



A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA DE COMUNIDADES QUILOMBOLAS NAS DECISÕES AMBIENTAIS: DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A INCLUSÃO SOCIAL

LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA DE LAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS EN LAS DECISIONES AMBIENTALES: DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL

Guilherme Gonçalves dos Santos¹

Reginaldo de Souza Vieira²

RESUMO

Este estudo tem como objetivo analisar os desafios e as perspectivas para a inclusão social e fortalecimento da participação democrática de comunidades quilombolas nas decisões que envolvem questões ambientais no Brasil, tendo em vista a desigualdade socioeconômica e a ausência de mecanismos inclusivos de participação política. O problema de pesquisa formulado é: como garantir a participação democrática efetiva dessas comunidades nas decisões ambientais, frente aos obstáculos sociais e políticos que limitam seu engajamento? Para abordar essa questão, definiu-se como objetivo geral entender os desafios enfrentados pelas comunidades quilombolas e propor estratégias para ampliar sua participação democrática nos processos decisórios ambientais no Brasil. Os objetivos específicos são: a) entender a desigualdade socioeconômica e a exclusão política das comunidades quilombolas no Brasil, identificando os fatores que limitam sua participação nas decisões ambientais.; b) investigar os mecanismos de participação democrática existentes no Brasil e avaliar sua eficácia no contexto das comunidades quilombolas; c) propor estratégias de democratização e políticas públicas que promovam maior equidade e justiça ambiental para essas populações. Com uma abordagem dedutiva e metodologia qualitativa, o estudo será baseado em uma pesquisa bibliográfica, com foco na análise de práticas de democracia participativa e políticas públicas voltadas para a inclusão desta

¹ Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD), Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). Criciúma/SC, Brasil. Bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). E-mail: guilherme.gsee@hotmail.com. <https://orcid.org/0009-0005-7923-4188>.

² Doutor em Direito pelo PPGD da Universidade Federal de Santa Catarina, Universidade do Extremo Sul Catarinense - UNESC, Criciúma, SC, Brasil, <http://orcid.org/0000-0001-6733-5321>, Email: prof.reginaldovieira@gmail.com



PPGD
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM DIREITO • UNESC



fapesc
Fundação de Amparo à
Pesquisa e Inovação do
Estado de Santa Catarina

população historicamente marginalizada, buscando garantir sua participação efetiva nas decisões ambientais relativas a suas comunidades. A relevância deste tema é tanto jurídica quanto social, uma vez que visa promover a justiça ambiental e a inclusão de comunidades tradicionais no processo de construção de políticas ambientais.

Palavras-chave: Direito Ambiental; Políticas Públicas; Quilombolas; Crise Climática.

ABSTRACT OU RESUMEN

Este estudio tiene como objetivo analizar los desafíos y perspectivas para la inclusión social y el fortalecimiento de la participación democrática de las comunidades quilombolas en las decisiones que involucran cuestiones ambientales en Brasil, dada la desigualdad socioeconómica y la ausencia de mecanismos inclusivos de participación política. El problema de investigación formulado es: cómo garantizar la participación democrática efectiva de estas comunidades en las decisiones ambientales, frente a los obstáculos sociales y políticos que limitan su involucramiento? Para abordar esta cuestión, se definió como objetivo general comprender los desafíos que enfrentan las comunidades quilombolas y proponer estrategias para ampliar su participación democrática en los procesos de toma de decisiones ambientales en Brasil. Los objetivos específicos son: a) investigar los mecanismos de participación democrática que existen en Brasil y evaluar su eficacia en el contexto de las comunidades quilombolas; b) identificar los principales desafíos socioeconómicos y políticos que limitan la participación de estas comunidades en las cuestiones ambientales; c) proponer estrategias de democratización y políticas públicas que promuevan una mayor equidad y justicia ambiental para estas poblaciones. Con un enfoque deductivo y una metodología cualitativa, el estudio se basará en una investigación bibliográfica, enfocándose en el análisis de las prácticas de democracia participativa y políticas públicas orientadas a la inclusión de esta población históricamente marginada, buscando garantizar su participación efectiva en las decisiones ambientales relativas a sus comunidades. La relevancia de este tema es tanto jurídica como social, ya que busca promover la justicia ambiental y la inclusión de las comunidades tradicionales en el proceso de construcción de políticas ambientales.

Keywords ou Palabras clave: Derecho ambiental; Políticas Públicas; Quilombolas; Crisis climática.

1 INTRODUÇÃO



PPGD
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM DIREITO • UNESC



fapesc
Fundação de Amparo à
Pesquisa e Inovação do
Estado de Santa Catarina

A inclusão social e a participação democrática em questões ambientais são essenciais para garantir justiça e equidade, especialmente para populações historicamente marginalizadas. No Brasil, as comunidades quilombolas enfrentam desafios significativos para se inserirem nos processos decisórios ambientais, frequentemente barradas por obstáculos socioeconômicos e políticos que limitam sua voz e influência. Essa exclusão não apenas fere um direito fundamental no estado democrático de direito, mas também resulta em soluções ineficazes, incapazes de abordar adequadamente os problemas ambientais e sociais envolvidos.

Este estudo tem como objetivo analisar os desafios e as perspectivas para promover a inclusão social e fortalecer a participação democrática das comunidades quilombolas nas decisões ambientais, considerando a desigualdade estrutural que caracteriza o cenário político e social brasileiro. As comunidades quilombolas foram escolhidas como foco desta pesquisa por estarem presentes em diversos estados do país e desempenharem um papel fundamental na organização cultural e social do Brasil.

O diálogo entre diferentes escalas, do local ao global, traz desafios para garantir coerência nas ações, especialmente nestas comunidades, que estão imersas em suas próprias realidades. Não há uma única forma de definir um modelo para enfrentar os desafios ambientais, e as dinâmicas socioambientais locais são essenciais para criar soluções que façam sentido em cada contexto. É importante valorizar a diversidade de abordagens e permitir que as comunidades desenvolvam alternativas baseadas em suas práticas sociais e saberes populares.

A questão central que norteia esta pesquisa é: como garantir a participação democrática efetiva das comunidades quilombolas nas decisões ambientais, frente aos obstáculos sociais e políticos que limitam seu engajamento? Para abordar essa problemática, será adotada uma metodologia qualitativa, com base em pesquisa bibliográfica, buscando analisar práticas de democracia participativa e políticas públicas voltadas para a inclusão dessa população. Os objetivos específicos envolvem a compreensão da exclusão política e socioeconômica das comunidades quilombolas no Brasil, a investigação dos mecanismos democráticos existentes e a



proposição de estratégias para a ampliação de sua participação nos processos decisórios ambientais.

A relevância do estudo reside tanto no âmbito jurídico quanto social, ao promover uma análise que visa contribuir para o fortalecimento de políticas públicas mais inclusivas e equitativas. A inclusão efetiva das comunidades quilombolas no debate ambiental é um passo essencial para assegurar a justiça ambiental e o desenvolvimento sustentável, refletindo a necessidade de políticas que respeitem e integrem as vozes de populações tradicionais em suas próprias realidades ambientais.

2 DESIGUALDADE SOCIOECONÔMICA E EXCLUSÃO POLÍTICA: CONTEXTUALIZAÇÃO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS NO BRASIL

Quando buscamos definir o que são os quilombos urbanos, encontramos diversas interpretações ao longo dos anos. Atualmente, fala-se muito sobre espaços que abrigam comunidades de descendência africana, as quais continuam a preservar e transmitir seus ricos costumes de geração em geração. Esses quilombos são marcos representativos de um povo cuja história é marcada por luta, resiliência e uma capacidade de resistência e organização que perdura há décadas na trajetória do negro no Brasil.

No século XV, os europeus perceberam que o tráfico de escravos era uma das principais formas de enriquecimento. Já no século XVI, o Brasil se tornou o maior destino dessa "mercadoria". Com o aumento da demanda por escravos, os portugueses, muitas vezes com o apoio do rei do Congo, intensificaram as incursões no interior da África para capturar pessoas (Nascimento, 2021).

A palavra "kilombo" foi herdada das características nômades da tribo Imbangala, uma sociedade guerreira de Angola, conhecida por sua resistência aos portugueses e por dominar diversas regiões de fornecimento de escravos na época. A tribo era aberta a estrangeiros e, por isso, o termo "kilombo" tem uma ligação direta com as características dessa sociedade. Acredita-se que os Imbangala foram os primeiros a instituir o conceito em sua cultura. O termo pode ser associado tanto à



ideia de casa sagrada quanto a acampamentos de escravos fugitivos, sempre com a mesma essência de acolhimento e proteção (Nascimento, 2021).

A respeito do assunto, Ilka Boaventura Leite (Leite, 2008, p. 965), discorre a seguinte ideia:

A palavra “quilombo”, que em sua etimologia bantu quer dizer acampamento guerreiro na floresta, foi popularizada no Brasil pela administração colonial, em suas leis, relatórios, atos e decretos, para se referir às unidades de apoio mútuo criadas pelos rebeldes ao sistema escravista e às suas reações, organizações e lutas pelo fim da escravidão no País. Essa palavra teve também um significado especial para os libertos, em sua trajetória, conquista e liberdade, alcançando amplas dimensões e conteúdos. O fato mais emblemático é o do Quilombo dos Palmares, movimento rebelde que se opôs à administração colonial por quase dois séculos.

No Brasil, a primeira referência a quilombos apareceu em um documento português datado de 1559. No entanto, foi apenas em 1740, com o crescimento dos núcleos de populações negras livres do domínio colonial, que as autoridades portuguesas definiram o termo “quilombo”. A definição atribuída na época descrevia quilombo como “qualquer habitação de negros fugitivos que ultrapasse cinco pessoas, em local isolado, mesmo que não tenham construído ranchos nem se organizem em povoados”. Entre os quilombos da época, o mais influente, sem dúvida, foi o Quilombo dos Palmares. Ele se tornou um símbolo de resistência, sendo frequentemente mencionado em notícias que associavam sua existência ao enfraquecimento da estrutura colonial portuguesa no Brasil. O Quilombo dos Palmares acabou impulsionando ideias de independência e liberdade, desafiando o domínio colonial (Nascimento, 2021).

Com o passar dos anos, com o avanço da industrialização e o fim do período colonial, os quilombos passaram a ter maior importância, sendo integrados aos movimentos sociais que lutavam por uma sociedade mais igualitária. Embora a escravidão tenha sido abolida, as práticas de exploração da terra e a marginalização dos negros persistiram. As famílias negras libertas começaram a se fixar em áreas rurais, frequentemente em conflito com os antigos proprietários de terra. Esse processo, somado à chegada de imigrantes e às ideias raciais da época, perpetuou a segregação, apesar do discurso de miscigenação, especialmente no Sul do Brasil (Leite, 2008).



Ilka Boaventura Leite (Leite, 2008, p. 965-966), apresenta reflexões importantes sobre esse tema:

As centenas de insurreições de escravos e as formas mais diversas de rejeição ao sistema escravista no período colonial fizeram da palavra “quilombo” um marco da luta contra a dominação colonial e de todas as lutas dos negros que se seguiram após a quebra desses laços institucionais. A Legislação Ultramarina em sua fase áurea definiu como sendo um quilombo a reunião de mais de cinco negros – tal era o potencial de revolta contido na união dos escravos. Quilombo e liberdade são, portanto, contrafaces de uma mesma realidade histórica. De um lado, as situações de força arbitrária e incontestável em que os “senhores” impunham a sua vontade por meio de atitudes explícitas ou dissimuladas, brandas ou violentas. De outro, as reações dos escravos e libertos, explícitas, sutis, violentas ou não, às diversas situações e regimes de autoridade.

Neste sentido, podemos observar os vestígios históricos e os marcos que contribuíram para a formação dos quilombos atuais, além de analisar o impacto que essas comunidades ainda exercem hoje em dia. Ao olhar para os quilombos em diferentes estados, percebemos que eles preservam a cultura regional e mantêm viva a identidade das comunidades que fizeram parte dessa trajetória, transmitindo suas tradições de geração em geração. O conhecimento tradicional presente nos quilombos é de extrema importância para as questões ambientais nessas regiões, reforçando a necessidade da participação democrática dessas comunidades nas decisões que envolvem a preservação do meio ambiente.

Desde o fim da escravidão em 1888, os quilombos têm sido símbolos de resistência contra o racismo e de luta pelo reconhecimento dos direitos da população afro-brasileira. Diversos setores da sociedade, como sindicatos, parlamentares e até o Ministério Público, têm apoiado essa causa, o que ajudou a dar mais visibilidade ao tema e a popularizar o debate sobre a regulamentação dos direitos dessas comunidades. A expressão “comunidade remanescente de quilombos” era pouco conhecida, mas ganhou força no final dos anos 1980, sendo usada para se referir às áreas onde africanos e seus descendentes viveram após a abolição. Além de expor uma cidadania incompleta, o termo também consolidou o pedido por políticas públicas que reconheçam e garantam os direitos territoriais desses descendentes. As terras dos quilombos são vistas como patrimônio cultural e, por isso, devem ser protegidas pelo Estado (Leite, 2008).



Atualmente, o direito à posse definitiva das terras das comunidades quilombolas é garantido pelo artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). No entanto, na prática, ainda se enfrentam inúmeras dificuldades para efetivar esse direito. Entre os principais obstáculos estão a escassez de recursos financeiros, complicações no pagamento de indenizações, além da morosidade nos processos administrativos destinados à identificação das comunidades remanescentes de quilombos e à demarcação de seus territórios étnicos. Além disso, apesar do avanço tecnológico, o acesso à justiça tem se tornado cada vez mais restrito, enquanto a desinformação sobre o tema alimenta debates problemáticos em torno da demarcação das terras (Leite, 2008).

Esse tema foi discutido pela Cnaq durante a COP 27, onde foram apresentados os desafios em garantir o direito à propriedade das comunidades quilombolas, devido aos processos lentos e burocráticos para a emissão de títulos de terra pelo Estado. Com o rápido avanço do agronegócio e o fato de que as terras quilombolas são ricas em biodiversidade, esses territórios estão constantemente ameaçados por invasões e conflitos fundiários. Para os representantes das comunidades, esses obstáculos refletem uma postura racista do governo, que dificulta a efetivação dos direitos dessas populações e torna invisível o problema. Como resultado, as comunidades ficam vulneráveis a madeiras, monoculturas, agronegócio, indústria do turismo, especulação imobiliária, contaminação por agrotóxicos, instalação de bases militares, pecuária, siderurgia, mineração, construção de minerodutos, garimpo, projetos de petróleo e gás, oleodutos, entre outros interesses³.

As discussões em torno do artigo 68 ajudaram a repensar velhos preconceitos que estavam na literatura e nos sistemas de classificação do Brasil, que destacavam a miscigenação e deixavam de lado as experiências reais desses grupos, em nome de uma ideia de unificação nacional. O quilombo, como direito constitucional, passou a incluir uma grande variedade de práticas e vivências, sempre ligadas à resistência contra as formas de dominação do período escravista.

³ <https://www.brasildedireitos.org.br/atualidades/contribuio-dos-quilombos-para-o-meio-ambiente-invisibilizada-diz-ativista>



PPGD
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM DIREITO • UNESC



fapesc
Fundação de Amparo à
Pesquisa e Inovação do
Estado de Santa Catarina

Isso nos leva a falar sobre a importância da participação social nas questões ambientais que envolvem os quilombos. O preconceito, ainda presente na forma como são aplicadas as políticas públicas de participação democrática, é um reflexo da colonialidade. Quando vemos essa prática nos dias de hoje, fica claro que essas políticas estão defasadas. Não existe uma fórmula única para resolver problemas ambientais, e é fundamental aplicar processos emancipadores que permitam refletir e conectar os contextos locais com a dimensão global das crises ambientais, ultrapassando fronteiras e desafiando o conhecimento dominante.

3 MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA EM QUESTÕES AMBIENTAIS: DESAFIOS ENFRENTADOS PELAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS

O princípio da participação popular tem sua base fundamental no Estado Democrático de Direito, no qual é assegurado no artigo 1º, parágrafo único da Constituição Federal, que estabelece: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (Brasil, 1988).

No estado democrático de direito, não pode haver decisão de relevância para a sociedade que não seja submetida à sua própria avaliação, já que a realização dos direitos fundamentais está diretamente ligada aos preceitos da democracia participativa. Como destaca Bonavides, “Nisso reside a essência desse figurino de constitucionalidade que há de ser o mais democrático, o mais aberto, o mais legítimo dos modelos de organização da democracia emancipatória do futuro nos países periféricos” (Bonavides, 2003).

Portanto, é evidente que o direito fundamental à participação popular deve ser promovido pelo poder público para legitimar suas ações e decisões, considerando as opiniões e manifestações da população, já que, em um estado democrático de direito, todo o poder emana do povo. Para fins de clareza e considerando o objetivo deste estudo, torna-se essencial uma análise específica da participação popular no contexto das questões ambientais, principalmente se tratando de comunidades mais vulneráveis, como é o caso dos quilombolas.



Um destaque importante é a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992 no Rio de Janeiro. Esse evento foi fundamental, pois, entre outras realizações, promoveu a integração dos temas meio ambiente, informação e participação cidadã, ressaltando a importância do envolvimento da sociedade na questão ambiental.

Nesse viés, mais precisamente em seu Princípio nº 10 da Declaração do Rio de 1992, cabe a seguinte menção:

O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluída a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo a suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos. Deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, entre os quais o ressarcimento de danos e recursos pertinentes.

De modo geral, o Princípio nº 10 da Declaração do Rio 92 trouxe a importância da participação popular nos processos de tomada de decisão em níveis internacional, nacional e regional. Ele também reforçou a necessidade de garantir o acesso à informação em todos os níveis, colocando sobre o poder público a responsabilidade de facilitar e incentivar a conscientização de toda a sociedade.

Quando entendemos os tipos de participação da sociedade democrática, percebe-se que a democracia representativa, exercida apenas pelos representantes políticos, muitas vezes falha em atender aos interesses e necessidades destas comunidades. A democracia direta, por sua vez, é vista como algo utópico e difícil de se colocar em prática. Já a democracia semidireta também não traz grandes mudanças, oferecendo apenas alguns mecanismos de participação direta do povo. É nesse contexto que surge a democracia participativa, derivada da democracia semidireta, mas com um alcance mais amplo. Embora as duas estejam relacionadas, a democracia participativa tem uma visão mais abrangente do que a semidireta (Palomares; Santos; Di Pietro, 2018).

Desta forma, a Constituição Federal de 1988, no capítulo sobre Direitos Políticos (artigo 14), apresenta três mecanismos que promovem a participação



popular: plebiscito, referendo e iniciativa popular de lei. Ela estabelece que a soberania popular é exercida por meio do voto direto, secreto e com igual valor para todos. Além disso, a Lei nº 9.709/98 define que plebiscitos e referendos são consultas ao povo para decidir sobre temas de grande importância, sejam eles de natureza constitucional, legislativa ou administrativa. No entanto, conforme o artigo 49, inciso XV, da Constituição, apenas o Congresso Nacional tem a competência de autorizar referendos e convocar plebiscitos. Isso significa que, no sistema legal brasileiro, o eleitorado não pode convocar esses mecanismos por conta própria, ou seja, não existe a possibilidade de autoconvocação (Palomares; Santos; Di Pietro, 2018).

Em contrapartida, existem outros instrumentos que permitem uma democracia participativa, como a formulação de políticas públicas, comissões deliberativas, audiências e consultas públicas, além da atuação de organizações sociais. O orçamento participativo dos municípios também cria um espaço de debate entre o governo e a população sobre os investimentos a serem feitos. Com isso, a Constituição de 1988 buscou oferecer mecanismos que garantam a intervenção e participação direta da sociedade, complementando os tradicionais sistemas representativos. Esses instrumentos visam fortalecer a cidadania e promover um controle social mais eficaz, para que a participação democrática do cidadão não se limite apenas ao voto, reforçando o conceito de Estado Democrático de Direito (Palomares; Santos; Di Pietro, 2018).

Sobre este tema, Fraga e Teixeira (2015, p. 6-7) apresentam a seguinte ideia:

A democracia participativa nada mais é que um regime onde se pretende que existam mecanismos efetivos de controle e participação que possam ser exercidos pela sociedade civil perante a administração pública, não se reduzindo o papel democrático apenas ao voto, mas também estendendo a democracia para a esfera social [...]. A participação busca intensificar a democracia, quer reivindicando a legitimidade da democracia participativa, seja pressionando as instituições democráticas representativas a fim de torná-las mais inclusivas, ou ainda buscando formas de unificar as democracias participativa e representativa.

Portanto, a democracia participativa é uma alternativa mais abrangente para as limitações da democracia representativa. A Constituição Federal de 1988, ao incluir mecanismos como plebiscitos, referendos e a iniciativa popular, busca ampliar



PPGD
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM DIREITO • UNESC



fapesc
Fundação de Amparo à
Pesquisa e Inovação do
Estado de Santa Catarina

a intervenção cidadã, além de oferecer outros instrumentos, como o orçamento participativo e audiências públicas, para fortalecer a cidadania e promover um controle social mais eficaz. A democracia participativa, visa estender o papel do cidadão além do voto, garantindo uma participação ativa na administração pública e tornando as instituições mais inclusivas e responsivas.

Contudo, quando abordamos na prática o processo de participação direta destas comunidades em casos de dano ambiental nestas áreas, a participação popular acaba sendo bem restrita. Isso porque o envolvimento da comunidade só acontece, normalmente, em audiências públicas, e isso depende da decisão do órgão responsável (Ferreira; Ribeiro, 2018).

A Lei 6.938/81 introduziu a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) como parte da Política Nacional do Meio Ambiente, com o objetivo de preservar o equilíbrio ecológico. Em 1986, a Resolução Conama 01/86 reforçou a regulamentação da AIA no Brasil, definindo que qualquer atividade humana que altere o ambiente é considerada um impacto ambiental. Ela também exige que certas atividades que possam modificar o ambiente passem por um Estudo de Impacto Ambiental (EIA). A Constituição de 1988 consolidou essa exigência, porém, o termo "significativa degradação ambiental" gera debates, pois é subjetivo e aberto a diferentes interpretações (Ferreira; Ribeiro, 2018).

O artigo 11 da Resolução Conama 01/86 prevê o seguinte procedimento:

Art. 11. Respeitado o sigilo industrial, assim solicitando e demonstrando pelo interessado o RIMA será acessível ao público. Suas cópias permanecerão à disposição dos interessados, nos centros de documentação ou bibliotecas da SEMA e do órgão estadual de controle ambiental correspondente, inclusive durante o período de análise técnica.

§ 1º Os órgãos públicos que manifestarem interesse, ou tiverem relação direta com o projeto, receberão cópia do RIMA, para conhecimento e manifestação.

§ 2º Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental e apresentação do RIMA, o órgão estadual competente ou a SEMA ou, quando couber o Município, determinará o prazo para recebimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados e, sempre que julgar necessário, promoverá a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA.

Esta disposição destaca que a participação aconteça através da apresentação do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), uma versão resumida dos



PPGD
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM DIREITO • UNESC



fapesc
Fundação de Amparo à
Pesquisa e Inovação do
Estado de Santa Catarina

estudos feitos. No entanto, essas audiências só ocorrem se o órgão achar necessário ou se houver um pedido formal de entidades civis, do Ministério Público ou de pelo menos 50 cidadãos, como estipulado pela Resolução Conama 09/87. Esse modelo acaba limitando o espaço para a participação popular, já que as audiências públicas são a única oportunidade para que estas comunidades se manifestem. Com apenas um momento de interação e sem a devida disseminação de informações sobre o projeto ou educação ambiental adequada, o debate é insuficiente para garantir uma democracia participativa real (Ferreira; Ribeiro, 2018).

Conclui-se, portanto, que a participação popular é um princípio essencial para a consolidação do Estado Democrático de Direito, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988. No entanto, apesar da existência de mecanismos como plebiscitos, referendos e a iniciativa popular, a efetiva inclusão das comunidades, especialmente em questões ambientais, permanece limitada pelas burocracias que regem esses instrumentos. As audiências públicas, por exemplo, são restritas e dependem da decisão dos órgãos responsáveis, enfraquecendo o controle social e dificultando o envolvimento direto das comunidades quilombolas urbanas.

Assim, torna-se imprescindível avançar em políticas que garantam maior acesso à informação e espaços deliberativos, promovendo uma participação popular mais inclusiva e eficaz nas decisões ambientais, de modo a assegurar os direitos dessas comunidades vulneráveis e reforçar a democracia participativa. Essas comunidades possuem uma contribuição valiosa a oferecer no âmbito ambiental e têm o direito garantido de participar ativamente nas discussões e decisões que envolvem questões relacionadas ao meio ambiente.

4 PERSPECTIVAS DE INCLUSÃO SOCIAL E JUSTIÇA AMBIENTAL: PROPOSTAS PARA O FORTALECIMENTO DA PARTICIPAÇÃO QUILOMBOLA NAS DECISÕES

Diante de todo o exposto no capítulo anterior, podemos entender que existe uma grande lacuna legislativa para promover a real participação democrática efetiva das comunidades quilombolas, quando o assunto é deliberar sobre soluções para



problemas ambientais. A participação popular precisa ser garantida em todas as fases do processo de avaliação de impacto ambiental, permitindo que a população se manifeste desde o início até a conclusão do projeto. Além disso, é direito e dever da população acompanhar o andamento do projeto durante sua execução, para fiscalizar se ele está sendo conduzido conforme o planejado e aprovado.

Neste sentido, cabe esclarecer que o processo moderno de descentralização está fortemente ligado à participação das pessoas como uma ferramenta para construir uma política mais democrática. A sociedade democrática só se consolida de verdade quando há envolvimento e controle por parte da população. Conforme o modelo tradicional de representação vai se desgastando e deixa de atender as demandas da sociedade, a participação se torna essencial para a formação de novas identidades coletivas (Wolkmer, 2001).

Nessa perspectiva, as comunidades quilombolas veem a inclusão social e a justiça ambiental como elementos inseparáveis, dada a profunda ligação que mantêm com o meio ambiente onde vivem. A marginalização dessas populações torna a injustiça ambiental um reflexo direto da desigualdade social, especialmente em áreas de maior vulnerabilidade econômica.

Sobre este tema, Henri Ascerald (2009, p.76-77) traz a seguinte ideia:

A pobreza não é um fenômeno inscrito na natureza das coisas, mas sim um produto de processos sociais precisos de despossessão (da terra, dos instrumentos de trabalho, de capital cultural, enfim, dos meios que permitam a reprodução das condições de existência), disciplinamento (dos corpos e mentalidades) e exploração (da força de trabalho) para a produção de bens e riquezas que são apropriados por outrem. Esse esquema, grosso modo, é um dos motores centrais da produção da desigualdade social e, conseqüentemente, da pobreza, seu efeito mais visível. Assim, a pobreza não é um estado, mas um efeito, fruto de um processo social determinado e com características próprias. Do mesmo modo, a desigualdade ambiental nada mais é do que a distribuição desigual das partes de um meio ambiente injustamente dividido. A desigualdade social e de poder está na raiz da degradação ambiental: quando os benefícios de uso do meio ambiente estão concentrados em poucas mãos, assim como a capacidade de transferir "custos ambientais" para os mais fracos, o nível geral de "pressão" sobre ele não se reduz. Donde, a proteção do meio ambiente depende do combate à desigualdade ambiental. Não se pode enfrentar a crise ambiental sem promover a justiça social.

Quando destacamos a questão ambiental como direito garantido na constituição, o seu artigo 225 trouxe uma regra clara de proteção ao meio ambiente e



ainda vinculou essa proteção à participação ativa da população. Ele garante que todos têm direito a um ambiente equilibrado, que é um bem comum e essencial para uma vida saudável, e coloca a responsabilidade tanto no governo quanto na sociedade de defender e preservar esse ambiente, pensando nas gerações atuais e futuras (Brasil, 1988).

Foi determinado, então, que o direito ao meio ambiente equilibrado e à qualidade de vida saudável deve ser protegido tanto pelo governo quanto pela sociedade. O legislador constituinte acertou ao reconhecer o quanto um ambiente saudável e equilibrado é fundamental para a existência e o desenvolvimento da vida humana. Além disso, a decisão de envolver a sociedade na proteção ambiental foi uma escolha correta, já que o meio ambiente é algo que afeta toda a humanidade, e, por isso, todos têm a responsabilidade de preservá-lo (Ferreira; Ribeiro, 2018).

Adiante no tema de sustentabilidade e governança participativa, podemos destacar um exemplo que ocorreu na região metropolitana de São Paulo, onde foi realizado uma pesquisa participativa com catadores de materiais recicláveis, com foco em soluções para a gestão de resíduos sólidos na região. Este movimento foi realizado sob o nome de “Projeto Coleta Seletiva Brasil - Canadá”, (2005-2012). que posteriormente serviu de incentivo para outros movimentos (Giatti; Gutberlet; Toledo; Santos, 2021).

O “Projeto Brasil-Canadá” teve como objetivo capacitar líderes de grupos de catadores e técnicos de prefeituras para criar estratégias, métodos e políticas públicas voltadas para a gestão participativa de resíduos sólidos. Ele realizou diversas ações, como treinamentos, coleta de dados, pesquisas, criação de materiais educativos e produção acadêmica. Também promoveu fóruns e redes de discussão sobre gestão de resíduos e implementou iniciativas práticas, como a criação de redes de catadores para venderem seus materiais juntos. Já o projeto “Mapeando Governança” é uma colaboração internacional que busca entender e documentar inovações e desafios na gestão de resíduos em diferentes países (Argentina, Brasil, Canadá, Nicarágua, Quênia e Tanzânia), usando várias abordagens interdisciplinares e coletando diferentes histórias (Giatti; Gutberlet; Toledo; Santos, 2021).



PPGD
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM DIREITO • UNESC



fapesc
Fundação de Amparo à
Pesquisa e Inovação do
Estado de Santa Catarina

Estes tipos de movimentos buscam quebrar as barreiras que limitam a participação de comunidades com baixa representatividade, incentivando os atores sociais a promoverem a participação dentro desses espaços. Além de romper o isolamento dos grupos periféricos, fortalece os atores locais, estimulando a inclusão de diferentes formas de conhecimento, diversidade e a integração de saberes nos processos de decisão. As comunidades quilombolas possuem grande potencial para contribuir positivamente com as questões ambientais, mas a falta de espaço para sua participação coletiva reflete o preconceito profundamente enraizado na sociedade brasileira.

Outra forma de participação democrática se dá por meio dos conselhos gestores. Segundo Maria da Glória Gohn (2001), eles são “espaços de participação que permitem o diálogo entre a população e o poder público, atuando como instrumentos de mediação e negociação entre diferentes setores da sociedade.” Esses conselhos acabam sendo uma das principais formas de acesso das comunidades às políticas públicas, além de um canal importante para o diálogo entre os representantes dessas comunidades e os órgãos responsáveis pelas questões ambientais.

Nesse contexto, a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA, Lei Federal n. 6.938/1981) estabelece o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) como o órgão superior do SISNAMA, com funções consultivas e deliberativas. Seguindo esse modelo, foram criados os Conselhos Estaduais (CONSEMA) e Municipais (COMDEMA), que visam estimular a participação civil na legislação ambiental. No entanto, muitos autores questionam essa participação, pois os conselhos tendem a ser mais influenciados por órgãos governamentais do que pela sociedade. Além disso, como a administração desses órgãos está concentrada no governo, há situações em que a atuação popular pode ser limitada nas decisões (Giatti; Gutberlet; Toledo; Santos, 2021).

Sobre este problema, Farias (2016, p. 196-197), destaca o seguinte:

A existência dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente (CMMA) é prevista em lei, entretanto, grande parte dos municípios não os criam, alegando incapacidade técnica-administrativa para fazê-los funcionar. Outros municípios criaram os seus conselhos somente para atendimento ao previsto



na Lei Orgânica Municipal (LOM), sendo estes completamente inoperantes e insignificantes no seu propósito, sendo chamados de “conselhos de papel”. [...] Em determinados momentos, eram visualizados os interesses nocivos do poder econômico a favor do interesse público, ora mostrado a descontinuidade no processo de implementação da PNMA ou até mesmo no caráter estratégico que o conselho exerce para forçar segmentos mais estanques das administrações públicas a terem visão de maior abrangência.

Dessa forma, embora os conselhos gestores sejam fundamentais para assegurar a participação coletiva das comunidades na gestão ambiental, enfrentam diversas dificuldades. Além disso, a questão da participação vai além da existência desses conselhos. Para que tenham um impacto real, é essencial promover mudanças em sua estrutura e aplicação, garantindo maior efetividade na representação e influência das comunidades.

A desigualdade financeira gera um desequilíbrio de poder, permitindo que alguns atores tenham maior influência e poder de decisão do que outros. Dessa forma, CONSEMA e CONDEMA podem acabar sendo dominados pelo executivo, o que levanta questionamentos sobre a efetividade da participação social prevista em lei. Além disso, a cooperação entre os membros dos conselhos pode ser desigual, e os conflitos de interesse podem ser ofuscados pela disparidade na capacidade de intervenção (Giatti; Gutberlet; Toledo; Santos, 2021).

Diante dessa questão, Jacobi (2006, p. 221) apresenta a seguinte reflexão:

Além disso, é sempre bom reforçar o fato de que as desigualdades econômicas e a pressão política valorizam excessivamente o papel de alguns atores, em detrimento de outros. Assim, nos conselhos frequentemente ocorre uma inibição de alguns agentes quando outros se diferenciam pelo poder econômico e/ou político em processos de tomada de decisão e consulta. [...] Em muitos casos, os Conselhos Estaduais de Meio Ambiente (CONSEMAS) e Conselhos Municipais de Meio Ambiente (CONDEMAS) se transformam em órgãos majoritariamente controlados pelo Executivo. Isto coloca em questão a governança ambiental, na medida em que existe pouca cooperação em nome de interesses compartilhados, reduzindo a possibilidade de um efetivo confronto entre interesses conflitantes. Em muitos casos, o excesso de burocracia e a complexidade de muitos procedimentos, desestimulam a participação dos cidadãos.

Em 2023, foi criado o Comitê Gestor da Política Nacional de Gestão Ambiental Quilombola (PNGTAQ)⁴, por meio do Decreto nº 11.786/23 (Brasil, 2023),

⁴ https://www.gov.br/igualdaderacial/pt-br/assuntos/copy2_of_noticias/proteger-territorios-quilombolas-e-preservar-o-meio-ambiente



com o objetivo de incentivar os estados a promoverem a gestão ambiental dos territórios quilombolas, tanto urbanos quanto rurais. Essa gestão dupla, realizada pelas comunidades quilombolas e pelo Estado, fortalece a conservação dessas áreas, incorporando-as às políticas de preservação ambiental. O processo envolve o uso sustentável dos recursos naturais e a valorização dos conhecimentos tradicionais dessas comunidades.

O PNGTAQ serve como referência para a participação democrática das comunidades quilombolas e é importante destacar que poucos estados adotaram essa política. Isso ocorre porque não se trata de uma exigência legal, apenas de um convite à adesão. Atualmente, Maranhão, Tocantins, Piauí, Bahia e Ceará estão integrados a essa iniciativa, mas ainda há um longo caminho para transformar a realidade dessas comunidades. A história de luta pela preservação cultural dos quilombos, destacada no primeiro capítulo deste estudo, reforça a necessidade urgente de articulação de políticas públicas que garantam a participação democrática dessas populações.

Embora existam mecanismos formais, como os conselhos gestores e o Comitê Gestor da Política Nacional de Gestão Ambiental Quilombola (PNGTAQ), a efetividade dessas instâncias ainda é limitada, seja pela falta de implementação em diversos estados, seja pelo controle excessivo do poder público sobre esses espaços. A governança ambiental participativa, essencial para garantir justiça social e sustentabilidade, exige não apenas a criação de espaços de diálogo, mas também a sua democratização efetiva. A desigualdade de poder entre os diferentes atores nos conselhos ambientais e a influência desproporcional do Executivo levantam questionamentos sobre a autenticidade da participação popular, tornando necessária uma revisão estrutural desses mecanismos.

5 CONCLUSÃO

Diante desse cenário, este estudo destaca a urgência de transcender os mecanismos formais de participação democrática e, de fato, concretizar a inclusão plena das comunidades quilombolas nas discussões e decisões ambientais. Embora



o arcabouço legal brasileiro preveja a participação popular, a prática revela uma lacuna significativa, onde a voz dessas comunidades, detentoras de saberes tradicionais valiosos para a sustentabilidade, é frequentemente silenciada ou limitada a espaços de caráter meramente consultivo.

Para que a democracia participativa se efetive e promova a justiça ambiental, é imperativo que o envolvimento das comunidades quilombolas ocorra desde as fases iniciais dos projetos e avaliações de impacto ambiental. Isso significa ir além das audiências públicas pontuais, que, por sua natureza restritiva e muitas vezes desprovidas de informação adequada e acessível, se mostram insuficientes para um debate qualificado e a incorporação genuína de suas perspectivas. É fundamental que as comunidades tenham acesso a informações claras e transparentes, em formatos que respeitem suas especificidades culturais, e que sejam garantidos espaços deliberativos contínuos onde possam analisar propostas, discutir impactos e construir soluções de forma colaborativa.

A valorização do protagonismo quilombola na preservação ambiental não é apenas uma questão de direito, mas uma necessidade estratégica para a construção de um futuro mais sustentável. Seus conhecimentos ancestrais sobre o manejo da terra, a biodiversidade e as dinâmicas ecossistêmicas representam um capital inestimável que, ao ser integrado às políticas ambientais, pode gerar soluções mais flexíveis, inovadoras e adaptadas às realidades locais.

A descentralização real e a governança verdadeiramente inclusiva são os pilares para uma gestão ambiental equitativa. Isso implica reavaliar a estrutura e o funcionamento de conselhos e comitês, garantindo que não sejam dominados por interesses políticos ou econômicos, mas que atuem como plataformas de diálogo e negociação que reflitam a diversidade de atores e saberes. A superação das desigualdades históricas, a luta contra o preconceito e o racismo estrutural, e o reconhecimento dos direitos territoriais quilombolas são passos cruciais para que essas comunidades possam exercer sua cidadania plena e contribuir ativamente para a construção de um país mais justo e ambientalmente equilibrado.

Em suma, o diálogo e a participação social das comunidades quilombolas são forças transformadoras. Ao romper barreiras e integrar diferentes formas de



PPGD
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM DIREITO • UNESC



fapesc
Fundação de Amparo à
Pesquisa e Inovação do
Estado de Santa Catarina

conhecimento, abrem-se caminhos para soluções ambientais que conectam o local ao global, enriquecem o debate público e fortalecem a identidade dessas populações. É por meio de uma participação efetiva e respeitosa que a voz quilombola, historicamente marginalizada, pode ser ouvida e respeitada, pavimentando o caminho para um desenvolvimento verdadeiramente sustentável e socialmente justo.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009. 160 p.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. 392 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <https://goo.gl/wUgZP>. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 11.786, de 21 de novembro de 2023**. Institui a Comissão Interministerial do Plano de Transformação Ecológica e dispõe sobre sua composição, suas competências e seu funcionamento. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ed. 220, p. 1-2, 22 nov. 2023.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO – ECO 92. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. 1992. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf. Acesso em: 24 fev. 2025.

FARIAS, S. C. G. DE. Espaços de Participação Social nas Questões Ambientais do Município: O Caso do CMMA de Rio das Ostras - RJ. **InterMeio: Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação - UFMS**, v. 17, n. 34, 3 nov. 2016. Acesso em: 20 fev. 2025.

FERREIRA, Leandro José; RIBEIRO, José Cláudio Junqueira. A participação popular na avaliação de impacto ambiental: um olhar democrático para a proteção ambiental. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, [S. l.], v. 63, n. 2, p. 59–87, 2018. DOI: 10.5380/rfdufpr.v63i2.58522. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/58522>. Acesso em: 24 fev. 2025.

FRAGA, Juliana Machado; TEIXEIRA, Pedro Augusto. **Uma breve análise dos direitos políticos e a concretização da democracia: da democracia liberal à participativa**. 2015. Disponível em:



<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidssp/article/download/13110/2236>. Acesso em: 28 fev. 2025.

GIATTI, Leandro L.; GUTBERLET, Jutta; TOLEDO, Renata Ferraz de; SANTOS, Francisco Nilson Paiva dos. Pesquisa participativa reconectando diversidade: democracia de saberes para a sustentabilidade. **Estudos Avançados**, São Paulo, Brasil, v. 35, n. 103, p. 237–254, 2021. DOI: 10.1590/s0103-4014.2021.35103.013. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/192436>.. Acesso em: 25 fev. 2025.

JACOBI, Pedro Roberto. Participação na gestão ambiental no Brasil: os comitês de bacias hidrográficas e o desafio do fortalecimento de espaços públicos colegiados. **Los Tormentos de la materia: aportes para una Ecología Política Latinoamericana**. Tradução . Buenos Aires: CLACSO, 2006. . . Acesso em: 25 fev. 2025.

LEITE, Ilka Boaventura. O PROJETO POLÍTICO QUILOMBOLA: DESAFIOS, CONQUISTAS E IMPASSES ATUAIS. **Revista Estudos Feministas**, [S. l.], v. 16, n. 3, p. 965, 2008. DOI: 10.1590/S0104-026X2008000300015. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2008000300015>. Acesso em: 19 fev. 2025.

PALOMARES, D. S.; SANTOS, L. Z.; DI PIETRO, J. H. O. Participação Popular em Políticas Ambientais: a Democracia Participativa como Instrumento de Concretização da Sustentabilidade Ambiental. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia**, [S. l.], v. 46, n. 1, 2018. DOI: 10.14393/RFADIR-v46n1a2018-45229. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/revistafadir/article/view/45229>. Acesso em: 24 fev. 2025.

RATTS, A. (Org.); NASCIMENTO, B. **Uma História Feita por Mãos Negras: Relações raciais quilombos e movimentos**.. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

WOLKMER, Antonio Carlos. Do paradigma político da representação à democracia participativa. **Sequência Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 22, n. 42, p. 83–98, 2001. DOI: 10.5007/%x. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15395>. Acesso em: 24 fev. 2025.