Conceição do Almeida, Santo Antônio de Jesus, São Felix, Dom Macedo Costa, Muniz Ferreira, Cruz das Almas, Maragogipe e Nazaré (SEI, 2015).

São Felipe tem características rurais, que configuram não só os usos da terra em seu território, mas toda a sua formação histórica, política e cultura. A mandioca é um dos principais cultivos agrícolas, assim como a cana de açúcar e a fruticultura, produzida por agricultores familiares em minifúndios. Nos distritos da zona rural, é comum ver casas de farinha em funcionamento – algumas ainda conservam equipamentos rudimentares; outras já são mecanizadas – mas uma coisa é comum a todas: precariedade na estrutura e processo produtivo aquém dos padrões mínimos de higiene necessários para atingir mercados mais exigentes. Outro importante ramo que se destaca no município é a produção de cachaças e aguardentes. Algumas famílias ainda conservam a tradição do plantio da cana-de-açúcar da qual se extraem também o melaço, o açúcar mascavo, a rapadura. Outras lavouras como a do milho, feijão, amendoim, laranja, banana, jaca, inhame e araruta são também destacadas na produção dos agricultores familiares.

A concentração de terras é um problema cada vez mais grave, pois os agricultores familiares possuem minifúndios, cuja produção mal dá para o próprio consumo, o que compromete o sustento de suas famílias. Para complementar a renda, muitos prestam serviços como diaristas em outras propriedades ou na sede do município. A falta de perspectivas para os que vivem no campo alimenta o assédio dos fazendeiros para que as famílias vendam suas propriedades rurais

e migrem para as zonas urbanas. Os fazendeiros, por sua vez, adquirem essas terras para a produção da pecuária, e assim, a rica biodiversidade dá lugar a pastagens.

O campo é completamente invisibilizado nas políticas públicas municipais. A Secretaria Municipal da Agropecuária, Abastecimento, Meio Ambiente, Indústria e Comércio tem apenas três pessoas no quadro, além da secretária da pasta. As escolas rurais estão fechadas, ou em vias de fechar; em todo o município, o ensino é urbano e as crianças aprendem desde cedo que o rural é sinônimo de atraso, pobreza e dificuldade, assim, não querem seguir a profissão dos pais. A desassistência dos governos e a falta de perspectivas abre espaço para a violência no campo e o tráfico de drogas, cuja presença pode ser notada nos muros e paredes das escolas. Muitas famílias têm abandonado a zona rural por se sentirem inseguras.

Enquanto os fazendeiros se aproveitam dessa realidade para expandir seus negócios, os agricultores familiares precisam trabalhar muito para produzir e escoar sua pequena lavoura a preços módicos. O “mil quilos” (tonelada) da mandioca, por exemplo, tem baixo valor no mercado, e geralmente é vendido a atravessadores. A melhor oportunidade de comercialização da safra está na feira livre, que ocorre semanalmente aos sábados, reunindo pessoas de todos os cantos do município e de regiões vizinhas. A feira de gado também é bastante famosa na região. Esses espaços não se restringem à merca comercialização; pelo contrário, são vivos, e refletem a riqueza socioambiental do lugar. Cheiros, cores e sabores são também as matizes das inúmeras relações que ocorrem na feira, para a feira e pela feira, inclusive de cunho político.

A feira, assim como a praça e a rua (aliás, a feira de São Felipe acontece na rua, próxima à praça da Igreja Matriz) é onde as pessoas se encontram, conversam sobre a vida, ali trocam ideias, criam laços, relações de afinidade (ou não), repercutem a cultura, modos de vida e trabalho, criando uma dinâmica peculiar. É lá que os candidatos fazem suas campanhas, pois nesse dia podem ter contato com os eleitores de todas as zonas eleitorais e coletar suas demandas e reforçar seus vínculos.

Em São Felipe dois grupos políticos adversários, ambos de tendência centro-direita<sup>65</sup> se revezam no poder e possuem grande influência. As rivalidades entre esses grupos repercutem nas comunidades, impactando o senso de coletividade e enfraquecendo as ações coletivas, como a organização de associações, cooperativas e movimentos sociais. Some-se a isto a cultura do coronelismo e do clientelismo e o resultado são comunidades fragmentadas e desunidas, incapazes de se organizarem para alcançar o bem comum, ou seja, um prato perfeito para a dominação das elites, como se vê acontecendo.

Nesse terreno de conflitos, posicionamentos apartidários são estratégicos para congregar as pessoas em torno de um interesse comum, como por exemplo, os grupos organizados pela Igreja Católica (principal religião praticada no município) como o terço dos homens e de catequese dos jovens. Pelo forte papel desempenhado pela Igreja e pela religião, nesses espaços a perspectiva política fica relegado a segundo plano, e então há a possibilidade (e oportunidade) de se tratar de assuntos de interesse coletivo, como as dificuldades por que passam os fiéis em suas comunidades.

De igual sorte, as universidades, por serem elementos externos à política partidária municipal, podem ser importantes veículos catalizadores do potencial dessas comunidades para o desenvolvimento socioambiental, na medida em que certas resistências não se verificam e o saber científico, assim como o religioso, consiste num discurso poderoso. Esse poder deve ser aproveitado em benefício do povo, para que a universidade cumpra sua função social, aliás, socioambiental. As universidades podem contribuir para a construção de novos saberes a partir da interlocução com quem vive e conhece a realidade e seus problemas, e favorecer a elaboração de soluções criativas e adaptadas a cada contexto. Já existe, no município, uma iniciativa bem-sucedida em curso, envolvendo a Universidade Federal do Recôncavo Baiano (UFRB) e a Cozinha Comunitária da Associação de Desenvolvimento Comunitário de Bom Gosto (UFRB, 2016)<sup>66</sup>. Assim, é possível perceber que há espaço para que as

---

<sup>65</sup> Conjunto de partidos e movimentos políticos e sociais que, não sendo marcadamente favoráveis a um governo autoritário ou a transformações radicais da sociedade, defendem políticas econômicas e sociais conservadoras, favoráveis a interesses oligárquicos, ou contrárias às defendidas pela 'esquerda'. (AULETE, 2018)

<sup>66</sup> Cf. "Cozinha comunitária da Associação Bom Gosto é inaugurada em São Felipe. Disponível em: <https://ufrb.edu.br/portal/noticias/4434-cozinha-comunitaria-da-associacao-bom-gosto-e-inaugurada-em-sao-felipe>

universidades se aproximem das comunidades para auxiliá-las na promoção de seu desenvolvimento socioambiental.

Nesse sentido, Pereira et al (2015) afirma que as atividades de assessoria são importantes ferramentas para os agricultores familiares e seus empreendimentos solidários<sup>67</sup> visto que objetivam auxiliá-los na conquista de melhores espaços na sociedade. A tarefa da assessoria é “contribuir para o desenvolvimento e fortalecimento das potencialidades dos assessorados, criando uma relação de liberdade e autonomia, e não uma relação de dependência” (PEREIRA et al, 2015).

As assessorias jurídicas populares apresentam-se como uma forma de intervenção capaz de mobilizar a organização das comunidades, pois consistem numa prática jurídica e educativa, envolvendo o trabalho de assistência, orientação jurídica e/ou educação popular com movimentos sociais, desenvolvida por estudantes e professores de direito, buscando “a realização de direitos fundamentais para uma vida com dignidade, seja por meio dos mecanismos oficiais, institucionais, jurídicos, seja por meios extrajurídicos, políticos e de conscientização” (RIBAS, 2009, p. 46).

É nesse sentido que se propõe o presente Plano de Assessoria Jurídica Popular: uma ferramenta de conscientização à disposição do povo para auxiliá-los em seu processo de emancipação e assim contribuir para o desenvolvimento socioambiental.

## JUSTIFICATIVA

O Plano de Assessoria Jurídica Popular consiste em uma poderosa ferramenta a serviço do povo, voltada para sua liberdade dos grilhões da pobreza, indigência e opressão. Nas palavras de FREIRE (1979):

Os líderes revolucionários devem praticar uma educação co-intencional. Professores e alunos (aqui líderes e povo) tendem, os dois, para a realidade como sujeitos, e isto não só para “desvelá-la” – e, portanto, conhecê-la de maneira crítica –, mas para recriar este conhecimento. Quando por uma reflexão e uma

---

<sup>67</sup> Esses modelos organizativos são estruturados sobre uma lógica de organização coletiva, na qual o desenvolvimento é pleiteado para todo o coletivo envolvido. Distingue-se também pela integração entre trabalho e capital, planejamento e execução e, principalmente, pela distribuição das riquezas produzidas proporcionalmente a sua geração. Esse modelo de organização objetiva contribuir para o desenvolvimento das pessoas, principalmente aquelas que estão mais distantes do modelo capitalista vigente (PEREIRA et. al, 2015).

ação comuns obtêm o conhecimento da realidade, descobrem que são recriadores permanentes. Desta maneira, a presença dos oprimidos na luta pela libertação será o que deve ser: não uma pseudoparticipação, mas sim uma ação comprometida.

Coadunando com esta visão, este plano justifica-se pelo dever/necessidade do agir cidadão. Professores e advogados devem atuar lado a lado com o povo: “é o próprio compromisso dos líderes com a realidade, numa situação histórica, o que os leva a criticar essa situação e a pretender mudá-la” (FREIRE, 1979). A proposta integra um projeto maior intitulado “Reconhecendo e potencializando o rural na dinâmica urbana e regional do município de São Felipe-BA”, que tem como propósito identificar e sistematizar as condições de possibilidades para o desenvolvimento socioambiental estratégico do município de São Felipe a partir da visibilidade do rural como espaço de vida e trabalho.

Justifica-se também pela necessidade de ampliar o conhecimento sobre as potencialidades da participação popular para o desenvolvimento socioambiental na esfera local, considerando-se a predominância do rural e assumindo-o como vantagem competitiva, em face do descompasso entre o conteúdo das políticas públicas ambientais e a inefetividade delas. A recém lançada Agenda 2030 precisa ser disseminada e implementada no âmbito local, portanto, e a Assessoria Jurídica Popular, por sua função pedagógica, pode contribuir com a efetivação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e suas metas com as comunidades e para as comunidades.

## DIAGNÓSTICO

Atualmente, em São Felipe, por conta de divergências políticas entre dois principais grupos dominantes que se alternam no poder, existe uma sensação de falta de perspectivas para aqueles que se encontram marginalizados. No caso em tela, os excluídos são, principalmente, os agricultores familiares, as mulheres e os jovens. O projeto político atual favorece os fazendeiros, que vem acumulando as terras antes destinadas aos agricultores familiares, fazendo com que estes saiam do campo para as cidades. As mulheres não têm representatividade política, e convivem com uma cultura tradicionalista e machista. Os jovens, por sua vez, aprendem desde cedo que suas origens camponesas são motivo de vergonha, associadas ao atraso e à ignorância. Em outras palavras de Silva (1970 apud FREIRE, 1979) “

a pedagogia dominante é a pedagogia das classes dominantes. Porque, pelo duplo mecanismo da assimilação, ou melhor, da introjeção, a pedagogia que se impõe às classes dominadas como “legítima” – como fazendo parte do saber oficial – provoca ao mesmo tempo o reconhecimento por parte das classes dominadas da “ilegitimidade” de sua própria cultura. Encontra-se, assim, ao nível da educação, esta “alienação da ignorância” com a qual Paulo Freire tem frequentemente experiência em suas investigações: o pobre absolutiza sua própria ignorância em proveito do “patrão” e “daqueles que são como o patrão”, que se convertem em juízes e garantidores de todo saber.

Em consequência disso, gera-se uma mentalidade individualista e descomprometida com mudanças para a coletividade. Assim, os movimentos sociais, associações e cooperativas do município encontram-se enfraquecidos e desarticulados, o que contribui ainda mais para a manutenção do ciclo vicioso de enriquecimento e manutenção das elites no poder e o empobrecimento e o e exclusão dos mais pobres.

Por outro lado, é possível vislumbrar no fortalecimento desses coletivos, a possibilidade de transformação da realidade, a partir da compreensão dos conflitos socioambientais. Para Barbanti Junior (2002)

um elemento central da possível resolução de um conflito é o esclarecimento de percepções equivocadas, por meio de comunicação e atividades de integração social com vistas à criação de uma dinâmica racional, voltada a um processo de tomada de decisão com vistas à solução do problema de forma cooperativa (ganha-ganha).

É notável, pelo contexto sociopolítico e ambiental de São Felipe, que o povo ainda não tem consciência de seu poder de transformação e combate aos conflitos que vem se apresentando. Isto ocorre em virtude de práticas de dominação que remontam à trajetória histórica do município, em que a política sempre esteve associada aos coronéis.

## OBJETIVOS

### **Objetivo Geral:**

Promover o empoderamento e a participação popular dos sujeitos sociais nas comunidades, associações, cooperativas, movimentos sociais, organizações populares, escolas, ambientes de trabalho, dentre outros, de modo

a proporcionar soluções endógenas para o desenvolvimento socioambiental.

### **Objetivos Específicos:**

- Conhecer as demandas populares para, a partir dos interesses coletivos, contribuir com os sujeitos sociais para a conquista de direitos;
- Considerar os saberes experienciados pelas comunidades na promoção de estratégias de superação dos problemas e conflitos;
- Promover meios extrajudiciais de resolução de conflitos, como a mediação e a conciliação;
- Aprofundar o conhecimento da comunidade com a participação da comunidade;
- Estimular a cultura de planejamento entre os assessorados;
- Discutir políticas públicas, a fim de instrumentalizar os sujeitos sociais sobre como acessá-las;
- Articular parcerias com outros movimentos sociais e instituições públicas e privadas que possam contribuir para os objetivos dos assessorados;
- Estreitar o contato entre os órgãos públicos e as comunidades;
- Estimular a participação dos assessorados nos espaços colegiados e de influência política (conselhos, audiências públicas);
- Promover a educação cidadã, para que os assessorados saibam apropriar-se dos mecanismos formais de participação popular e se tornem autônomos na condução de seus projetos futuros.

### **PÚBLICO-ALVO**

A Assessoria Jurídica Popular tem como público-alvo cidadãos e sujeitos coletivos como movimentos sociais, associações, cooperativas, agremiações estudantis e grupos populares voltados à realização de direitos.

### **AÇÕES A SEREM DESENVOLVIDAS**

-Encontros periódicos (semanais ou quinzenais) com os assessorados para discutir as demandas e encaminhar providencias a serem tomadas. Esses

encontros devem ocorrer preferencialmente aos sábados, nos dias de feira livre, em espaço a ser montado próximo à praça da Matriz<sup>68</sup>;

- Oficinas de capacitação e seminários para discussão de temas do interesse das comunidades;

- Acompanhamento da tramitação de pedidos encaminhados a órgãos públicos e instituições privadas;

- Articulação interinstitucional para agregar apoiadores em torno dos interesses e ações comunitárias;

- Produção de artigos científicos a partir dos saberes construídos junto com a comunidade para comunicar os resultados do plano;

- Produção de metodologias pedagógicas para a educação cidadã.

## ACOMPANHAMENTO DAS ATIVIDADES

- Produção de relatórios técnicos periódicos;

- Elaboração de atas das ações

- Criação de um clipping de notícias

- Criação de redes sociais (Facebook, Instagram e WhatsApp)

## RECURSOS NECESSÁRIOS

### **Recursos humanos<sup>69</sup>:**

01 Coordenador do Projeto (Professor Doutor)

01 Advogado

01 Assistente Social

01 Articulador local para realizar o contato com o público-alvo

### **Recursos materiais**

- 04 Notebooks

---

<sup>68</sup> O dia da feira livre é um momento especial da semana, em que pessoas de todas as comunidades rurais vem ao centro para comercializar os produtos da agricultura familiar. A feira ocorre próximo à praça da matriz, que é ampla, e pode abrigar o *stand* onde as reuniões acontecerão. As reuniões com estudantes podem acontecer em outros dias, a depender da dinâmica necessária para garantir a participação dos jovens.

<sup>69</sup> Aqui são apontados os recursos mínimos para implantação do projeto, que deve ser reavaliado para adequar-se às necessidades reais verificadas à posteriori.

- 02 Modem de acesso à internet 14Gb ou superior
- 01 Impressora a laser
- 01 Celular com câmera digital e gravador de voz
- Cartão de memória de 32Gb
- Material de escritório (papel, grampeadores, cliques, canetas)
- Verba para cobrir despesas de deslocamento, alimentação e hospedagem para a equipe, de Salvador para São Felipe
- 03 Mesas
- 12 cadeiras
- Tenda tipo gazebo 3X3m

## AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

- Deverão ser estabelecidos objetivos e metas junto aos assessorados, que servirão de parâmetro de avaliação das ações realizadas.

Paralelamente, são esperados os seguintes produtos:

03 Relatórios técnicos semestrais

03 Redes sociais criadas

02 Artigos científicos publicados

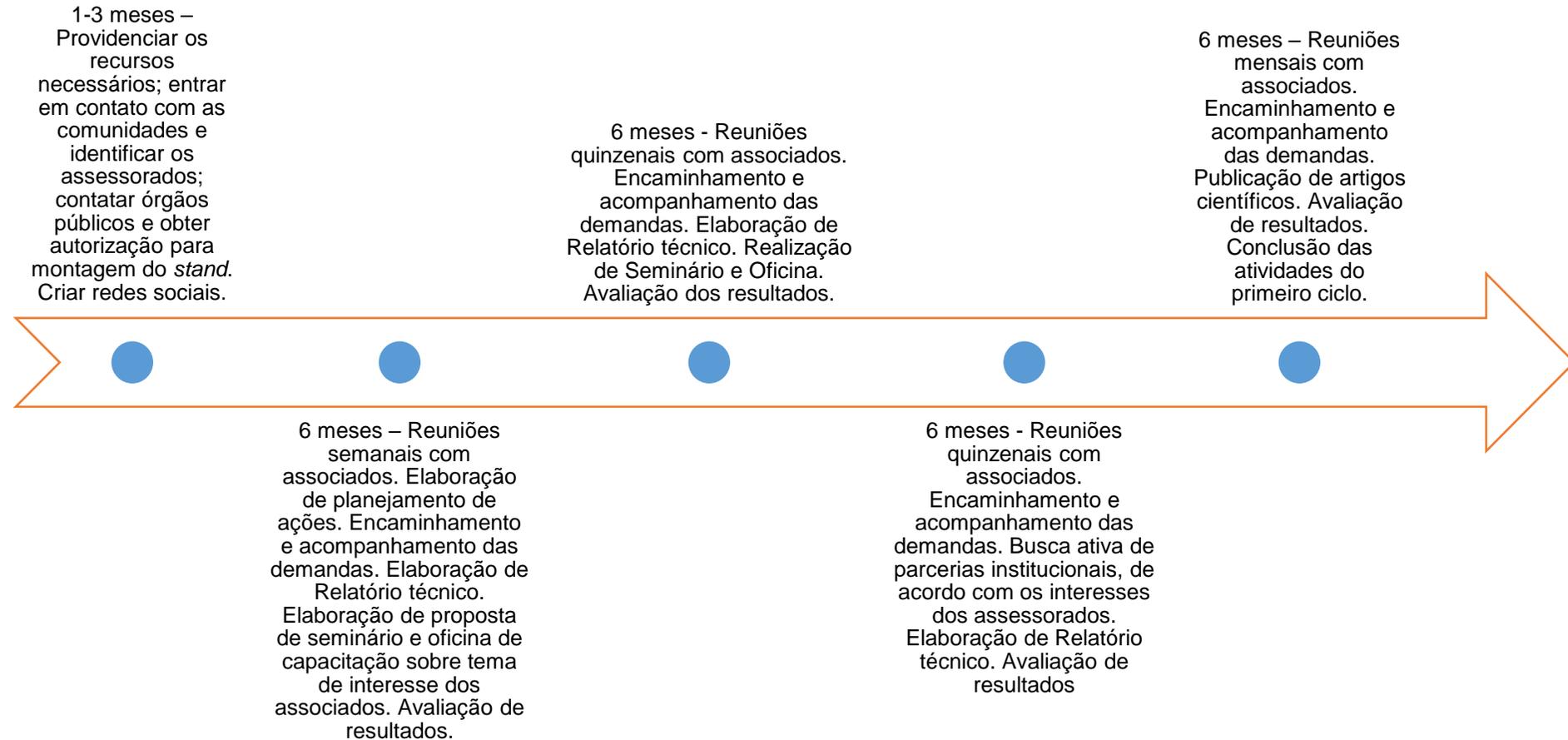
01 Seminário

01 Parceria institucional firmada

01 Oficina de capacitação sobre tema de interesse dos associados



## CRONOGRAMA



## REFERÊNCIAS

AULETE, Caldas. Aulete Digital: **Dicionário contemporâneo da língua portuguesa**. (On line) Acesso em: 19 de set. 2018

BARBANTI JR, Olympio. Conflitos socioambientais: teorias e práticas. **Trabalho Apresentado “Associação nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em ambiente e Sociedade”**. Indaiatuba, 2002

FREIRE, Paulo. Conscientização: teoria e prática da libertação: uma introdução ao pensamento de Paulo Freire. São Paulo: Cortez & Moraes, 1979.

PEREIRA, Geusa da Purificação; OLIVEIRA, Marcelo Leles Romarco de; VELLOSO, Tatiana Ribeiro; GOMES, Marcia Campos. **Experiência de assessoria como mecanismo de fortalecimento da economia solidária**. *In*: Em extensão. V. 14, nº1, p. 134-152, jan/jun. Uberlândia, 2015.