



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CAMPUS TRINDADE DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA E CIÊNCIA POLÍTICA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

MARCO AURÉLIO CAMARGO BIONDO

Participação social em tempos de crise climática:

Um estudo sobre a Política Nacional de Participação Social, contribuições e limites
no enfrentamento da crise climática e ambiental no Brasil

FLORIANÓPOLIS-SC

2025

MARCO AURÉLIO CAMARGO BIONDO

Participação social em tempos de crise climática:

Um estudo sobre a Política Nacional de Participação Social, contribuições e limites no enfrentamento da crise climática e ambiental no Brasil

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao curso de Ciências Sociais do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Sociologia.

Orientador: Prof. Julian Borba, Dr.

FLORIANÓPOLIS-SC

2025

Biondo, Marco Aurélio Camargo

Participação social em tempos de crise climática : Um estudo sobre a Política Nacional de Participação Social, contribuições e limites no enfrentamento da crise climática e ambiental no Brasil / Marco Aurélio Camargo Biondo ; orientador, Julian Borba, 2025.

71 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Graduação em Ciências Sociais, Florianópolis, 2025.

Inclui referências.

1. Ciências Sociais. 2. Participação Social. 3. Democracia Participativa. 4. Mudanças Climáticas. 5. Políticas Públicas. I. Borba, Julian. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Ciências Sociais. III. Título.

Marco Aurélio Camargo Biondo

Participação social em tempos de crise climática:

Um estudo sobre a Política Nacional de Participação Social, contribuições e limites no enfrentamento da crise climática e ambiental no Brasil

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do título de bacharel em Ciências Sociais e aprovado em sua forma final pelo Curso de Ciências Sociais. Defesa online, 03 de dezembro de 2025



Documento assinado digitalmente
Caetano Kayuna Sordi Barbara Dias
Data: 25/03/2026 09:32:26-0300
CPF: ***,262.400-**
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Coordenação do Curso

Banca examinadora



Documento assinado digitalmente
Julian Borba
Data: 24/03/2026 09:50:50-0300
CPF: ***,026.639-**
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Prof. Dr. Julian Borba



Documento assinado digitalmente
Marcia Grisotti
Data: 24/03/2026 12:50:23-0300
CPF: ***,565.229-**
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Profa. Dra. Márcia Grisotti



Documento assinado digitalmente
JOSE ROBERTO PALUDO
Data: 24/03/2026 16:50:17-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Dr. José Roberto Paludo

Universidade Federal de Santa Catarina
Florianópolis, 2025

Dedico este trabalho aos meus professores e família que em minha trajetória inspiraram a busca pelo conhecimento e o pensamento crítico. Estimulando sempre a abertura para novos olhares da vida, em um mundo que precisa urgentemente repensar a forma como se relaciona entre si e com o todo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que apoiaram este trabalho, minha família, todos professores e amigos que fizeram parte da minha trajetória até aqui.

Há um tempo resolvi dedicar a minha vida para servir um propósito que fosse positivo para a vida, desde então não tem sido fácil, remar contra a correnteza é muito mais difícil do que apenas pensar em si próprio e no ganho financeiro sem se preocupar com o que estamos deixando para o mundo, se estamos sendo parte do problema ou da solução.

A vida como conhecemos é muito rara, o universo ao longo de bilhões de anos, após inúmeras explosões estelares e reações químicas improváveis, reuniu as condições perfeitas para a existência da vida na Terra, e por mais improvável que fosse, a vida persistiu e evoluiu até a complexidade que conhecemos hoje. E é de uma ignorância e desperdício imensurável, destruí-la como estamos fazendo em nome do capital.

Mas acredito na mudança e por isso trabalho nela. Neste trabalho busquei pesquisar sobre caminhos para coletivizarmos a luta ambiental e valorizar a participação social, pois somente trabalhando juntos, poderemos sair do buraco que nossa civilização se encontra.

Hoje em dia, vejo que temos uma grande responsabilidade em nossas mãos, pois, o que for feito ou deixar de ser feito nas próximas décadas e século, afetará a vida das futuras gerações de forma significativa.

Portanto, tentarei de todas as formas contribuir para superarmos as crises sistêmicas que enfrentamos, buscando ser e criar a mudança que quero ver no mundo.

“O que faríamos se soubéssemos que tem um asteroide gigantesco vindo para a Terra? Tenho certeza de que deixaríamos tudo de lado para focar na solução deste problema. A crise climática é como se fosse um asteroide se aproximando com grandes riscos de comprometer o futuro da vida na Terra, portanto, o que for feito e deixar de ser feito nos próximos anos, será decisivo para o futuro do planeta e dos seres que habitam nele.”

Johan Rockström

RESUMO

As mudanças climáticas representam, atualmente, o maior desafio enfrentado pela humanidade na busca por garantir um futuro próspero e sustentável para as futuras gerações. Trata-se de uma crise sem precedentes, que exige respostas urgentes, coletivas e inclusivas, por se tratar de um problema global. Diante desse cenário, este projeto de pesquisa propõe-se e de que forma o Brasil tem se preparado para incluir a sociedade civil na luta contra a crise climática, com foco na Política Nacional de Participação Social (PNPS). A partir da análise documental da referida política, o estudo buscará compreender suas contribuições para engajar a população nos debates e ações socioambientais, avaliando se suas diretrizes e mecanismos de participação são suficientes para enfrentar os desafios impostos pela atual conjuntura ambiental. Além disso, será realizada uma reflexão crítica da PNPS com base na literatura que analisa a relação entre democracia participativa, participação social e colapso climático, a fim de explorar os limites e possibilidades dessa política no enfrentamento da crise ecológica contemporânea, que é multidisciplinar, sistêmica e complexa.

Palavras-chave: participação social; democracia participativa; mudanças climáticas; políticas públicas.

ABSTRACT

Climate change currently represents the greatest challenge facing humanity in the search for a prosperous and sustainable future for future generations. This is an unprecedented crisis that requires urgent, collective and inclusive responses to prevent the collapse of ecosystems responsible for ensuring the quality of life of all living beings. Given this scenario, this research project proposes to investigate how Brazil has prepared itself to include civil society in the fight against the climate crisis, focusing on the National Policy for Social Participation (PNPS). Based on a documentary analysis of the policy, the study will seek to understand its potential contributions to engaging the population in socio-environmental debates and actions, assessing whether its guidelines and participation mechanisms are adequate to face the challenges of the current environmental situation. In addition, a critical reflection of the PNPS will be carried out based on the literature that analyzes the relationship between participatory democracy, social participation and climate collapse, to explore the limits and possibilities of this policy in facing the contemporary ecological crisis, which is multidisciplinary, systemic and complex.

Keywords: social participation; participatory democracy; climate change; public policies.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
1.1. OBJETIVOS	14
1.1.1. OBJETIVO GERAL	14
1.1.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	14
1.2. JUSTIFICATIVA	15
1.3. REVISÃO TEÓRICA	18
1.4. METODOLOGIA	22
1.4.1. ETAPAS E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	23
1.4.2. FONTES DE DADOS	25
1.4.3. DELIMITAÇÃO TEMPORAL E ESPACIAL	25
2. BREVE HISTÓRICO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL	27
3. A POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL (PNPS) E SEU ALCANCE	31
4. MARCOS GLOBAIS DA SUSTENTABILIDADE E ACORDOS CLIMÁTICOS	35
4.1. O ACORDO DE ESCAZÚ E O DIREITO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL	37
5. A ARQUITETURA DA GOVERNANÇA CLIMÁTICA: O CIM E O PLANO CLIMA	39
5.1. AS INTERSECÇÕES ENTRE O PLANO CLIMA E A PNPS	40
5.1.1. A INTERSECÇÃO NORMATIVA: O RECONHECIMENTO MÚTUO	40
5.1.2. A INTERSECÇÃO TEMÁTICA: O FOCO NOS VULNERÁVEIS	41
5.1.3. A INTERSECÇÃO CRÍTICA: A DISPUTA PELA EFETIVIDADE	41
6. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E AGENDA CLIMÁTICA NO BRASIL	44
6.1. LIMITES ESTRUTURAIS: A "PARTICIPAÇÃO COSMÉTICA"	46
6.2. PROPOSIÇÃO: O DESAFIO DO ACOPLAMENTO INSTITUCIONAL	47
6.3. A BARREIRA ESTRUTURAL: EXCLUSÃO DIGITAL E "ZERO-RATING"	48
7. EXPERIÊNCIAS POSITIVAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL	50
7.1. LIÇÕES DAS EXPERIÊNCIAS POSITIVAS: SÍNTESE ANALÍTICA	60
8. CONCLUSÃO	62
REFERÊNCIAS	66

1. INTRODUÇÃO

A humanidade enfrenta atualmente um desafio sem precedentes em sua história, onde uma série de crises interligadas e complexas, formam um cenário de policrises que ameaçam sua existência e das futuras gerações, exigindo o empenho de toda sociedade para serem superadas.

O termo *policrise* foi introduzido por Edgar Morin e Anne-Brigitte Kern em *Terra Pátria* (1993), onde os autores argumentam que “não se pode isolar um problema vital único ao qual todos os demais seriam subordinados. Não existe um único problema vital, mas muitos problemas vitais, e é essa complexa intersolidariedade de problemas, antagonismos, crises, processos incontrolláveis e a crise geral do planeta que constitui o problema vital número um” (MORIN; KERN, 1999, p. 74).

Neste cenário de policrises, podemos citar a crise ambiental e climática, evidenciada pelo Sexto Relatório de Avaliação (AR6) do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), em que salientou "As atividades humanas, principalmente a queima de combustíveis fósseis, desmatamento e agricultura industrial, elevaram a temperatura média global em 1,1°C acima dos níveis pré-industriais. Confirmando que se as emissões continuarem no ritmo atual, ultrapassaremos 1,5°C até 2030 e 2,0°C até 2050, em um cenário que desencadeará eventos catastróficos e mudanças abruptas irreversíveis nos ecossistemas terrestres, responsáveis por manter o equilíbrio ecológico, fundamental para a vida na Terra. (IPCC. 2023).

Há também a crise política evidenciada em um cenário de democracias instáveis em várias partes do mundo, com uma crise de representatividade, casos de corrupção e despotismo que geram protestos em diversos países. Segundo o Relatório de Democracia de 2023 do Instituto V-Dem (Varieties of Democracy), o mundo vive uma onda de autocratização, onde os níveis de democracia recuaram aos patamares de 1986, com um aumento significativo de governos autoritários e erosão das instituições democráticas em diversas regiões (V-DEM INSTITUTE, 2023), como exemplo do Brasil que passou por uma tentativa de golpe à democracia em 8 de janeiro de 2023.

Podemos citar também a grave crise social, com pobreza e miséria em várias partes do mundo, com uma desigualdade abissal, onde novas estimativas indicam

que o patrimônio dos oito homens mais ricos do mundo, é igual ao da metade pobre mais do mundo, segundo relatório da Oxfam “Uma economia para os 99%”, de 2017.

E por fim, há também uma grave crise econômica em curso, prevista desde a primeira pesquisa de grande impacto sobre o tema, chamada Limits to Growth (Limites do Crescimento), encomendado pelo Clube de Roma e publicado em 1972, onde a pesquisadora Donella H. Meadows e outros utilizaram uma metodologia de modelagem computacional pioneira, baseada na dinâmica de sistemas conhecida como "World3", onde puderam demonstrar que o impacto da trajetória de crescimento exponencial, inerente ao modelo de produção industrial — abrangendo o uso de recursos, a geração de poluição e o aumento populacional —, é incompatível com um sistema planetário finito. O estudo concluiu que, caso as tendências de crescimento vigentes à época permanecessem inalteradas, os limites biofísicos do planeta seriam atingidos, levando a um provável colapso dos sistemas econômico e ambiental em algum momento do século XXI. Em 2025, cinquenta e três anos depois da publicação da pesquisa citada, fica evidente que os limites biofísicos do planeta estão prestes a serem rompidos, com alertas sobre as mudanças climáticas, secas extremas, desmatamento acelerado, aquecimento global, poluição, dentre outros efeitos causados principalmente pela ação humana, baseada no modelo de produção capitalista.

Para enfrentar esta situação de crises conexas e sistêmicas que estamos inseridos, há um esforço global cada vez maior, de parte da sociedade e de cientistas, para compreender a causa destes problemas e as possíveis soluções que temos diante de nós. Seu caráter sistêmico, exige que governos, instituições internacionais e a sociedade em geral, reconheçam este desafio ecológico como o grande organizador das prioridades do século XXI, se quisermos garantir a prosperidade da vida para as futuras gerações.

Compreende-se que estas crises estão interligadas, contudo, a crise ambiental nos cobra de maneira mais urgente uma resposta, por nos impactar de forma transversal em todos os sentidos da vida, sendo o eixo estruturante de todas as demais, na medida em que o esgotamento dos recursos naturais e a destruição dos ecossistemas, comprometem a continuidade da existência humana e não humana no planeta.

A partir desta condição ecológica, repensar nossa forma de organização tornou-se prioridade, colocando a política junto da economia, como eixo central a ser

repensado em nossa sociedade, compreendendo que qualquer mudança econômica será realizada a partir de uma organização política, e é fundamental que haja participação da população neste processo de construção de alternativas às crises sistêmicas que enfrentamos.

Diante da transversalidade da crise climática, que impacta todas as esferas da vida, a resposta não pode ser meramente técnica; ela precisa ser política e democrática. A participação social torna-se, portanto, um imperativo para legitimar a agenda ambiental, garantir que as soluções sejam justas e incluam os conhecimentos das populações locais, que são as primeiras a sentir os efeitos das mudanças climáticas (DRYZEK, 2019). É fundamental, assim, que o Estado ofereça ferramentas institucionais robustas para viabilizar esse engajamento na formulação e no controle das políticas públicas.

Neste cenário de crise global, todos os países devem fazer sua parte, principalmente na colaboração da mitigação e adaptação das mudanças climáticas.

O Brasil por ser um país de tamanho continental, e possuir diferentes biomas que prestam um importante serviço ecossistêmico ao planeta, como a floresta Amazônica, deve fazer sua parte. Podendo ser precursor de uma mudança sistêmica, que priorize a sustentabilidade e regeneração dos ecossistemas.

Entretanto, é importante que o governo ofereça ferramentas que viabilizem este processo. Aprimorando os meios de democracia participativa, para que a população, junto da comunidade científica, participe dos processos de planejamento e decisão. Pois, estas decisões afetarão suas vidas à curto, médio e longo prazo.

No Brasil, a Política Nacional de Participação Social (PNPS) é compreendida como o principal marco normativo da administração pública federal voltado à estruturação e articulação da relação entre Estado e sociedade civil no processo de formulação e implementação de políticas públicas, sendo este o objeto desta pesquisa. Sua finalidade declarada e potencial de ser um instrumento de inclusão da sociedade civil na tomada de decisões, na construção de políticas públicas e articulação para enfrentar de forma coletiva o desafio climático e ambiental, foi o que motivou esta pesquisa.

Nesta etapa do trabalho, de momento introdutório, não será analisado de forma profunda e detalhada a estrutura da PNPS ou do percurso histórico da participação social no país, pois, estes temas serão descritos com detalhes nos capítulos 6 e 7. Neste momento, o foco será apenas situar a PNPS na intersecção do debate

democrático com a urgência da crise climática, estabelecendo a problemática que norteará a análise subsequente.

Buscando colaborar com a rede de pesquisadores desta área, esta pesquisa, portanto, buscará compreender de que forma a Política Nacional de Participação Social (PNPS) pode contribuir no enfrentamento da crise ambiental e climática no Brasil. Para isso, será utilizado o método de pesquisa qualitativa, através de uma análise documental da PNPS, dialogando com teóricos da área e pesquisadores do campo político-ambiental. Com este processo, espera-se compreender de forma crítica os limites e contribuições desta política nacional e sua eficácia para promover uma governança climática democrática — entendida aqui como o conjunto de processos, instituições e regras formais e informais pelos quais os atores estatais e sociais definem e implementam as ações de enfrentamento às mudanças climáticas.

1.1. OBJETIVOS

1.1.1. OBJETIVO GERAL

Analisar se, como e em que medida a Política Nacional de Participação Social (PNPS), a partir de sua reativação em 2023, possui potencialidades e limites para contribuir efetivamente com a construção de uma governança climática democrática no Brasil.

1.1.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Para alcançar este objetivo geral, a pesquisa irá:

- Analisar a arquitetura institucional da PNPS e seus mecanismos (como conselhos e conferências), buscando compreender como seu desenho se destina a influenciar a política climática;
- Investigar os desafios estruturais que limitam a efetividade da PNPS;
- Identificar intersecções com o Plano Clima;
- Identificar e propor pontos de melhoria no processo de participação social para o enfrentamento do colapso climático e ambiental no Brasil.

1.2. JUSTIFICATIVA

A urgência da crise climática e ambiental não é retórica, mas uma constatação empírica. Pesquisas recentes confirmam a aceleração da crise: o Serviço Copernicus para as Alterações Climáticas (C3S) revelou que 2024 foi o ano mais quente já registrado, ultrapassando temporariamente o limiar de 1,5°C acima dos níveis pré-industriais. Trata-se de um patamar que, segundo o climatologista Carlos Nobre, "nunca a temperatura foi tão alta desde o último período interglacial, há 125 mil anos". A Organização Meteorológica Mundial (OMM) corrobora este cenário de curto prazo, indicando haver 50% de chance de a média global ultrapassar 1,5°C de forma sustentada até 2026.

O perigo real, contudo, reside na proximidade de "limiares críticos" ou pontos de não retorno (Tipping Points) do sistema climático, que, se ultrapassados, desencadeiam mudanças abruptas, irreversíveis e em cascata. O "Global Tipping Points Report" (2023) adverte que já estamos perigosamente próximos de ativar vários desses pontos, como o degelo acelerado da Groenlândia e Antártida, que levaria a uma elevação catastrófica do nível do mar; o colapso da circulação oceânica (AMOC), que perturbaria os padrões climáticos globais; a mortalidade da Floresta Amazônica rumo à "savanização"; o descongelamento do Permafrost siberiano, que liberaria vastas quantidades de metano; o branqueamento em escala global dos corais ; e o colapso da camada de gelo da Antártida Ocidental.

Esses dados evidenciam que a crise não é uma ameaça futura, mas um processo já em curso que demanda ação imediata, representando um ponto de bifurcação inédito em nossa história. Podemos superar este cenário de polícrises que ameaçam nossas vidas, mudando nossa forma de organização, buscando desenvolver uma economia e política biocêntrica, ou podemos sucumbir diante deste desafio existencial, caminhando para provável extinção da vida humana na Terra, em um planeta com condições progressivamente hostis à vida.

Portanto, o período que estamos inseridos, coloca uma enorme responsabilidade em nossas mãos, pois, o que for feito ou deixar de ser feito agora, impactará diretamente as condições de vida das futuras gerações. Podemos iniciar um processo de regeneração planetária ou aprofundar ainda mais as crises ambientais, fazendo com que o planeta Terra se torne um lugar inóspito para a vida humana.

A crise climática revela-se, portanto, uma crise sistêmica, cujos impactos afetam de forma transversal os ecossistemas, os modos de vida e as estruturas sociais, políticas e econômicas contemporâneas (IPCC, 2023), exigindo de nós todo o esforço e incentivo para pesquisas nesta área.

Compreende-se que neste processo, precisamos não apenas mitigar as emissões ou adaptar as infraestruturas da sociedade, mas também repensar radicalmente os fundamentos de nosso modelo político-econômico, que orientam nossas decisões, compreendendo a importância de reconstruir as bases da vida humana, de acordo com os limites planetários (ROCKSTRÖM, 2009).

Este cenário de aceleração da crise ecológica, desafia as instituições democráticas e convoca a reinvenção das práticas democráticas em uma chave ecológica, como sugere Dryzek (2019). Propondo a noção de que a democracia neste cenário de crises, exige novas formas de deliberação pública, capazes de integrar saberes diversos, interesses intergeracionais, a voz de comunidades afetadas e uma deliberação ecossistêmica.

Com isso, o papel da participação social assume uma centralidade estratégica neste contexto, pela importância de a população compreender melhor o cenário de crises que enfrentamos, e as possibilidades de mudança que temos ao nosso alcance. De acordo com a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, 'educação, capacitação, conscientização pública, participação social e acesso público à informação' são componentes importantes no caminho para a adaptação e mitigação das mudanças climáticas (UNFCCC, 2021).

O alto grau de organização, comprometimento e mobilização, que este processo de enfrentamento de crises sistêmicas exige, requer a contribuição e participação da população para os processos de decisão, com uma gestão colaborativa e inclusiva, para que haja tanto uma troca de saberes e conscientização, assim como legitimação popular para pôr em prática as mudanças necessárias. Neste processo é fundamental que não haja decisões impostas de forma vertical, tecnocrática ou descolada dos territórios, mas sim dando importância a representação efetiva, sobretudo de grupos historicamente marginalizados, que sofrerão os efeitos das mudanças climáticas primeiro.

A participação cidadã torna-se, portanto, um eixo fundamental para a democracia e enfrentamento das mudanças climáticas, auxiliando na construção legitimação e efetivação das políticas públicas, e metas ambientais.

Esta pesquisa, portanto, insere-se em um campo de estudos consolidado sobre as inovações democráticas brasileiras (AVRITZER, 2020), seus limites (TATAGIBA, 2004; SOUZA, 2024) e sua aplicação na área ambiental. O que este trabalho busca trazer como contribuição específica é a análise do momento presente: a intersecção entre a *reativação* da PNPS pós-2023 e o lançamento da *nova agenda climática* (Plano Clima), analisando como as lições do passado se aplicam aos riscos e potencialidades do ciclo atual.

Experiências como conselhos de políticas públicas, orçamentos participativos, conferências nacionais e plataformas digitais demonstraram, especialmente a partir dos anos 2000, importantes iniciativas e avanços para a democracia participativa no país. Contudo esse campo também revelou limitações significativas como, capturas institucionais, desigualdades de acesso, fragilidade das estruturas deliberativas e descontinuidade político-institucional (AVRITZER, 2020), que devem ser repensadas.

É nesse contexto que esta pesquisa busca trazer contribuições, ao investigar a Política Nacional de Participação Social (PNPS), instituída em 2014 como tentativa de integrar de forma transversal os mecanismos participativos na administração pública federal.

Ainda que tenha enfrentado resistências e retrocessos, como sua revogação em 2019 e posterior reinstituição em 2023, a PNPS segue sendo um marco normativo fundamental para pensar a relação entre Estado e sociedade civil no Brasil.

Com isso, esta pesquisa procurará responder se a estrutura e dispositivos da PNPS, podem oferecer uma base institucional para uma governança climática democrática, inclusiva e responsiva no Brasil. Buscando compreender a importância de tornar a participação social um pilar estruturante de uma resposta ao colapso climático, e encontrar respostas sobre como assegurar que a população não apenas seja ouvida, mas se torne protagonista da transição ecológica.

Estes pontos salientam a importância desta pesquisa. Compreendendo que não se trata apenas de um desafio teórico, mas de uma tarefa política e ética, essencial para nosso tempo.

Diante da complexidade do cenário e urgência do colapso climático e ambiental que enfrentamos, é fundamental que haja o aumento de pesquisas nesta área, por buscar visualizar novos horizontes para a democracia em tempos de crise, de forma que nos possibilite mitigar os efeitos do colapso climático, que ameaçam nossa existência.

1.3. REVISÃO TEÓRICA

O presente trabalho fundamenta-se no campo teórico da democracia deliberativa e ambiental, uma vertente das Ciências Sociais que se fortaleceu nas últimas décadas em resposta aos limites da democracia representativa frente a problemas complexos, como a crise climática. Esse campo reúne abordagens que buscam aprimorar a legitimidade das decisões públicas por meio da inclusão cidadã, do diálogo argumentativo e da incorporação de saberes diversos nos processos de deliberação.

Compreende-se que a governança ambiental requer não apenas soluções técnicas, mas também processos democráticos amplos, inclusivos e legitimados socialmente. Estudos no campo da ecologia política, justiça ambiental e sociologia da participação, têm se debruçado sobre os limites e possibilidades da ação pública frente ao colapso climático, parte significativa dessa produção analisa a necessidade de reinventar a democracia para lidar com os desafios do século XXI.

Autores deste campo destacam que a governança ambiental deve combinar saber técnico com deliberação pública, promovendo uma cidadania ecológica capaz de influenciar agendas políticas e processos decisórios. No Brasil, esse debate se adensa a partir dos anos 2000 com a institucionalização de conselhos, conferências e outras estruturas participativas voltadas à política ambiental, com experiências que, embora relevantes, têm sido marcadas por desigualdades de acesso e fragilidade institucional.

A teoria da democracia deliberativa, consolidada a partir das contribuições de Habermas, concebe a legitimidade democrática não apenas com base no sufrágio, mas na participação ativa dos cidadãos em processos de deliberação pública racional, no espaço público. Essa perspectiva foi expandida por Dryzek, que articula a deliberação democrática à problemática ambiental, reconhecendo o papel central das instituições participativas na governança climática (HABERMAS, 2003; DRYZEK, 2000).

Compreende-se, portanto, que o colapso climático em curso, exige não apenas reformar instituições, mas reinventar a própria ideia de participação como ato de sobrevivência coletiva. Para esta análise, a fundamentação teórica desta pesquisa se

apoiará em autores centrais que definem os pilares do estudo, as ferramentas de análise e a lente crítica necessária.

Leonardo Avritzer é um dos principais teóricos da democracia participativa no Brasil. Seu trabalho investiga a trajetória das inovações democráticas no país, analisando como experiências como conselhos gestores, orçamentos participativos e conferências nacionais configuraram formas de institucionalização da participação cidadã. Avritzer argumenta que, embora o Brasil tenha vivenciado uma abertura institucional à participação social no período pós-redemocratização, essa expansão foi marcada por desigualdades de acesso, descontinuidade política e fragilidade institucional. Tais características comprometem a efetividade das estruturas participativas e revelam as tensões entre sociedade civil e Estado.

No que diz respeito à Política Nacional de Participação Social (PNPS), Avritzer fornece subsídios importantes para avaliar tanto o potencial transformador quanto os limites práticos da política. Ele nos ajuda a compreender em que medida a PNPS conseguiu — ou não — consolidar uma institucionalidade democrática estável e inclusiva para que a sociedade civil influencie efetivamente a formulação e implementação de políticas públicas, especialmente no campo socioambiental.

John Dryzek, por sua vez, é um dos principais formuladores da teoria da democracia deliberativa, com ênfase na articulação entre deliberação pública e questões ecológicas. Em sua abordagem, Dryzek defende que a legitimidade das decisões democráticas depende da abertura a uma deliberação discursiva plural, na qual diferentes vozes, incluindo aquelas tradicionalmente excluídas, como povos indígenas, comunidades tradicionais e grupos ambientalistas, possam expressar seus interesses, visões de mundo e conhecimentos.

Mais recentemente, Dryzek vem elaborando o conceito de "democracia no Antropoceno" (2019), que reconhece os limites planetários e a urgência de uma transição ecológica profunda como elementos que devem ser incorporados às estruturas democráticas. Reforçando que é necessário repensar as instituições e os processos democráticos de forma a torná-los mais responsivos à complexidade da crise ambiental. Isso inclui abrir os sistemas políticos à participação de novos atores, incorporar saberes não hegemônicos e desenvolver formas de deliberação que levem em conta os interesses das gerações futuras e dos próprios ecossistemas.

Para avaliar a qualidade e a efetividade dos processos participativos, esta pesquisa recorre à tipologia clássica desenvolvida por Sherry Arnstein (1969). Em seu

estudo seminal "A Ladder of Citizen Participation", a autora argumenta que a participação cidadã é um termo categórico para o poder cidadão. Segundo Arnstein, participação sem redistribuição de poder é um "processo vazio e frustrante para os que não têm poder", servindo apenas para permitir que os detentores do poder aleguem que todos os lados foram considerados, mas sem alterar o status quo.

Para qualificar os diferentes graus de engajamento, Arnstein (1969) propõe uma escada de oito degraus, agrupados em três categorias principais:

Não-Participação (Degraus 1 e 2): Inclui a "Manipulação" e a "Terapia", onde o objetivo não é permitir que as pessoas participem do planejamento, mas sim que os detentores do poder "eduquem" ou "curem" os participantes.

Tokenismo (Degraus 3, 4 e 5): Esta é a categoria central para a análise crítica de processos consultivos. O Tokenismo (ou participação simbólica) abrange os níveis de "Informação", "Consulta" e "Pacificação". Nestes estágios, os cidadãos podem ouvir e ser ouvidos, mas carecem do poder de assegurar que suas opiniões sejam acatadas pelos que de fato decidem. Como define a autora, "não há garantia de que o status quo vá mudar" (ARNSTEIN, 1969). A participação ocorre, mas o vínculo com a decisão permanece fraco ou inexistente.

Poder Cidadão (Degraus 6, 7 e 8): Inclui "Parceria", "Poder Delegado" e "Controle Cidadão", níveis onde os cidadãos possuem a maioria dos assentos em comitês ou detêm poder de veto e gestão, garantindo uma redistribuição efetiva do poder decisório.

A teoria do tokenismo é fundamental para esta pesquisa, pois oferece a régua necessária para medir se iniciativas como o "Plano Clima Participativo" avançam para uma governança democrática real ou se permanecem restritas a rituais de consulta que, embora ofereçam espaço de fala, não garantem influência sobre o resultado final. Autores contemporâneos, como Trujillo (2022), atualizam essa matriz para o contexto digital, alertando que plataformas online podem replicar a lógica do tokenismo ao funcionar como caixas de sugestões sem mecanismos de "vínculo forte" com a decisão governamental.

Abers e Keck também são referências centrais nos estudos sobre participação social no Brasil, com foco especial na intersecção entre ativistas e a burocracia estatal. A grande contribuição delas é mover o debate para além do "input" (se a participação existe) e focar no "throughput": a capacidade real do Estado de processar e implementar as decisões tomadas em espaços participativos. O conceito-chave de

suas teorias é o de "autoridade prática" (practical authority). Elas argumentam que a autoridade não é algo que o Estado simplesmente possui por lei; ela precisa ser construída socialmente.

No contexto da participação, a "autoridade prática" é a legitimidade e a capacidade técnica que os atores (sejam eles ativistas dentro do governo ou cidadãos nos conselhos) ganham para, de fato, fazer a política acontecer, muitas vezes "mobilizando o Estado" contra sua própria inércia ou resistência. Neste trabalho, Abers & Keck são importantes para analisar a PNPS não apenas como um espaço de deliberação, mas como uma máquina de implementação. Elas ajudam a responder: como as propostas da sociedade saem do papel e se transformam em capacidade estatal e ação climática real?

Outro autor importante para legitimar esta intersecção entre participação social, democracia e sustentabilidade é Ignacy Sachs (1927-2023), um dos pioneiros globais do pensamento sobre sustentabilidade e um profundo conhecedor da realidade brasileira. Ele é o pai do conceito de "ecodesenvolvimento". Seu conceito-chave é a Dimensão Política da Sustentabilidade, onde a principal contribuição de Sachs foi argumentar, desde os anos 1970, que o desenvolvimento sustentável não é um problema puramente ambiental ou econômico, mas um projeto que deve integrar múltiplas dimensões: social, cultural, ambiental, econômica e, crucialmente, política.

Para Sachs, a sustentabilidade é impossível sem um planejamento democrático e um Estado capaz de mediar conflitos e implementar uma visão de longo prazo. Ele fornece a base teórica para argumentar que o Plano Clima (a política ambiental) só pode ser legítimo e eficaz se estiver intrinsecamente acoplado a um arranjo como a PNPS (a política democrática).

A luta política central, portanto, torna-se uma disputa de significados. Nela, o projeto neoliberal busca despolitizar a participação, reduzindo-a de uma ferramenta de partilha de poder para mera gestão ou execução de políticas, ou redefinindo a cidadania como uma prática de solidariedade filantrópica e individual, esvaziando seu potencial transformador coletivo. Esta lente teórica é importante para analisar criticamente se a PNPS e suas instâncias recentes representam o avanço do projeto democrático ou se correm o risco de serem cooptadas pela lógica neoliberal.

Para analisar a efetividade da PNPS e do "Plano Clima Participativo", é fundamental adotar uma distinção conceitual rigorosa entre participação e colaboração. Conforme aponta a pesquisa de Trujillo (2022), o termo "participação" é

frequentemente utilizado em processos *top-down* (de cima para baixo), nos quais a população é apenas "convidada" a intervir em um projeto, muitas vezes como uma consulta pontual ou um simulacro para validar decisões já tomadas.

A colaboração, por outro lado, implica um processo mais profundo. O termo, vindo do latim *co-labor* (trabalho em conjunto), é definido como a "contribuição ativa de todos os atores no processo criativo". A colaboração privilegia processos *bottom-up* (de baixo para cima), onde a dinâmica é estabelecida pela "interação e auto-organização" dos múltiplos agentes, visando uma maior horizontalidade.

Trujillo (2022), analisando a participação no contexto do planejamento urbano, identifica duas origens distintas para esses processos: a "participação administrativa" (iniciada pelas instituições de governo, *top-down*) e a "participação autônoma" (que emerge da sociedade civil, *bottom-up*). A "participação autônoma" é a que mais se aproxima da verdadeira colaboração, pois parte de associações, coletivos e movimentos sociais para apresentar demandas aos órgãos gestores.

Esta pesquisa, portanto, utilizará essa distinção para avaliar se o "Plano Clima Participativo" se limitou a ser um exercício de "participação administrativa" consultiva ou se ele abriu espaço para a "colaboração" autônoma da sociedade.

Estes autores, em conjunto, formam a linha dos propositores que fundamenta este trabalho. John Dryzek (2019) serve como o eixo-guia da análise, estabelecendo a *necessidade* da democracia ecológica no Antropoceno. Avritzer (2008) e Abers & Keck (2013) fornecem as ferramentas para analisar a *mecânica* dessa participação no Brasil (o "desenho institucional" e a "autoridade prática"). Ignacy Sachs (2008) oferece a *justificativa* (a conexão intrínseca entre democracia e sustentabilidade).

1.4. METODOLOGIA

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória e analítica, buscando estudar os documentos que constituem a PNPS, dialogando com teóricos da área, para realizar uma análise crítica da PNPS.

Por se tratar de um objeto complexo que articula dimensões institucionais, políticas e epistemológicas da participação social no enfrentamento do colapso climático, a pesquisa qualitativa neste contexto, é particularmente adequada, por favorecer o estudo de processos sociais complexos, nos quais as práticas, discursos

e contextos institucionais se entrelaçam. A escolha dessa abordagem visa não apenas descrever os mecanismos de participação previstos na PNPS, mas compreender seus limites e possibilidades, vislumbrando novas perspectivas, diante de uma crise de natureza sistêmica e multidimensional.

1.4.1. ETAPAS E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A investigação será organizada em quatro etapas principais, cada uma orientada por um dos objetivos específicos da pesquisa, conforme descrito a seguir:

a) Mapeamento dos mecanismos de participação social da PNPS

Esta primeira etapa consiste na análise documental da Política Nacional de Participação Social (PNPS), com ênfase no Decreto nº 8.243/2014 e nos decretos que estruturam os principais colegiados ambientais, como o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). O objetivo é identificar os instrumentos formais de participação previstos, seu público-alvo, objetivos declarados e formas de operacionalização.

Esse mapeamento será sistematizado com base em metodologia de análise documental, conforme proposto por Cellard (2008), que orienta a leitura de documentos oficiais a partir de critérios como autoria, contexto de produção, estrutura interna, objetivos e coerência discursiva. Esta etapa é essencial para verificar como a PNPS define a participação social e de que forma ela é aplicada na governança climática.

b) Análise de desafios estruturais à efetividade da PNPS

Esta segunda etapa consiste na análise crítica dos desafios que comprometem a efetividade da PNPS, com base no referencial de Avritzer (2008) sobre "participação cosmética" e Abers & Keck (2013) sobre "desigualdade informacional", a análise buscará identificar os fatores estruturais de exclusão.

O foco será em dois desafios centrais identificados no capítulo 9:

- A **"ausência de mecanismos vinculantes"** (analisada como o "vínculo fraco com a decisão");

- A "**sub-representação de grupos vulnerabilizados**" (analisada como "desigualdade informacional" e o legado do desmonte institucional pós-2019).

A partir da análise de documentos e do histórico da política (SOUZA, 2024), pretende-se categorizar essas dinâmicas para evidenciar como elas inviabilizam uma participação substantiva (DRYZEK, 2019).

c) Interseção entre PNPS e Plano Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC)

A terceira etapa consiste na leitura cruzada entre os dispositivos normativos da PNPS (Decreto nº 8.243/2014) e a arquitetura de governança do novo Plano Clima 2024-2035 (atualização do PNMC). O objetivo é analisar os pontos de articulação (normativos e temáticos) e, principalmente, a natureza da integração entre os dois.

Mais do que apenas identificar a ausência de integração, esta etapa buscará analisar a *tensão* entre a participação social como instrumento consultivo (utilizado na construção do Plano Clima) e a participação como método de governo (o objetivo normativo da PNPS, que visa o acoplamento com o ciclo orçamentário). O objetivo é diagnosticar se a sinergia atual corre o risco de ser meramente simbólica ou se ela possui potencial de acoplamento institucional efetivo.

d) Proposição de Aprimoramentos e Análise de Boas Práticas

Com base nas lacunas identificadas nas etapas anteriores (como o "vínculo fraco com a decisão" e a "desigualdade informacional"), esta etapa final elabora uma análise propositiva. O objetivo é sugerir aprimoramentos para a PNPS em consonância com a democracia ecológica (DRYZEK, 2019), focando no desafio do acoplamento institucional.

As sugestões serão fundamentadas não apenas no referencial teórico, mas também na análise de boas práticas nacionais e internacionais que demonstram pontos positivos da integração entre sociedade e participação social, buscando contribuir para a abertura à novas abordagens. Para isso, serão examinados seis casos específicos de experiências de participação social:

- O modelo de mapeamento participativo (Brasil);
- O legado do Orçamento Participativo (OP) (Brasil);
- A Ciência Cidadã como modelo de coprodução de conhecimento (Brasil);
- As Assembleias Cidades por Sorteio (Internacional);
- A arquitetura da plataforma Decidim (Barcelona);
- O ecossistema Decide Madrid (Espanha);
- O processo colaborativo do Plan CHA (Paraguai).

1.4.2. FONTES DE DADOS

Serão utilizadas duas categorias principais de fontes:

Fontes primárias: textos legais (Decreto nº 8.243/2014) da PNPS, diretrizes do Plano Nacional sobre Mudança do Clima, e decretos que estruturam o CONAMA, disponíveis em portais oficiais do governo federal;

Fontes secundárias: artigos científicos, relatórios técnicos e livros de referência, especialmente dos autores trabalhados no referencial teórico, além de documentos produzidos por organismos multilaterais como o IPCC.

1.4.3. DELIMITAÇÃO TEMPORAL E ESPACIAL

A presente pesquisa adota como recorte temporal o período, a partir de 2023, ano que marca a reativação da agenda participativa na administração pública, com a promulgação do Decreto nº 11.406/2023, que restabelece a Secretaria-Geral da Presidência da República e reafirma o compromisso com a participação social como diretriz estratégica da gestão governamental. Tal delimitação busca contemplar um ciclo institucional que envolve a formulação e a retomada da PNPS, diante dos desafios atuais, que se complexificaram desde a criação da PNPS em 2014.

No que se refere à delimitação espacial, a pesquisa se restringe à esfera federal da administração pública brasileira, tendo em vista que a PNPS é uma política de abrangência nacional, cuja normatização e coordenação estão inseridas no nível federal. A escolha por este recorte visa concentrar a análise nos documentos, mecanismos e processos participativos articulados pelo governo federal, evitando a dispersão analítica que poderia decorrer da incorporação de iniciativas em níveis estadual ou municipal. Tal delimitação assegura a coerência metodológica do estudo,

mantendo o foco na institucionalidade da política analisada e em seu potencial de contribuição à governança climática nacional.

2. BREVE HISTÓRICO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Antes de aprofundar a pesquisa na análise documental da PNPS, é importante compreendermos o processo histórico da Participação Social no Brasil, principalmente nas décadas mais recentes.

O Brasil teve um caminho marcado por avanços e retrocessos, que podem ser compreendidos em diferentes períodos históricos, durante a ditadura militar (1964–1985), que foi o período recente de maior autoritarismo e supressão da participação social, os espaços institucionais de participação social na esfera pública eram praticamente inexistentes. Contudo, mesmo durante o regime militar, havia resistência e inúmeras experiências organizativas de base, que se organizavam de forma independente à estrutura autoritária e centralizadora da ditadura militar.

Neste período, sindicatos, associações comunitárias e Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), mobilizavam-se e debatiam uma nova organização social, muito inspirados pela Teologia da Libertação, e as pedagogias emancipatórias de Paulo Freire, que estimulava uma educação libertadora e crítica, com consciência cidadã. Havia uma estratégia de educar a população para a emancipação popular, em sintonia com a perspectiva do pensador marxista Antonio Gramsci, para quem a mudança só poderia ocorrer, a partir de uma consciência de classe. Este movimento criou uma base social de resistência que posteriormente alimentaria o processo de redemocratização (CICONELLO, 2008, p. 1-2).

O movimento democrático que brotou na base da sociedade civil brasileira durante as décadas de 1970 e de 1980, formado por ONGs, associações comunitárias, sindicatos, universidades e partidos, conseguiu ter força e expressão política suficientes para promover uma abertura gradual da política, que possibilitou no início dos anos de 1980, a criação do Partido dos Trabalhadores – PT (10/02/1980) e da Central Única dos Trabalhadores – CUT (28/08/1983). Juntos estes eventos formam um marco do processo de redemocratização do país e de um projeto de transformação da sociedade brasileira.

Após este processo de pressão, ocorre a democratização no nível institucional-legal do sistema político da Nação, com a queda do Regime Militar em 1985.

O grande marco legal deste período, foi a promulgação da Constituição de 1988. Como aponta Leonardo Avritzer (2013), a força desta "Constituição Cidadã" não residiu apenas em seu texto final, mas em sua orientação participativa durante a

elaboração. O mecanismo central para isso foram as emendas populares, que "desencadeou uma campanha popular para obter assinaturas para muitas propostas ligadas às políticas públicas" (AVRITZER, 2013, p. 11). Consagrando a participação como princípio democrático (CICONELLO, 2008), essa mobilização foi o embrião do que Avritzer (2013, p. 11) chama de "explosão da participação social no Brasil" nos anos 1990, criando as bases para os principais instrumentos que se consolidariam.

Contudo havia ainda a indagação sobre como essas iniciativas poderiam ganhar escala e ser incorporadas na própria formulação das políticas públicas de Estado, e como democratizar um Estado altamente burocratizado e autoritário por anos de ditadura militar.

As lutas a partir do começo da década de 1990 direcionam então sua energia para a construção e defesa de políticas públicas universais e garantidoras de direitos por meio da criação de milhares de conselhos em todo o país, com isso, houve a consolidação e expansão dessas instâncias. Em praticamente todas as áreas de políticas públicas — saúde, assistência social, criança e adolescente, meio ambiente, entre outras — foram criados conselhos em âmbito municipal, estadual e federal.

Este processo se intensificou principalmente a partir de 2003, com a eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, onde ocorreu uma expansão sem precedentes dos mecanismos de participação. Foram criados novos conselhos em áreas como juventude, igualdade racial, gênero e segurança alimentar, além da multiplicação de conferências nacionais. Entre 2003 e 2006, mais de 2 milhões de pessoas participaram desses espaços, o que demonstra a centralidade da participação social na formulação de políticas públicas do período, colaborando com a implementação de aproximadamente 40.000 conselhos em todo o país. (CICONELLO, 2008, p. 6).

Essa expansão, que projetou o Brasil internacionalmente, consolidou-se sobre o que Avritzer (2013) define como um "tripé participativo". O primeiro pilar foram os milhares de Conselhos de políticas públicas. O segundo foi o Orçamento Participativo (OP), que se tornou a "marca registrada das gestões do Partido dos Trabalhadores (PT)" (AVRITZER, 2013, p. 13) no nível local. O terceiro pilar foram as Conferências Nacionais, que, segundo o autor, "despontam na cena política nos anos 2000" (AVRITZER, 2013, p. 13). A dimensão dessa expansão é revelada pelos dados do autor: de 126 conferências nacionais realizadas desde os anos 1940, 74 ocorreram apenas durante o governo Lula, mobilizando mais de seis milhões de pessoas (AVRITZER, 2013, p. 13).

Esse período, contudo, também foi marcado por contradições: enquanto se ampliava o espaço institucional de participação, o Estado brasileiro passava por reformas neoliberais que restringiam a capacidade de implementação de políticas públicas, onde demonstrava-se um dos grandes desafios que a participação social iria enfrentar, que seria confrontar a agenda econômica do país. (CICONELLO, 2008, p. 5).

Como observa Ciconello (2008, p.8), ainda há uma forte resistência de setores estatais em compartilhar poder decisório com a sociedade, além da fragilidade financeira e organizacional de muitas entidades civis. Segundo o autor, dentro da burocracia estatal não há unanimidade no que se refere à participação social. Existem inúmeros gestores públicos que não estão dispostos a partilhar espaço na democracia representativa, relutando em abrir diálogo com a sociedade e aceitar as deliberações de conselhos e conferências.

E segundo Enid Rocha, que foi secretária Nacional Adjunta de Articulação Social da Secretária Geral da Presidência da República, “quanto mais atribuições importantes tem um Conselho, mais esvaziado ele é em termos de sua representação governamental. (CICONELLO 2008, p.9)”

Ao analisar os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo Tatagiba (2004, p366) relata o seguinte:

“No caso de as correlações de força dentro dos Conselhos serem muito desfavoráveis, ele pode ser levado ao isolamento, passando a uma existência meramente formal, porque obrigatória. [...] conselhos fragilizados que não conseguem se legitimar como instâncias de participação, que acabam sendo renegados à função de legitimadores das decisões de órgãos executivos.” (TATAGIBA, 2004, p. 366).

Essa tensão no modelo de participação é documentada por outras pesquisas. Souza (2024), por exemplo, ao analisar o histórico da participação, também aponta, em linha com Avritzer, que “os limites do projeto político petista foram observados justamente no âmbito da questão ambiental”, onde se estabeleceram os “conflitos mais pungentes” daquele período.

O caso exemplar dessa falha foi a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, iniciada em 2011. O projeto, parte central do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), expôs a incapacidade dos mecanismos de participação de influenciarem as decisões de infraestrutura. As audiências públicas, que deveriam ser o principal instrumento de consulta, falharam em seus objetivos primários:

- **Conflito de interesses na organização:** As audiências foram "coordenadas pela Eletronorte", ou seja, pela própria empresa interessada na construção, e não por um órgão neutro.
- **Exclusão dos afetados:** Souza (2024) destaca que as reuniões tiveram um "parco envolvimento das populações indígenas" e que a "maioria do quórum foi formado por grupos políticos locais", em vez das comunidades ribeirinhas e indígenas que seriam diretamente impactadas.
- **Processo problemático:** Avritzer (2013) corrobora essa análise, classificando as audiências como "problemáticas" em dois aspectos fundamentais: o "tempo de debate" (insuficiente) e o "critério da participação dos povos indígenas" (inadequado).
- **Violação de normas:** Mais grave, o processo desrespeitou a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), da qual o Brasil é signatário. A convenção exigia uma "consulta exclusiva" e prévia aos povos indígenas. Em vez disso, o que ocorreu, segundo Avritzer (2013, p. 18), foi uma "política de maioria inaceitável para os critérios de uma teoria do reconhecimento dos direitos das minorias".

O caso Belo Monte, portanto, torna-se a principal evidência do diagnóstico de Avritzer (2013, p. 19): o modelo participativo foi exitoso em distribuir bens públicos em políticas sociais, "mas não foi capaz de alcançar o centro dos governos e das suas políticas", que interferem na esfera macroeconômica, pois as grandes políticas e decisões de investimento passavam por fora dos processos participativos.

3. A POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL (PNPS) E SEU ALCANCE

Conforme estabelecido ao final da seção anterior, a Política Nacional de Participação Social (PNPS) surge em 2014 como uma tentativa de superar a fragmentação histórica da participação no Brasil. Ela é compreendida como uma estrutura de governança participativa do Executivo federal, cujo objetivo é estruturar, coordenar e articular as relações Estado e sociedade no ciclo das políticas públicas.

No entanto, é revogada no dia 11 de abril de 2019 no governo de Jair Bolsonaro (PL), o que mostra uma primeira fragilidade estrutural desta política que é a instabilidade sujeita ao governo que estiver no poder. Contudo, é reativada em 31 de janeiro de 2023 pelo Decreto Nº 11.407 que instituiu o Sistema de Participação Social, o art. 84, caput, inciso VI, alínea “a”, da Constituição, decreta:

Art. 1º) Fica instituído o Sistema de Participação Social no âmbito da administração pública federal direta.

Art. 2º) O Sistema de Participação Social tem por finalidade estruturar, coordenar e articular as relações do Governo federal com os diferentes segmentos da sociedade civil na aplicação das políticas públicas.

Art. 3º) O Sistema de Participação Social compreende:

I - órgão central - a Secretaria-Executiva da Secretaria-Geral da Presidência da República; e II - órgãos setoriais - as Assessorias de Participação Social e Diversidade dos Ministérios e as unidades administrativas responsáveis pela área de participação social.

Art. 4º) O Ministro de Estado da Secretaria-Geral da Presidência da República poderá editar normas complementares necessárias à execução do disposto neste Decreto.

Art. 5º) Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Embora o Decreto de 2023 (Nº 11.407) estabeleça a nova estrutura do Sistema de Participação Social, os objetivos fundamentais da *Política* (a PNPS original), que esta pesquisa analisa, foram delineados no Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014 (BRASIL, 2014). Este decreto original define em seu Art. 4º os seguintes objetivos:

- I - Consolidar a participação social como método de governo;
- II - Promover a articulação das instâncias e dos mecanismos de participação social;
- III - Aprimorar a relação do governo federal com a sociedade civil, respeitando a autonomia das partes;

IV - Promover e consolidar a adoção de mecanismos de participação social nas políticas e programas de governo federal;

V - Desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento;

VI - Incentivar o uso e o desenvolvimento de metodologias que incorporem múltiplas formas de expressão e linguagens de participação social, por meio da internet, com a adoção de tecnologias livres de comunicação e informação, especialmente, softwares e aplicações, tais como códigos fonte livres e auditáveis, ou os disponíveis no Portal do Software Público Brasileiro;

VII - Desenvolver mecanismos de participação social acessíveis aos grupos sociais historicamente excluídos e aos vulneráveis;

VIII - Incentivar e promover ações e programas de apoio institucional, formação e qualificação em participação social para agentes públicos e sociedade civil; e IX - incentivar a participação social nos entes federados.

Em relação ao meio ambiente, que é o foco desta pesquisa, a PNPS dá apoio jurídico às seguintes instâncias:

- **Conselhos:**

CONAMA — Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conselho). Base legal: Lei 6.938/1981 (criação da PNMA/CONAMA); Decreto 99.274/1990 (regulamentação do SISNAMA); Decreto 11.417/2023 (recomposição).

CNRH — Conselho Nacional de Recursos Hídricos (Conselho). Base legal: Lei 9.433/1997 (Política Nacional de Recursos Hídricos/SINGREH); Decreto 11.960/2024 (disposições atuais sobre o CNRH).

CONABIO — Comissão Nacional da Biodiversidade (colegiado nacional de biodiversidade). Base legal: Decreto 4.703/2003 (institui); Decreto 12.017/2024 (atualiza).

CONAFLO — Comissão Nacional de Florestas (comissão consultiva). Base legal: Decreto 3.420/2000 (PNF e instâncias correlatas); Decreto 4.864/2003 (estrutura a CONAFLO).

Conselhos gestores de Unidades de Conservação – ICMBio (Conselhos por UC). Base legal: Lei 9.985/2000 (SNUC); Decreto 4.340/2002 (regulamenta e define conselhos).

FNMA — Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente (Conselho).

Base legal: Lei 7.797/1989 (cria o FNMA); Decreto 3.524/2000 (regulamenta); atualizações: Decretos 10.224/2020 e 11.372/2023.

- **Comissões e Comitês:**

CIM — Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (Comitê). Base legal: Decreto 11.550/2023 (coordenação/monitoramento da PNMC e Plano Clima).

CONAREDD+ — Comissão Nacional para REDD+ (Redução de Emissões de Desmatamento e Degradação). Base legal: Decreto 11.548/2023.

FNMC — Comitê Gestor do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Comitê). Base legal: Lei 12.114/2009 (cria o FNMC – Fundo Clima); Decreto 7.343/2010; atualizações: Decretos 9.578/2018 e 11.549/2023.

- **Conferências:**

CNMA — Conferência Nacional do Meio Ambiente (Conferência). Base legal (5ª edição): Portaria GM/MMA 1.079/2024 (convocação e regimento).

À luz do referencial teórico adotado, a PNPS emerge como a infraestrutura institucional projetada para enfrentar o maior desafio da governança climática: a necessidade de um "planejamento dialógico". Como defende Ignacy Sachs, a sustentabilidade não é apenas um objetivo técnico, mas um processo político que exige a governança democrática como sua dimensão intrínseca.

É exatamente essa "infraestrutura de capacidade deliberativa" que, segundo Dryzek, falta aos arranjos estatais tradicionais para produzir respostas eficazes à crise climática. Sem ela, a participação torna-se meramente "simbólica".

Aqui, a PNPS pode ser compreendida em duas funções complementares. Primeiro, ela é a "engenharia institucional" (AVRITZER, 2008), o design voltado a qualificar a inclusão e formalizar o "vínculo com a decisão". Contudo, um bom design não é suficiente. A política deve, em segundo lugar, operar como uma "tradutora organizacional" (ABERS & KECK, 2009; 2013): um mecanismo que aciona as redes Estado-sociedade e converte ativamente a deliberação em capacidade de implementação — a "autoridade prática".

Nesse enquadramento, a PNPS transcende a ideia de ser apenas uma política de "escuta". Ela representa, normativamente, a arena institucional onde a sociedade civil deveria poder influenciar o ciclo completo da agenda climática — desde o

desenho dos planos setoriais e a definição de metas, passando pela disputa orçamentária, até a avaliação pública de resultados.

Contudo, se esta ambição normativa se converte em poder real ou se é neutralizada pelo "vínculo fraco com a decisão" veremos mais à frente, pois, é precisamente o campo de batalha político que esta pesquisa investiga.

Podemos afirmar por hora, a fragilidade estrutural da PNPS, evidenciada principalmente por sua revogação em 2019, documentada em detalhes por Souza (2024), a autora nota que a política, desde sua concepção, enfrentou forte oposição política e midiática que a via como uma ameaça à democracia representativa. Essa oposição foi formalizada ainda em 2014, através do Projeto de Decreto Legislativo (PDC n. 1491/2014), que tentou sustar os efeitos da PNPS no Congresso.

Esse processo de desmonte, segundo Souza (2024), foi consolidado pelo Decreto n. 9.759, de 11 de abril de 2019, que efetivamente revogou a PNPS e, como objetivo central, "extinguiu e estabeleceu diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal".

O impacto dessa ação nas políticas ambientais foi imediato e severo, afetando precisamente os conselhos que esta pesquisa analisa. A análise de Souza (2024) sobre os decretos subsequentes demonstrou que:

No CONAMA (Conselho Nacional de Meio Ambiente), o Decreto n. 9.806/2019 reduziu o plenário de 96 para 23 membros, e a bancada da sociedade civil foi drasticamente cortada de 22 para apenas 4 representantes.

No Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), o Decreto n. 10.224/2020 foi ainda mais longe: a participação da sociedade civil, que antes era paritária, foi extinta em sua totalidade.

No Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), o Decreto n. 10.000/2019 reduziu pela metade tanto os assentos da sociedade civil (de 6 para 3) quanto os dos usuários de recursos hídricos (de 12 para 6).

A autora conclui que essas mudanças, justificadas por uma retórica da desburocratização, na verdade suprimiram a paridade e pluralidade, e remodelaram os espaços para atender a um projeto político autoritário.

4. MARCOS GLOBAIS DA SUSTENTABILIDADE E ACORDOS CLIMÁTICOS

O debate internacional que conecta meio ambiente e desenvolvimento possui duas vertentes principais que, com o tempo, convergiram na conceituação do desenvolvimento sustentável e na criação de uma agenda climática.

O processo de mobilização global em torno de questões ambientais consolidou-se a partir das décadas de 1960 e 1970. Um marco inicial foi a fundação do Clube de Roma (1968), que, por meio do relatório "Os Limites do Crescimento" (1972), alertou para a finitude dos recursos naturais. Pouco tempo depois, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (1972), conhecida como Conferência de Estocolmo, inaugurou as discussões internacionais sobre o tema, estabeleceu princípios para a gestão ambiental e criou o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).

Paralelamente a esse debate conceitual, a vertente científica específica do clima ganhava força. A 1ª Conferência Mundial do Clima (WCC-1), realizada em Genebra (1979), inaugurou uma agenda científica cooperativa para monitorar o sistema climático. Essa preocupação científica se aprofundou na Conferência de Villach (1985), que sintetizou evidências sobre o papel antrópico dos gases de efeito estufa.

As duas vertentes amadureceram juntas no final dos anos 1980. Em 1987, a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD) publicou o relatório "Nosso Futuro Comum" (Relatório Brundtland), que formalizou o conceito de desenvolvimento sustentável. No ano seguinte, a Conferência de Toronto (1988) propôs a primeira meta global de redução de CO₂ e, no mesmo ano, o PNUMA e a Organização Meteorológica Mundial (OMM) criaram o Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC), concebido para assessorar políticas públicas com base na ciência.

Este acúmulo de debates políticos e científicos culminou na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada no Rio de Janeiro em 1992 e globalmente conhecida como Rio-92 ou Eco-92. Este evento foi o principal ponto de convergência, estabelecendo o consenso de que as pautas ambiental e de desenvolvimento são intrinsecamente conectadas.

A Rio-92 produziu dois resultados centrais para esta pesquisa:

- A Agenda 21: O primeiro grande plano de ação global para implementar o desenvolvimento sustentável ao longo do século XXI.
- A CQNUMC: Adoção da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), que definiu os princípios (como responsabilidades comuns, porém diferenciadas) e criou o foro decisório regular: as Conferências das Partes (COPs).

A partir da Rio-92, as duas trilhas seguiram em paralelo, embora conectadas.

Na trilha específica do clima, a COP-1 (Berlim, 1995) levou ao Protocolo de Kyoto (1997), o primeiro instrumento vinculante focado nos países industrializados. Após anos de negociação (como o Bali Action Plan em 2007 e a Plataforma de Durban em 2011) para criar um acordo universal, o regime foi reconfigurado pelo Acordo de Paris (COP-21, 2015). Paris introduziu as Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) e os ciclos de elevação de ambição, com o objetivo de manter o aquecimento global "bem abaixo de 2°C". Marcos subsequentes, como o Pacto de Glasgow (2021) e o Consenso dos Emirados Árabes Unidos (2023), têm focado em acelerar a transição para longe dos combustíveis fósseis e operacionalizar o Fundo de Perdas e Danos. Nesta trilha, muita expectativa foi criada para a COP30 em Belém, contudo, os resultados revelam uma contínua dificuldade de estabelecer novas NDCs, mais ambiciosas para frear as mudanças climáticas, mantendo fora do texto final um caminho para o abandono total dos combustíveis fósseis.

Na trilha específica do desenvolvimento, a Agenda 21 foi sucedida pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) (2000-2015), que focavam na pobreza extrema. Ao término dos ODMs, a comunidade internacional adotou a Agenda 2030 e seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs).

Dentre os 17 ODSs, o ODS 16 é de particular relevância para esta pesquisa, pois visa "Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis". Seus sub-objetivos 16.6 e 16.7 reforçam a necessidade de "instituições eficazes, responsáveis e transparentes" e de "tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa". Fica explícita, portanto, a preocupação da agenda global de desenvolvimento com a participação popular.

4.1. O ACORDO DE ESCAZÚ E O DIREITO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL

Uma referência importante também de ser citada nesta pesquisa é o "Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e Caribe", conhecido como Acordo de Escazú, um tratado internacional pioneiro do qual o Brasil é signatário desde 2018, embora ainda pendente de ratificação pelo Congresso Nacional. Este acordo estabelece uma relação indissociável entre os direitos humanos e a proteção ambiental, fornecendo o principal arcabouço jurídico para a análise da governança climática participativa.

O Acordo, ataca diretamente o desafio da desigualdade informacional, um dos limites da participação identificados nesta pesquisa. O Artigo 5 (Acesso à informação ambiental) garante que os cidadãos possam solicitar e receber informações das autoridades competentes sem precisar justificar seu interesse (COGNUM GONZÁLEZ; NUMER, 2020).

Mais do que isso, o Artigo 6 (Geração e divulgação de informações ambientais) obriga o Estado a adotar uma postura proativa. O país deve gerar, de forma proativa, informações ambientais reutilizáveis e processáveis, e que esteja disponível em formatos acessíveis. Isso inclui a obrigação de criar sistemas de informação ambiental atualizados e organizados e publicar relatórios periódicos em linguagem acessível a todas as pessoas. Esta obrigação de máxima divulgação contrasta diretamente com a prática de uso de jargões técnicos complexos, que funcionam como uma barreira à participação efetiva (COGNUM GONZÁLEZ; NUMER, 2020).

Além da informação, o Acordo inova ao normatizar o direito à participação no seu Artigo 7, estabelecendo que esta deve ocorrer desde etapas iniciais do processo decisório, quando todas as opções ainda estão em aberto. Isso cria uma barreira legal contra a prática de apenas consultar a sociedade para validar decisões já tomadas (COGNUM GONZÁLEZ; NUMER, 2020).

Esses marcos internacionais — desde a Rio-92 e o Acordo de Paris na trilha climática, até a Agenda 2030 e o ODS 16 na trilha do desenvolvimento — estabelecem o contexto global que motiva a criação de estruturas de planejamento no Brasil, como o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM) e a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC).

De forma ainda mais direta, o Acordo de Escazú, como o principal tratado de direitos humanos ambientais da região, estabelece a obrigação legal de conectar essas estruturas de planejamento com os três pilares da democracia ambiental: o acesso à informação, à participação pública e à justiça.

É exatamente nessa intersecção que esta pesquisa se situa: a implementação e o monitoramento dessas políticas climáticas (PNMC/Plano Clima) conectadas aos mecanismos de participação social organizados pela Política Nacional de Participação Social (PNPS), que é a ferramenta que estrutura as conferências, conselhos e plataformas digitais no ciclo decisório.

5. A ARQUITETURA DA GOVERNANÇA CLIMÁTICA: O CIM E O PLANO CLIMA

A reativação da PNPS em 2023 ocorre simultaneamente à reestruturação da própria governança climática nacional. O instrumento central dessa nova arquitetura é o Plano Clima 2024-2035, que operacionaliza a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) e as metas estabelecidas na Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) do Brasil.

A governança do plano é centralizada no Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), reestabelecido pelo Decreto nº 11.550/2023 (BRASIL, 2024). Este comitê, composto por 20 órgãos e entidades do governo federal (incluindo Casa Civil, MMA, Fazenda, entre outros), é a instância decisória máxima. Para a elaboração do Plano Clima, o CIM instituiu Grupos Técnicos Temporários (GTTs), incluindo o GTT Adaptação e o GTT Mitigação.

O Plano Clima em si é estruturado em dois pilares principais, cada um com sua própria Estratégia Nacional e um conjunto de Planos Setoriais:

- **Plano Clima - Mitigação:** Focado na redução das emissões de gases de efeito estufa. Inclui uma Estratégia Nacional e 7 Planos Setoriais que cobrem: Agricultura e Pecuária; Uso da Terra e Florestas; Cidades e Mobilidade Urbana; Energia e Mineração; Indústria; Resíduos; e Transportes.
- **Plano Clima - Adaptação:** Focado em reduzir a vulnerabilidade aos impactos da mudança do clima. Inclui uma Estratégia Nacional e 15 Planos Setoriais, demonstrando uma abordagem mais granular que inclui: Agricultura, Biodiversidade, Cidades, Gestão de Riscos, Recursos Hídricos, Saúde, Segurança Alimentar e, notavelmente, planos específicos para Igualdade Racial, Povos Indígenas e Povos e Comunidades Tradicionais.

O processo de elaboração do Plano Clima é fundamentado em um eixo norteador principal, a justiça climática. Este conceito é definido pelo próprio plano como um "enfoque plural sobre as relações e desigualdades sociais e institucionais históricas", prevendo explicitamente a "Inclusão de recortes como classe, raça e gênero, além de povos e comunidades tradicionais" (BRASIL, 2024).

Para operacionalizar este eixo, o plano estabelece uma "Estratégia Transversal para a Ação Climática". Esta estratégia é o mecanismo que garante que os princípios

da Justiça Climática permeiem todos os pilares, definindo eixos comuns como "Transição Justa", "Meios de Implementação" (financiamento, regulação) e, fundamental para esta pesquisa, o eixo de "Monitoramento, Gestão, Avaliação e Transparência" (BRASIL, 2024).

A materialização mais concreta dessa diretriz é a exigência formal de que o escopo mínimo de cada um dos 22 Planos Setoriais (tanto de Mitigação quanto de Adaptação) inclua, obrigatoriamente, um item específico sobre "Governança para a gestão, monitoramento e avaliação do plano setorial, incluindo mecanismos de participação e transparência" (BRASIL, 2024). Dessa forma, a definição de Justiça Climática alinha o discurso oficial à demanda por uma deliberação inclusiva, que é o cerne desta análise

5.1. AS INTERSECÇÕES ENTRE O PLANO CLIMA E A PNPS

A reativação da Política Nacional de Participação Social (PNPS) e a elaboração do novo Plano Clima 2024-2035 não são eventos paralelos; são processos intrinsecamente conectados e complementares. O Plano Clima estabelece a demanda e a necessidade da participação, enquanto a PNPS oferece a arquitetura institucional e os instrumentos para que essa participação ocorra. As intersecções podem ser analisadas em três níveis: normativo, temático e crítico.

5.1.1. A INTERSECÇÃO NORMATIVA: O RECONHECIMENTO MÚTUO

A intersecção mais explícita é normativa. O Plano Clima não trata a participação como opcional; ela é um componente obrigatório de sua arquitetura. O Princípio 5 da Estratégia de Adaptação, por exemplo, exige a "Promoção da transparência e processos participativos com a sociedade". Além disso, o escopo mínimo de todos os 22 Planos Setoriais (Mitigação e Adaptação) exige formalmente um item sobre "Governança para a gestão, monitoramento e avaliação do plano setorial, incluindo mecanismos de participação e transparência". O próprio plano identifica a "Sociedade Civil" como um ator-chave a ser integrado na governança multinível.

Nesse sentido, o Plano Clima (a política climática) cria a demanda legal e estrutural por participação, enquanto a PNPS (Decreto nº 11.407/2023) oferece a

estrutura institucional — os canais, as assessorias setoriais e os rituais (como as conferências) — para suprir essa demanda.

5.1.2. A INTERSECÇÃO TEMÁTICA: O FOCO NO VULNERÁVEIS

A segunda intersecção reside no foco compartilhado nos grupos historicamente excluídos. Um dos objetivos centrais da PNPS (Decreto nº 8.243/2014) é "desenvolver mecanismos de participação social acessíveis aos grupos sociais historicamente excluídos e aos vulneráveis" (Art. 4º, Inciso VII).

O Plano Clima reflete essa diretriz em sua estrutura. O eixo norteador do plano é a justiça climática, definida como um "enfoque plural sobre as relações e desigualdades sociais e institucionais históricas", prevendo explicitamente a "Inclusão de recortes como classe, raça e gênero, além de povos e comunidades tradicionais" (BRASIL, 2024).

Isso se materializa de forma concreta nos Planos Setoriais de Adaptação, que possuem planos específicos para "Igualdade racial e combate ao racismo", "Povos Indígenas" e "Povos e Comunidades Tradicionais". Assim, a PNPS funciona como o instrumento que deve garantir que as vozes desses grupos — o foco de ambos os planos — sejam de facto ouvidas no desenho das políticas que mais os afetam, alinhando-se à exigência de Dryzek por uma deliberação que inclua os tradicionalmente excluídos.

5.1.3. A INTERSECÇÃO CRÍTICA: A DISPUTA PELA EFETIVIDADE

A intersecção final é a mais complexa e constitui o ponto central de análise desta pesquisa. Ela representa a tensão entre a participação como evento consultivo e a participação como método de governo.

O Plano Clima oferece a forma da participação, ao promover uma construção participativa com devolutivas, fazendo com que o Estado cumpra um ritual democrático. No entanto, esta é uma intersecção perigosa, pois corre o risco de se tornar exatamente o que Avritzer (2008) define como "participação cosmética": um ritual de escuta que legitima o processo, mas que não garante poder real de decisão

ou um "vínculo forte" com ela, podendo afetar de fato o núcleo das decisões como a política macroeconômica do país.

A análise de Abers & Keck (2009; 2013) aprofunda esta crítica, ao demonstrar como este "input" formal, mesmo que bem-intencionado, falha em se converter em efetividade. O problema central, segundo elas, não reside apenas no "input" (a consulta), mas no "throughput": a capacidade real do Estado de processar e implementar as demandas sociais.

Mesmo que o Estado promova consultas públicas, a participação pode ser neutralizada de duas formas estruturais:

- **Desigualdade Informacional:** A complexidade técnica e o jargão dos documentos do Plano Clima funcionam como um filtro, garantindo que apenas atores já especializados (como ONGs técnicas ou o setor privado) possam participar efetivamente, excluindo as vozes mais vulneráveis que a deliberação inclusiva deveria visar.
- **Ausência de Autoridade Prática:** Mesmo que uma demanda popular seja formalmente aceita no "input", ela pode acabar na burocracia se não houver atores dentro e fora do Estado com a autoridade prática necessária para superar a resistência interna e converter a deliberação em capacidade de implementação.

Assim, o risco crítico desta intersecção é que ela se torne um exercício fútil de "participação cosmética" (AVRITZER, 2008): o "input" democrático é recolhido e publicamente aceito, apenas para ser neutralizado pela inércia, pela complexidade técnica e pela falta de poder real no "throughput" estatal.

É importante citar que esta intersecção crítica entre a PNPS e o Plano Clima, com a tensão entre a "participação cosmética" e a "participação como método de governo", é o objeto central do Acordo de Escazú, buscando combater a participação cosmética que é um dos principais problemas deste campo. O Artigo 7 (Participação pública nos processos de tomada de decisão ambiental) eleva a participação de uma opção política para uma obrigação legal. O Acordo determina que cada país deve "assegurar o direito à participação pública" em uma ampla gama de processos, incluindo a tomada de decisões, revisões ou atualizações de projetos e atividades, e o desenvolvimento de políticas, planos e regulamentos, o que se aplica diretamente ao Plano Clima.

Crucialmente, o Artigo 7 define padrões para uma participação efetiva, exigindo que o Estado estabeleça prazos razoáveis que permitam tempo suficiente para informar o público e assegure que as observações da sociedade sejam devidamente consideradas pela autoridade. Além disso, o Acordo exige que os processos sejam adaptados às características sociais, econômicas, culturais, geográficas e de gênero do público e que se façam esforços para envolver grupos em situações de vulnerabilidade de maneira ativa, oportuna e eficaz (COGNUM GONZÁLEZ; NUMER, 2020).

O Acordo de Escazú, portanto, fornece o padrão normativo internacional para avaliar as iniciativas de participação climática no Brasil. Esta desarticulação entre a plataforma de input e as oficinas ministeriais, sugere que o modelo brasileiro pode não estar atendendo a essa exigência de participação efetiva, permanecendo no nível de consulta (tokenismo), em vez de garantir que as contribuições públicas sejam verdadeiramente consideradas no núcleo da decisão.

6. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E AGENDA CLIMÁTICA NO BRASIL

A análise da agenda climática pós-2023 exige um ponto de partida crítico. As novas iniciativas, como o Plano Clima Participativo e a 5ª Conferência Nacional do Meio Ambiente (CNMA), não podem ser compreendidas como uma simples política com continuidade, mas sim à luz do profundo retrocesso ocorrido no período anterior (2019-2022).

Como demonstra a análise de Souza (2024), o "desmonte" da participação ambiental não foi acidental ou um mero esvaziamento, mas um projeto deliberado de um governo negacionista, para suprimir a política ambiental. Este projeto operou por meio da reconfiguração autoritária de conselhos (como o CONAMA e o FNMA) e da extinção de instâncias colegiadas. Portanto, a reativação da PNPS e a convocação de novos fóruns em 2023 não representam uma mera retomada, mas sim uma tentativa de reconstrução de espaços que foram sistematicamente aparelhados e silenciados.

Esta "reconstrução" opera sobre um campo de disputas teóricas e práticas. O sucesso da agenda climática brasileira depende da "capacidade deliberativa" (DRYZEK, 2019), mas também da "autoridade prática" para converter deliberação em implementação (ABERS; KECK, 2009; 2013). Ela exige um "planejamento dialógico" que conecte a democracia (meio) à sustentabilidade (fim) (SACHS, 2008).

Contudo, essa "engenharia institucional" (AVRITZER, 2008), mesmo reativada, enfrenta a tensão estrutural que marcou sua história. A simples reconstrução dos canais participativos não garante a partilha do poder. A crítica central, portanto, é o risco de se (re)cair naquilo que Avritzer (2008) define como "participação cosmética": um modelo onde o Estado amplia a forma da participação (o "input"), ao mesmo tempo em que sua burocracia e seus centros de poder reais — como as decisões orçamentárias e de investimento — resistem ao "throughput" (ABERS; KECK, 2013).

A disputa, neste caso, não é contra um "esvaziamento" do Estado, mas contra a resistência interna do próprio Estado em converter a "autoridade prática" da sociedade em poder decisório efetivo, mantendo o "vínculo fraco com a decisão" que historicamente neutraliza a participação no Brasil.

É neste contexto de reconstrução e sob esta lente crítica que foi analisado os principais mecanismos de participação ambiental reativados no ciclo 2023-2025. O

diagnóstico sugere avanços significativos na forma e no alcance da participação, em três eixos principais:

- **A Inovação da Escala Digital (Plataforma Brasil Participativo / PPA)**

A iniciativa mais emblemática da "reconstrução" é a Plataforma Brasil Participativo. Este instrumento digital não é apenas um canal, mas a principal aposta metodológica do governo para redesenhar o "input" social, sendo enquadrada como a maior plataforma de participação social do governo federal em todos os tempos.

Seu primeiro diferencial é a escala quantitativa inédita. A análise de Luiza Jardim (2024) sobre o PPA Participativo demonstra que o processo alcançou 1.419.729 participantes cadastrados e mais de 1,5 milhão de votos. Este número é exponencialmente maior que os 258.000 participantes somados do "Participa.Br" (2014) e "Participa + Brasil" (2019) ou os 23.551 do "Dialoga Brasil" (2016). A relevância para este trabalho é que o programa "enfrentamento da emergência climática" figurou entre os mais votados, indicando a saliência social do tema.

Além disso, a plataforma está sendo estruturada para ser o hub central de participação digital, planejando abrigar etapas de Conferências Nacionais e um futuro "Espaço para Conselhos".

- **A Reconstrução da Capilaridade (5ª Conferência Nacional do Meio Ambiente)**

Enquanto a plataforma digital foca na escala, a 5ª Conferência Nacional do Meio Ambiente (CNMA) foca na reconstrução da capilaridade e territorialização. A convocação de uma CNMA após a última ocorrência em outubro de 2013, é em si, um ato político que sinaliza a reativação do pilar mais tradicional do "tripé participativo" de Avritzer.

Seu sucesso diagnóstico foi reativar as redes federativas, consolidando 100 propostas nacionais a partir de um processo que envolveu 2.570 municípios e mais de 900 conferências. À luz de Abers & Keck (2013), esses fóruns funcionam como "nós" onde a capacidade estatal é construída relacionalmente, conectando ativistas "de dentro e de fora" do Estado para reduzir o hiato entre o texto da política e a realidade dos biomas e cidades.

- **A Busca pela Densidade Técnica (Plano Clima Participativo)**

O Plano Clima Participativo representa o avanço mais sofisticado na metodologia da participação. Utilizando a própria plataforma Brasil Participativo, ele permitiu uma deliberação densa (comentários por parágrafo em textos técnicos) com mais de 24 mil participantes.

Mais importante, o governo publicou devolutivas, classificando as sugestões como "incorporado", "parcialmente incorporado" ou "não incorporado". Esta prática é um passo decisivo para aumentar a accountability deliberativa (DRYZEK, 2019) e combater a "frustração participativa", em uma tentativa de converter a participação em regra/ação (ABERS; KECK, 2013).

6.1. LIMITES ESTRUTURAIS: A "PARTICIPAÇÃO COSMÉTICA"

Apesar dos avanços inegáveis no design e na escala do "input", a análise crítica, informada pelas evidências de Jardim (2024), revela que os limites estruturais históricos permanecem e se adaptam a essas novas ferramentas. O risco de a "reconstrução" levar a uma "participação cosmética" (AVRITZER, 2008) em larga escala é evidenciado por três sintomas principais:

- **Vínculo Fraco com a Decisão (Falha de "Throughput")**

Este continua sendo o principal desafio, e é empiricamente comprovado, a análise de Jardim (2024), baseada em entrevistas com gestores do MPO (Ministério do Planejamento e Orçamento) e da SGPR (Secretaria Geral do Presidente da República), revelou que as oficinas ministeriais (onde o PPA era de facto elaborado) ocorreram simultaneamente ao cadastro das propostas na plataforma, por isso, estão desarticuladas. Os programas inseridos pelos Ministérios não foram elaborados na plataforma, e a incorporação das propostas da população ocorreu poucas semanas antes da entrega do documento final do PPA. Esta é a prova factual da falha de

"throughput": o "input" popular correu em paralelo, mas desconectado, do "núcleo" de poder decisório da burocracia.

- **Exclusão e Desigualdade Digital**

A plataforma digital supera a barreira física da participação, mas introduz (ou reforça) barreiras digitais e estruturais. Jardim (2024) aponta para a exclusão digital onde a análise da TIC Domicílios 2023 confirma disparidades no acesso a serviços de governo digital por raça, escolaridade e região, indicando que a plataforma reflete desigualdades pré-existent.

Há também a exclusão de habilidade, onde o estudo critica a “acessibilidade para pessoas com deficiência” e a falta de "iniciativas suficientes visando garantir a participação na ferramenta para grupos que pudessem sofrer com exclusão digital", como a ausência de Wi-Fi ou dispositivos de apoio nas plenárias.

Além da diferença de uso, mesmo com mais mulheres (60,72%) votando, os homens (50,49%) cadastraram mais propostas, indicando "diferentes níveis de exclusão digital" na forma de usar a plataforma.

- **Ausência de Deliberação**

A análise de Jardim (2024) confirma que a plataforma foi desenhada para "input", não para deliberação. A "ausência de interação direta entre usuários" (como comentários) não foi uma limitação técnica, mas uma "escolha" deliberada da equipe de gestão para "restringir potenciais discursos de ódio". Embora a motivação seja compreensível, o resultado prático foi uma limitação "do caráter participativo e deliberativo", impedindo o aprimoramento coletivo das propostas, como recomendado por Dryzek.

6.2. PROPOSIÇÃO: O DESAFIO DO ACOPLAMENTO INSTITUCIONAL

No plano propositivo, o desafio para que o projeto democrático avance, é cruzar essas novas arenas participativas (Plano Clima, Brasil Participativo, CNMA), com os

"instrumentos duros" de poder da PNMC (como o CIM, os planos setoriais e o orçamento do Fundo Clima).

A análise de Jardim (2024) sobre o PPA prova que a "desarticulação" entre o "input" popular e o "throughput" burocrático é o ponto de falha do processo. Portanto, a solução exige acoplar formalmente:

- (i) entrada (input) (Brasil Participativo; CNMA);
- (ii) processamento (throughput) (análise técnica no CIM com justificativas públicas e vinculantes);
- (iii) saída (output) (normas do CONAMA; dotação no Fundo Clima).

Isso exige a publicação de "trilhas de influência" claras (Problema > Proposta > Decisão > Responsável > Prazo), criando a accountability deliberativa que Dryzek (2000) exige. Só assim a participação deixa de ser um evento isolado e se torna uma rotina de governança, como sugerem Avritzer (desenho institucional), Abers & Keck (autoridade prática) e Sachs (planejamento dialógico).

Aplicando a escala de Arnstein (1969), discutida no referencial teórico, o diagnóstico do nível de influência concedido à sociedade no 'Plano Clima Participativo' revela um cenário de Tokenismo ou participação simbólica, situando-se especificamente no degrau da 'Consulta'.

Embora represente um avanço em relação à não-participação, a análise evidencia que as consultas digitais, mesmo com suas devolutivas, não garantiram mecanismos de implementação obrigatória. Isso confirma a crítica da 'participação cosmética' (AVRITZER, 2008): a sociedade é ouvida para legitimar o processo, mas sem o poder de assegurar que suas opiniões alterem o resultado final. Além disso, a ausência de ferramentas de auto-organização na plataforma 'Brasil Participativo' impediu que o processo atingisse o nível de 'Poder Cidadão' ou a 'Auto-organização colaborativa' proposta por Trujillo (2022). O desenho institucional manteve o controle centralizado, evitando a redistribuição de poder decisório.

6.3. A BARREIRA ESTRUTURAL: EXCLUSÃO DIGITAL E "ZERO-RATING"

A "desigualdade informacional" (ABERS; KECK, 2013) na participação digital brasileira vai além da complexidade técnica. Ela é agravada pela barreira estrutural do acesso à internet. Conforme a análise de Trujillo (2022) sobre os dados da TIC

(Tecnologias de Informação e Comunicação) nos Domicílios (CETIC.br), 58% dos usuários no Brasil acessam a internet exclusivamente pelo telefone celular.

Este dado é crucial, pois, para as classes D e E (onde o acesso à internet em domicílios é de apenas 64%), esse acesso móvel ocorre predominantemente por planos pré-pagos com franquia de dados limitada. Nesses planos, vigora a prática do "zero-rating": o uso de aplicativos de "Big Techs" (como WhatsApp e Facebook) é gratuito e não consome a franquia, enquanto a navegação em websites externos — como a plataforma "Brasil Participativo" do governo — consome os dados rapidamente.

Isso cria um "jardim murado" tecnológico e econômico. A população de menor renda, público-alvo central da PNPS e da "Justiça Climática" do Plano Clima, é ativamente desincentivada economicamente a deixar as redes sociais (onde a participação é limitada) para acessar a plataforma oficial de participação do governo. Esta barreira de custo e acesso, portanto, compromete estruturalmente a premissa de inclusão da participação digital top-down no Brasil.

7. EXPERIÊNCIAS POSITIVAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Embora a trajetória da participação social no Brasil seja marcada por tensões e limites, como a falha crônica em acessar o "núcleo" das decisões de investimento, a redemocratização permitiu a criação de arranjos institucionais inovadores que demonstram o potencial positivo da participação. A Constituição de 1988, com sua forte "orientação participativa", desencadeou o que Avritzer (2013) denomina de uma "explosão da participação social", permitindo a emergência de espaços públicos democráticos e plurais capazes de romper com a tradição de insulamento burocrático da gestão estatal.

Este capítulo analisa sete experiências positivas — três nacionais e quatro internacionais — que oferecem lições práticas para superar os desafios do "vínculo fraco com a decisão" (AVRITZER, 2008) e da "desigualdade informacional" (ABERS; KECK, 2013) discutidos no capítulo anterior. As iniciativas analisadas são:

A) Mapeamento participativo: superando a assimetria da informação

No contexto da gestão de recursos hídricos, uma das barreiras mais significativas à participação efetiva é a assimetria de conhecimento técnico. Frequentemente, a legitimidade dos atores sociais nos Comitês de Bacias é contestada pelo saber especializado dos gestores públicos, que detêm o monopólio dos dados. Vieira, Gianasi e Pinheiro (2013) revelam uma experiência que desafia essa lógica: a metodologia do "Mapeamento Geo-Participativo", desenvolvida pelo Projeto Manuelzão da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e aplicada na Bacia Hidrográfica do Ribeirão Onça, na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Esta iniciativa partiu do diagnóstico de que as informações oficiais (como as do IBGE ou de agências de saneamento) são frequentemente agregadas por município, fragmentando a visão do território da bacia e invisibilizando as dinâmicas locais das microbacias. Para superar esse "gap" informacional, o projeto desenvolveu uma metodologia híbrida de educação ambiental e ciência cidadã, estruturada para capacitar a comunidade a produzir seus próprios dados técnicos.

O processo metodológico envolve a formação de professores, lideranças comunitárias e estudantes no uso de tecnologias de georreferenciamento (GPS) e na leitura cartográfica. Munidos dessas ferramentas, os participantes realizam trabalhos

de campo para identificar e georreferenciar dois tipos de dados: os "Problemas" (como lançamentos clandestinos de esgoto, focos de erosão e áreas de desmatamento) e as "Potencialidades" (como nascentes preservadas, áreas verdes remanescentes e espaços de lazer comunitário).

Os resultados dessa experiência demonstram que a participação social pode transcender a simples consulta. Na sub-bacia do Córrego João Gomes, por exemplo, o mapeamento realizado pela comunidade identificou nascentes em áreas particulares e propôs a criação de parques lineares, produzindo um diagnóstico técnico que o poder público desconhecia.

A relevância desta iniciativa para a governança climática reside na sua capacidade de construir o que Abers e Keck (2013) denominam de "autoridade prática". Ao dominar a linguagem técnica (mapas e dados georreferenciados), a comunidade rompe a barreira da "desigualdade informacional" e qualifica sua intervenção nos espaços decisórios. O Mapeamento Geo-Participativo prova que a sociedade civil, quando instrumentalizada, não apenas "participa", mas atua como co-produtora de conhecimento estratégico para a gestão territorial, fiscalizando o poder público e propondo soluções baseadas na realidade local.

A importância dessa iniciativa transcende a escala local e se insere no campo mais amplo da Cartografia Social. Conforme analisado em outra pesquisa de Oliveira, Lobão e Chao (2022), o mapeamento participativo não é apenas uma técnica de coleta de dados, mas uma ferramenta de "empoderamento territorial". Os autores argumentam que os mapas historicamente serviram como instrumentos de poder e controle estatal. Ao se apropriar dessa linguagem, a comunidade rompe com o monopólio da cartografia oficial e produz "representações que facilitam a compreensão espacial [...] do mundo humano", tornando visíveis territórios e conflitos que o Estado muitas vezes ignora.

No contexto brasileiro, essa prática encontra sua expressão máxima no Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia (PNCSA). Considerada a experiência "consolidadora" do método no país, o PNCSA instrumentaliza povos indígenas, quilombolas e ribeirinhos para produzirem seus próprios mapas, utilizando essa "contra-cartografia" como ferramenta política para a defesa de direitos territoriais e a denúncia de conflitos socioambientais.

Em suma, experiências como o Mapeamento Geo-Participativo e o PNCSA demonstram que a participação social na agenda climática pode ir muito além da

consulta. Ela pode se constituir como co-produção de conhecimento estratégico, onde a sociedade civil utiliza o mapa para afirmar sua existência política, fiscalizar o poder público e propor soluções baseadas na realidade vivida de seus territórios.

A potencialidade do mapeamento participativo se estende, ainda, para a gestão de riscos e a adaptação climática local. Carpi Junior e Dagnino (2021) analisam a aplicação do Mapeamento Ambiental Participativo (MAP), uma metodologia que evoluiu especificamente para identificar situações de risco e vulnerabilidade em nível local. Diferente de abordagens puramente técnicas, o MAP integra a cartografia com a matriz SWOT (Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças), permitindo que a comunidade não apenas localize problemas, mas analise estrategicamente o seu território.

A relevância desta prática para o enfrentamento da crise climática reside na sua flexibilidade em permitir que a própria população defina o que constitui um 'risco' ou um 'atrativo ambiental' em sua realidade. Experiências em municípios paulistas e mineiros demonstraram que o MAP funciona como uma ferramenta de diagnóstico rápido que, ao valorizar o saber local, gera dados essenciais para o planejamento de ações de adaptação e prevenção de desastres, áreas críticas da agenda climática que frequentemente carecem de dados granulares.

B) A gestão democrática do orçamento: o legado do Orçamento Participativo

Além da gestão territorial das águas, o Brasil desenvolveu uma tecnologia social de referência global para a gestão de recursos financeiros: o Orçamento Participativo (OP). Iniciado em Porto Alegre no final da década de 1980 e expandido posteriormente para centenas de cidades, o OP rompeu com a tradição de insulamento burocrático ao permitir que a população decidisse diretamente sobre a alocação de parcelas do orçamento municipal.

Segundo a análise de Leonardo Avritzer (2013, p. 12), o OP não é apenas uma consulta, mas uma "política participativa local, que gera um processo de deliberação entre sociedade civil e Estado". O autor explica que sua arquitetura institucional é híbrida e sofisticada, combinando "uma etapa participativa, em que a participação é direta, e uma etapa representativa, na qual a participação ocorre por meio da eleição de delegados e ou conselheiros". Essa estrutura permitiu que o OP se tornasse uma

"marca registrada" das inovações democráticas brasileiras, estendendo-se, em seu auge, para 201 cidades.

A eficácia desse modelo é destacada por Avritzer (2013, p. 13) através de três resultados fundamentais que comprovam a capacidade da sociedade civil de gerir o Estado:

- A forte participação popular, que surpreendeu até os proponentes da política;
- A capacidade de realização, ou seja, a efetiva entrega de "obras públicas de visibilidade, a partir da decisão dos próprios atores sociais";
- A inversão de prioridades, garantindo que os recursos públicos fossem redistribuídos para as áreas mais carentes da cidade.

Para a governança climática atual, o legado do OP é crucial. Ele oferece o precedente empírico e teórico para a proposta de submeter o Fundo Clima e outros instrumentos de financiamento ecológico à deliberação pública. Se a sociedade civil, incluindo seus setores mais vulneráveis, foi capaz de gerir o orçamento urbano com racionalidade distributiva e eficácia técnica, a premissa de que a população não teria capacidade para opinar sobre o orçamento climático se revela infundada. O OP demonstra que a "autoridade prática" pode ser exercida também sobre o orçamento do Estado, garantindo o vínculo forte entre a deliberação popular e a execução da política pública.

C) A boa prática epistemológica: a Ciência Cidadã

Enquanto o mapeamento participativo foca na afirmação política do território, uma outra vertente, a ciência cidadã, expande a participação para o campo epistemológico, focando na co-produção de dados técnicos para a gestão. Ela se baseia no engajamento público não para a deliberação, mas para a co-produção de conhecimento. Um ensaio de Forti et al. (2025) explora esta modalidade como uma solução crucial para enfrentar a crise ambiental na Região Semiárida Brasileira (RSB), onde existem "lacunas de conhecimento" significativas e "infraestrutura deficiente para monitorar a qualidade ambiental".

Nesse modelo, o engajamento público serve para "fornecer dados em larga escala", ao mesmo tempo que "aumenta a conscientização pública" (FORTI et al., 2025, p. 1). O objetivo é "converter leigos em cientistas" e reposicionar as comunidades locais "não meramente como coletores de dados, mas como co-

produtores de conhecimento científico" (FORTI et al., 2025, p. 7), apoiando diretamente a formulação de políticas públicas. Os autores destacam várias iniciativas em andamento no semiárido que comprovam esta tese, como o projeto "Seca-Wiki" (monitoramento participativo da seca agrícola), os "Guardiões da Chapada" (coleta de dados sobre interações planta-inseto) e o "Projeto Escutado", onde proprietários rurais são treinados para coletar áudios da paisagem (soundscape) para monitorar a degradação ambiental.

Forti et al. (2025) propõem, ainda, a expansão desse modelo para outras áreas, como o monitoramento da pesca em colaboração com pescadores artesanais, a realização de eventos "Bioblitz" (mutirões de catalogação de biodiversidade) e o monitoramento de polinizadores (como abelhas nativas) para fortalecer a bioeconomia local. Estas iniciativas aliadas com a tecnologia podem inspirar um processo de mapeamento colaborativo de todos os biomas brasileiros, sendo uma iniciativa bastante importante no combate à crise climática para a sociedade compreender o cenário ambiental que está situada, para em seguida pensar possíveis melhorias.

D) A boa prática deliberativa: o modelo das Assembleias Cidades por Sorteio

Uma das inovações mais significativas no campo da democracia deliberativa é o modelo das Assembleias Cidades (ACs), também conhecidas como "minipúblicos". Esta metodologia se apresenta como uma resposta direta à crescente desconfiança popular nas instituições e à dificuldade das democracias modernas em lidar com pautas complexas, como a crise climática.

Diferente do modelo brasileiro de conselhos, que se baseia na representação de setores e movimentos sociais organizados, as ACs fundamentam sua legitimidade na representação demográfica, alcançada através de sorteio cívico. O objetivo é "aproximar o cidadão comum dos processos de construção de políticas públicas".

A metodologia combina três pilares fundamentais: Sorteio, Informação e Deliberação. O processo é desenhado para superar as limitações da participação tradicional:

- **Sorteio Representativo:** Um grupo de cidadãos (de 30 a 200 pessoas) é selecionado aleatoriamente, usando critérios sociodemográficos (gênero, raça/cor, idade, escolaridade, território) para "refletir um subconjunto da população em geral". Para garantir a inclusão de segmentos comumente

excluídos, a metodologia prevê incentivos financeiros para remunerar o tempo dos participantes.

- Fase Informativa (Superando a Desigualdade): Este é um pilar crucial. Os membros sorteados passam por um período intensivo de aprendizado, onde têm acesso a "informações equilibradas" e a especialistas com "perspectivas diversas, ou até antagônicas". O objetivo é garantir que a decisão seja "informada" e ponderada, resolvendo o problema da desigualdade de conhecimento técnico.
- Fase Deliberativa (Buscando o Consenso): Com mediação de facilitadores profissionais, os cidadãos debatem os "trade-offs" (perdas e ganhos) das decisões, submetendo argumentos à perspectiva do "bem comum". O objetivo é gerar "compreensão mais profunda" e buscar o consenso, definido como propostas com alta aprovação (ex: 80% ou mais).
- Resultado (Recomendações): A assembleia entrega ao poder público um documento de recomendações consensuadas para responder à "pergunta-guia" do processo (OECD, 2020).

A metodologia tem ganhado protagonismo internacional especificamente na pauta climática, por sua capacidade de lidar com temas complexos que exigem "mudanças consideráveis no estilo de vida". Exemplos notáveis incluem a Convenção Cidadã pelo Clima na França (que gerou 149 propostas ao governo) e assembleias locais no Reino Unido e Holanda. No Brasil, a metodologia já foi aplicada em diversos municípios, destacando-se a assembleia "Salvador no Clima" (2022). Neste caso, 40 cidadãos foram sorteados para deliberar sobre as ações prioritárias do Plano de Mudanças Climáticas (PMAMC) municipal, considerando o orçamento do PPA. O primeiro consenso da assembleia foi "priorizar vidas, com ações de adaptação em áreas de maior vulnerabilidade", como encostas e áreas de risco de deslizamento (DELIBERA BRASIL, 2022).

As Assembleias Cidadãs são um modelo prático que ataca diretamente dois limites identificados nesta tese: resolvem a "desigualdade informacional" (ABERS & KECK, 2013), pois fornecem o conhecimento técnico como pré-condição para a deliberação; e qualificam o "input" (AVRITZER, 2008), substituindo a coleta massiva de votos por um debate ponderado. Contudo, mesmo este modelo avançado ainda enfrenta o desafio central do "vínculo fraco com a decisão". Como aponta a própria

metodologia, o sucesso depende do "encaixe" em um processo de decisão pública e do "compromisso com uma devolutiva pública" por parte da instituição proponente.

E) A boa prática digital: a arquitetura deliberativa do Decidim

Se o modelo brasileiro de participação digital (Plataforma Brasil Participativo) levanta dúvidas sobre sua efetividade, é crucial analisar sua ferramenta de origem: a plataforma Decidim.

O Decidim (do catalão "vamos decidir") é um software livre de infraestrutura digital para a democracia participativa, criado pela Prefeitura de Barcelona, Espanha. Conforme detalhado em seu manual de funcionalidades, a plataforma não é apenas um site de consulta, mas um ecossistema complexo projetado para permitir que qualquer organização execute processos democráticos massivos, como planejamentos estratégicos, orçamentos participativos e desenho colaborativo de regulamentações (BARANDIARAN et al., 2024).

A análise de sua arquitetura revela que o Decidim foi construído para ser modular, flexível e, acima de tudo, deliberativo. Sua estrutura distingue "Espaços Participativos" (como Processos, Assembleias, Iniciativas e Consultas) e "Componentes" (ferramentas ativadas dentro desses espaços). É aqui que o potencial deliberativo se destaca: a plataforma nativamente inclui componentes robustos para "Discussões e Debates", "Encontros Presenciais" (com gestão de atas e participantes) e "Textos Participativos" (que permitem debater um documento parágrafo por parágrafo) (BARANDIARAN et al., 2024).

Fundamentalmente, o Decidim foi projetado para estimular a deliberação. Seu componente de "Comentários" permite que os usuários classifiquem suas posições como "A favor", "Contra" ou "Neutro", e seu "Incubador de Propostas" permite a "criação colaborativa" de rascunhos entre múltiplos autores antes que a proposta seja submetida a voto.

A inclusão do Decidim como "boa prática" é fundamental, a pesquisa de Jardim (2024) revela que a Plataforma Brasil Participativo foi desenvolvida utilizando justamente o software Decidim. Esta revelação permite aprofundar a crítica de forma

decisiva, alinhando-a à tese de Abers & Keck (2013): o problema da participação brasileira não é a ferramenta (o "input"), mas o "throughput" (o processamento institucional).

O estudo de Jardim (2024) demonstra que a equipe brasileira fez uma "escolha" política de não disponibilizar os recursos de interação e comentários (centrais no Decidim original), por receio de "discursos de ódio". Portanto, o caso do Decidim prova que o Brasil importou uma ferramenta de participação de alta qualidade, mas a esvaziou de seu potencial deliberativo no momento da implementação. Mais grave, como demonstrado pela "desarticulação" entre a plataforma e as oficinas ministeriais, o problema não é a tecnologia de "input", mas a resistência da burocracia estatal em se acoplar a ela, falhando em criar o "throughput" necessário para converter a participação em "autoridade prática".

F) A Boa Prática Digital: O Ecossistema "Decide.Madrid"

Outro exemplo robusto de participação digital efetiva é a plataforma Decide.Madrid, implementada pela prefeitura de Madri, Espanha, em 2015. Diferente de portais tradicionais de ouvidoria, esta plataforma foi concebida como um ecossistema completo de democracia direta e deliberativa, estruturado sobre quatro pilares funcionais: Debates (espaços de discussão aberta), propostas (iniciativas cidadãos que podem virar lei), votações (consultas vinculantes) e Orçamento Participativo (decisão direta sobre uma parcela do orçamento municipal) (NOVECK et al., 2022).

O sucesso da plataforma está intrinsecamente ligado à sua gênese política: ela emergiu *bottom-up*, como resultado direto do movimento social "15M" (Movimento dos Indignados) de 2011 (GOMES, 2019). A ocupação das praças e a demanda por "democracia real já" culminaram na eleição, em 2015, da coalizão *Ahora Madrid*, que assumiu o governo municipal com o compromisso de institucionalizar as práticas de assembleia digital. Para viabilizar isso, foi desenvolvido o software livre CONSUL (hoje *Consul Democracy*), uma infraestrutura digital aberta que permite que qualquer governo replique o modelo, o que já foi feito por mais de 135 instituições em 35 países (NOVECK et al., 2022).

O grande diferencial do Decide.Madrid em relação à implementação brasileira é o seu "vínculo forte com a decisão". Enquanto plataformas nacionais

frequentemente param na fase de consulta, o modelo de Madri instituiu um mecanismo de "gatilho democrático": qualquer proposta cidadã que alcance o limiar de 1% de apoio do censo eleitoral (aproximadamente 27.000 apoios) é obrigatoriamente submetida a uma avaliação de legalidade e competência técnica. Se aprovada, a proposta vai para uma votação final vinculante, obrigando a prefeitura a implementá-la caso vença (NOVECK et al., 2022).

A plataforma também inovou na gestão de processos urbanos complexos. O caso da remodelação da Plaza de España (2016-2017) é paradigmático: não se tratou de um simples voto "sim ou não", mas de um processo híbrido em múltiplas etapas. Primeiro, a cidadania respondeu a um questionário massivo para definir as necessidades do espaço (ex: mais verde, menos carros); em seguida, um concurso internacional de arquitetura selecionou projetos finalistas baseados nesses critérios (GOMES, 2019).

Por fim, a sustentabilidade desse ecossistema dependeu de uma articulação híbrida entre o digital e o presencial. A plataforma não operava no vácuo; ela era sustentada por uma inteligência coletiva gerada em laboratórios cidadãos, notadamente o ParticipaLab dentro do Medialab Prado. Esse laboratório funcionava como o "cérebro" da participação, onde hackers cívicos, juristas e ativistas desenhavam e testavam novas funcionalidades do software e metodologias de engajamento, garantindo que a ferramenta digital servisse à deliberação humana, e não o contrário (NOVECK et al., 2022).

G) A Boa Prática Processual: O "Plan CHA" (Assunção, Paraguai)

Outro exemplo internacional de referência é o Plan Maestro de Revitalización del Centro Histórico de Asunción (Plan CHA), desenvolvido em Assunção no Paraguai entre 2014 e 2015 pelo consórcio *Lab Urbano* (formado pelo escritório espanhol *Ecosistema Urbano* e pelo arquiteto paraguaio Juan Carlos Cristaldo). Este projeto rompe com o urbanismo tradicional ao se autodefinir não como um "Master Plan" estático (um desenho final de como a cidade deve ser), mas como um "Master Process" (Plano-Processo): um sistema dinâmico de gestão e planejamento desenhado para evoluir ao longo do tempo através da participação cidadã contínua (PARAGUAY, 2014).

Neste projeto foi desenvolvido o conceito de "metaplano" aberto, estruturado em torno de 10 estratégias institucionais e 40 projetos-piloto iniciais, em vez de diretrizes rígidas de zoneamento. Essa abordagem flexível permite que o plano absorva "emergências" e iniciativas espontâneas da sociedade civil, seguindo um "percurso cartográfico" que se adapta à realidade cambiante do território. A proposta é que a revitalização não seja uma obra única do Estado, mas um acúmulo de ações *top-down* (institucionais) e *bottom-up* (cidadãs).

Para gerenciar esse processo complexo, o plano criou uma instituição inédita: o ASULab (Laboratório Aberto de Assunção). Diferente de uma secretaria de planejamento comum, o ASULab funciona como um escritório técnico de gestão *in situ*, atuando como o elo de conexão e mediação entre o Conselho do Plano (formado por ministérios e governo nacional), a municipalidade e, crucialmente, a população local. O ASULab é o "espaço de cozinha" do plano, onde técnicos e cidadãos co-desenham soluções, garantindo que a participação não seja apenas consultiva, mas parte da rotina de implementação.

No âmbito digital, a estratégia de participação foi operacionalizada pela plataforma ASUMap. Trata-se de uma aplicação web de código aberto que funciona como um mapa interativo vivo da cidade. Diferente de ferramentas que apenas coletam reclamações, o ASUMap permite a geolocalização de "iniciativas":

- Iniciativas Cidadãs: Moradores podem mapear seus próprios projetos culturais, sociais ou de melhoria urbana, dando visibilidade à ação local.
- Iniciativas Institucionais: O governo mapeia seus projetos e investimentos, garantindo transparência.

Além disso, o sistema integra o ASUMapDateo, um repositório público de dados urbanos que disponibiliza informações técnicas sobre o estado de conservação de edifícios e espaços públicos, combatendo a assimetria de informação.

Conclusão do Caso O Plan CHA demonstra que a participação social efetiva exige uma nova arquitetura de governança. A combinação de um órgão mediador ágil (o ASULab) com ferramentas digitais de mapeamento colaborativo (ASUMap) cria um ciclo de retroalimentação onde o planejamento urbano deixa de ser um "produto" entregue pelo Estado e se torna uma construção coletiva permanente (PARAGUAY, 2014). Este modelo contrasta vivamente com a prática de consultas pontuais e burocráticas, oferecendo um caminho para o que Trujillo (2022) denomina de "urbanismo colaborativo".

7.1 LIÇÕES DAS EXPERIÊNCIAS POSITIVAS: SÍNTESE ANALÍTICA

A análise transversal destas experiências oferece uma conclusão empírica robusta: a participação social efetiva não é uma utopia teórica, mas o resultado concreto de um design institucional intencional aliado à vontade política de acoplá-lo às esferas de poder.

Os benefícios sistêmicos dessas práticas são evidentes. Elas demonstram que é possível superar a tecnocracia e construir "conexões entre ciência e sociedade para promover políticas ambientais mais justas e eficazes" (FORTI et al., 2025, p. 2).

Mais importante, estas práticas oferecem soluções diretas e testadas para as falhas crônicas da participação brasileira, diagnosticadas no Capítulo 9:

- Para o "Vínculo Fraco com a Decisão": As experiências comprovam que a sociedade civil possui competência para deliberar sobre recursos estratégicos. O Orçamento Participativo (AVRITZER, 2013) é a evidência histórica de que a população é capaz de decidir sobre a alocação orçamentária complexa, refutando a tese da incapacidade técnica e servindo de modelo para o Fundo Clima. No cenário internacional, o Decide.Madrid ilustra como esse "vínculo forte" pode ser institucionalizado digitalmente através de votações vinculantes, movendo a plataforma do nível de "consulta" para a "democracia direta".
- Para a "Desigualdade Informacional": As iniciativas analisadas invertem a lógica da assimetria de saber. O Mapeamento Participativo (OLIVEIRA; LOBÃO; CHAO, 2022) e a Ciência Cidadã (FORTI et al., 2025) transformam a população de "receptora" em "coprodutora" de dados, gerando conhecimentos territoriais que o próprio Estado desconhece. Complementarmente, as Assembleias Cidadãs resolvem o "tecnicismo" através de uma "Fase Informativa" estruturada, que capacita os cidadãos comuns antes da deliberação.
- Para o dilema "Input vs. Throughput": A comparação tecnológica é reveladora. O caso do Decidim prova que a falha da plataforma brasileira (JARDIM, 2024) não residiu na ferramenta, mas na sua implementação política, que "esvaziou" seu potencial deliberativo. Em contraste, o Plan CHA demonstra que a participação só é efetiva quando constituída como um "plano-processo"

contínuo, gerenciado por uma governança flexível (o ASULab) que se retroalimenta, e não como uma etapa isolada.

Em suma, este conjunto de experiências comprova que o desafio central para a governança climática no Brasil não é a geração de "input" (a consulta), mas a construção do "throughput" (ABERS; KECK, 2013) — ou seja, a capacidade do Estado de processar essa participação e convertê-la em autoridade prática, acoplando a deliberação social aos "instrumentos duros" de poder e orçamento.

8. CONCLUSÃO

Esta pesquisa partiu da premissa de que a humanidade atravessa uma "policrise" sistêmica, onde a emergência climática atua como eixo estruturante de vulnerabilidades sociais e econômicas, que nos coloca diante da iminência dos "pontos de não retorno" (Tipping Points), criando um cenário de colapso sistêmico que deve ser mitigado por um esforço coletivo, exigindo a participação social e uma estrutura política aberta para este movimento.

O objetivo central foi, portanto, foi analisar a Política Nacional de Participação Social (PNPS) como o arranjo institucional brasileiro desenhado para mediar essa resposta, investigando suas contribuições, seus retrocessos e seus limites estruturais.

Foi constatado que a Política Nacional de Participação Social, não contempla a estrutura necessária para a participação social de forma prática, provando-se uma política de participação simbólica, onde a decisão final não leva em consideração a voz da população. Esta abordagem é embasada na tese de que o sucesso da agenda climática brasileira depende da "reinvenção das práticas democráticas em uma chave ecológica e deliberativa" (DRYZEK, 2019), mas também da "autoridade prática" para converter deliberação em implementação (ABERS; KECK, 2009; 2013), além de um "planejamento dialógico" que conecte a democracia (meio) à sustentabilidade (fim) (SACHS, 2008).

A trajetória da PNPS revelou-se um objeto de estudo complexo, marcado por disputas políticas profundas. A pesquisa histórica demonstrou que, embora a participação tenha se expandido exponencialmente após a "Constituição Cidadã" de 1988, o modelo de conselhos e conferências atingiu um teto de efetividade. Como diagnosticado por Avritzer (2013), esse modelo foi capaz de influenciar políticas sociais, mas falhou em acessar o "núcleo estratégico" das decisões de infraestrutura e desenvolvimento, sendo o caso da Usina de Belo Monte o exemplo trágico de um processo participativo que não conseguiu alterar o curso de grandes impactos ambientais.

A pesquisa compreende a partir da tese de Dryzek, que decisões que envolvam o meio ambiente, são decisões que envolvem a manutenção dos recursos básicos para a sobrevivência desta e das futuras gerações. Sendo fundamental a participação das populações marginalizadas nos processos de decisão. Principalmente em territórios de povos originários, comunidades ribeirinhas, quilombolas, pescadores e

outros. Além disso, a pesquisa também ressalta a importância das "trilhas de influência" claras (Problema > Proposta > Decisão > Responsável > Prazo), onde a população é escutada e pode acompanhar o processo de sua participação chegando no ponto final da execução, de forma democrática, criando a accountability deliberativa que Dryzek (2000) exige. Só assim a participação deixa de ser um evento isolado e se torna uma rotina de governança.

Estas questões deveriam ser determinantes para a participação social tornar-se real, e incorporando-a como política pública e norma de conduta de um governo participativo, democrático e em busca de uma agenda ecológica.

Portanto, decisões deste escopo, que envolvem a sociedade e o meio ambiente, não deveriam ser limitadas e centralizadas à alguns políticos, que muitas vezes decidem a favor de grandes grupos econômicos, que pouco se importam com a saúde ambiental, mas sim com seu próprio crescimento econômico e poder de influência.

A fragilidade política desse arranjo ficou exposta com a revogação da PNPS em 2019. A análise de Souza (2024) foi fundamental para qualificar esse período não como um vazio, mas como um projeto deliberado de desmonte, operado através da supressão da paridade e da pluralidade em instâncias críticas como o CONAMA e o FNMA. Portanto, a reativação da política em 2023 não ocorreu em um vácuo, mas sobre um terreno institucional que precisou ser reconstruído.

A análise do ciclo de reconstrução (2023-2025) — focado na plataforma Brasil Participativo (PPA), na 5ª Conferência Nacional do Meio Ambiente e no Plano Clima Participativo, revelou um cenário de luzes e sombras. Por um lado, houve avanços inegáveis em escala (com 1,4 milhão de participantes no PPA) e em metodologia (com a institucionalização de "devolutivas" no Plano Clima). Por outro, a análise crítica, fundamentada nos dados de Jardim (2024), diagnosticou que a participação corre o risco de ser reduzida a uma ferramenta de legitimação ("participação cosmética"), sem transferir poder real de decisão.

Foram identificadas três falhas estruturais que impedem a PNPS de atingir seu potencial pleno na governança climática:

- O Vínculo Fraco com a Decisão: Aplicando a escala de Arnstein (1969), o processo atual classifica-se predominantemente como "Tokenismo" no nível de "Consulta". A sociedade é ouvida, mas não há garantias institucionais de que sua voz altere o resultado final.

- A Desigualdade Informacional e Digital: A complexidade técnica dos temas climáticos, somada à exclusão digital estrutural (agravada pelo zero-rating), cria barreiras de entrada que privilegiam atores especializados, contrariando a premissa de justiça climática.
- A Falha de "Throughput": A evidência mais contundente, trazida por Jardim (2024), foi a "desarticulação" entre a plataforma digital e as oficinas ministeriais, provando que o input popular muitas vezes corre em paralelo aos reais centros de decisão burocrática, sem ser processado efetivamente.

É neste ponto que a teoria de John Dryzek se torna indispensável para visualizar um horizonte de superação. A pesquisa conclui que as falhas identificadas não são apenas procedimentais, mas sintomas de um viés antropocêntrico nas instituições democráticas, desenhadas para responder a interesses humanos imediatos e de curto prazo, arraigados na lógica capitalista de lucro imediato. A superação da atual estrutura exige uma transição da "participação administrativa" (focada em consulta) para uma "democracia deliberativa ecocêntrica". Isso implica que a PNPS deve evoluir para:

- Desenvolver reflexividade sistêmica, capaz de processar sinais ecológicos e limites planetários, e não apenas demandas de grupos de interesse;
- Garantir a representação estendida dos "sem-voz" (comunidades vulneráveis, gerações futuras e ecossistemas), superando o lobby organizado;
- Acolher a contestação sobre o próprio modelo de desenvolvimento, transformando a sustentabilidade de uma meta técnica em um imperativo fundante.

Diante desse impasse, o Capítulo 7 buscou demonstrar que a participação efetiva não é uma utopia teórica, mas uma possibilidade prática. A análise de experiências positivas provou que existem soluções testadas para cada um desses gargalos:

- O Orçamento Participativo (AVRITZER, 2013) prova que a sociedade civil tem competência técnica e política para deliberar sobre alocação de recursos e regulação, oferecendo um modelo para a democratização do Fundo Clima.
- A Ciência Cidadã (FORTI et al., 2025) e o Mapeamento Participativo (OLIVEIRA et al., 2022) invertem a lógica da assimetria de saber,

transformando cidadãos em coprodutores de conhecimento estratégico para a adaptação local.

- O ecossistema Decide.Madrid e o Plan CHA demonstram que plataformas digitais podem, sim, ter "vínculo forte" e serem geridas por uma governança colaborativa, desde que haja vontade política para tal.

Em síntese, este trabalho conclui que a PNPS só poderá operar como a "engenharia institucional" efetiva da governança climática se superar o "desafio do acoplamento institucional". Não basta criar canais de escuta; é necessário conectar esses canais aos "instrumentos duros" de poder (o orçamento, o CIM e os planos setoriais). A sustentabilidade, como defende Sachs, exige um "planejamento dialógico". A virada para uma democracia deliberativa ecocêntrica exige que a participação deixe de ser um "evento" consultivo e se torne uma rotina de governança capaz de redefinir os fins da política estatal, assegurando que a resposta à crise do século seja, de fato, co-escrita pela sociedade, compreendendo também a importância da ciência auxiliar essas decisões, fazendo com que as decisões sejam baseadas em evidências.

Este desafio ganha ainda mais relevância no contexto internacional, onde a própria ONU, no rascunho da decisão para a COP30 (Belém, 2025), convoca um "Mutirão Global" que reconhece explicitamente o papel crítico da sociedade civil na implementação das metas climáticas. O fortalecimento da PNPS, portanto, não é apenas uma questão de democracia interna, mas uma condição para que o Brasil lidere pelo exemplo, transformando a participação de um "evento" consultivo em uma rotina de governança capaz de enfrentar a crise do século.

Há muito potencial tecnológico e de conhecimento nas mãos da humanidade, este cenário de polícrises, se tratado com seriedade como a prioridade das ações e decisões deste século, muita coisa poderia mudar, potencial não falta, parece haver falta de interesse daqueles que detêm o controle da decisão, e poder financeiro nas mãos, tamanha a negligência do poder público, diante dos dados apresentados por inúmeras pesquisas científicas.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margaret E. **Mobilizing the State**: The Erratic Partner in Brazil's Participatory Water Policy. *Politics & Society*, [s. l.], v. 37, n. 2, p. 289-314, jun. 2009.

ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margaret E. **Practical Authority**: Agency and Institutional Change in Brazilian Water Politics. New York: Oxford University Press, 2013.

ARNSTEIN, Sherry R. **A ladder of citizen participation**. *Journal of the American Institute of Planners*, [s. l.], v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.

AVRITZER, Leonardo. Um balanço da participação social no Brasil pós-constituição de 1988. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **Experiência democrática, sistema político e participação popular**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 11-20.

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional**: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.

BARANDIARAN, Xabier E. et al. Decidim, **a Technopolitical Network for Participatory Democracy**: Philosophy, Practice and Autonomy of a Collective Platform in the Age of Digital Intelligence. Cham: Springer, 2024.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. **Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)**. Atos normativos. [S. l.]: CONAMA, [s. d.]. Disponível em: <https://conama.mma.gov.br/atos-normativos-sistema>. Acesso em: 7 jul. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional sobre Mudança do Clima**. Brasília, DF: MMA, 2008. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/clima/politica-nacional-sobre-mudanca-do-clima/plano-nacional-sobre-mudanca-do-clima.html>. Acesso em: 7 jul. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Plano Clima**: sumário executivo. Brasília, DF: MMA, 2024. 23 p. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/composicao/smc/plano-clima/apresentacao-plano-clima-sumario-executivo.pdf/>. Acesso em: 23 mar. 2026.

BRASIL. [Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014]. **Institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS)**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 maio 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.html. Acesso em: 7 jul. 2025.

BRASIL. [Decreto nº 11.407, de 31 de janeiro de 2023]. **Institui o Sistema de Participação Social**. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11407.html. Acesso em: 19 set. 2025.

CARPI JUNIOR, Salvador; DAGNINO, Ricardo de Sampaio. **Experiências de aplicação do mapeamento ambiental participativo (MAP) na formação e aperfeiçoamento profissional**. In: CARPI JUNIOR, S.; DAGNINO, R. S. (org.). *Mapeamento Participativo e Cartografia Social: Aspectos Conceituais e Trajetórias de Pesquisa*. [S. l.]: IVIDES.org, 2021. cap. 8, p. 170-192.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean *et al.* **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 295-316.

CICONELLO, A. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. In: **From poverty to power**: how active citizens and effective states can change the world. [S. l.]: Oxfam International, jun. 2008.

COGNUM GONZÁLEZ, Sara; NUMER, Emilia. **Acordo de Escazú para jovens**. Coordenação de Hanoch Barlevi. Panamá: UNICEF, 2020.

COPERNICUS CLIMATE CHANGE SERVICE (C3S). **2024 was the warmest year on record, Copernicus data show**. [S. l.], 10 jan. 2025. Disponível em: <https://climate.copernicus.eu/copernicus-2024-was-warmest-year-record>. Acesso em: 4 jul. 2025.

DELIBERA BRASIL. **Assembleia Cidadã Salvador no Clima**: Relatório Final. Salvador: Delibera Brasil, 2022.

DRYZEK, John S. **Deliberative Democracy and Beyond**: Liberals, Critics, Contestations. Oxford: Oxford University Press, 2000.

DRYZEK, John S.; PICKERING, Jonathan. **The Politics of the Anthropocene**. Oxford: Oxford University Press, 2019.

FORTI, L. R. *et al.* Citizens Turning Into Scientists: A Calling to Boost the Knowledge of the Public to Address the Environmental Crisis in the Brazilian Semiarid. **Integrative Conservation**, [s. l.], p. 1-9, 2025. DOI: 10.1002/inc3.70046.

GOMES, Romulo Fernando Lemos. **Democracia Digital Popular**: articulações discursivas nos dispositivos de participação cidadã Participa.br e Decide Madrid. 2019. 245 f. Tese (Doutorado em Comunicação e Semiótica) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2019.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

IPCC - Intergovernmental Panel on Climate Change. **Climate Change 2023**: Synthesis Report. Geneva: IPCC, 2023. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr>. Acesso em: 15 jul. 2024.

JARDIM, Luiza. **O PPA federal 2024-2027**: análise da plataforma Brasil Participativo. Brasília: Enap, 2024. (Policy Paper-4; Coleção: Cátedras 2024).

LENTON, Timothy M. *et al.* **The Global Tipping Points Report 2023**. Exeter: University of Exeter, 2023. Disponível em: <https://global-tipping-points.org>. Acesso em: 4 jul. 2025.

MEADOWS, Donella H. *et al.* **Limites do crescimento**: um relatório para o Projeto do Clube de Roma sobre o Dilema da Humanidade. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1973.

MORIN, Edgar; KERN, Anne Brigitte. **Terra pátria**. Tradução de Maria Alice Sampaio Dória e Maria Helena Kühner. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.

NOBRE, Carlos. **Temperatura global bate recorde desde o último período interglacial**. Jornal da USP, São Paulo, 3 jan. 2025. Disponível em: <https://jornal.usp.br/ciencias/ciencias-ambientais/nunca-a-temperatura-foi-tao-alta-desde-o-ultimo-periodo-interglacial-ha-125-mil-anos/>. Acesso em: 4 jul. 2025.

NOVECK, Beth Simone et al. **Ampliando y fortaleciendo la participación ciudadana en la plataforma Decide Madrid**: una evaluación basada en datos. New York: The Governance Lab (The GovLab), 2022. 72 p. Disponível em: <https://www.govlab.org/>. Acesso em: 23 mar. 2026.

OECD. **Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave**. Paris: OECD Publishing, 2020.

OLIVEIRA, Ana Isabel Leite; LOBÃO, Jocimara Souza Britto; CHAO, Ramon Blanco. Mapeamento participativo: principais aspectos, definições e experiências. In: LOBÃO, J. S. B. *et al.* (orgs.). **Cartografia social**: (re)descobrimos saberes. Feira de Santana: UEFS Editora, 2022. p. 17-78.

OXFAM. **Uma economia para os 99%**: É preciso construir uma economia mais humana e justa para todos, não para uma minoria privilegiada. [S. l.]: Oxfam, 2017.

PARAGUAY. Secretaría Nacional de Cultura. **Plan Maestro de Revitalización del Centro Histórico de Asunción (Plan CHA)**. Assunção: SNC/Municipalidad de Asunción, 2014. Disponível em: <https://cultura.gov.py/plan-centro-historico-de-asuncion-plancha/>. Acesso em: 10 jul. 2025.

ROCKSTRÖM, J. *et al.* Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity. **Ecology and Society**, [s. l.], v. 14, n. 2, art. 32, 2009. Disponível em: <https://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/>. Acesso em: 15 jul. 2024.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento**: incluyente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SOUZA, R. A relação entre o desmonte da Política Nacional de Participação Social e as políticas ambientais. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 21, 2024.

TATAGIBA, L. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (ed.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Unesp, 2004.

TRUJILLO, Juliana Couto. **Da cidade participativa à cidade colaborativa**: compartilhando decisões em plataformas on-line. 2022. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2022.

UNFCCC - Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Órgão Subsidiário de Implementação (SBI). **O 8º Diálogo sobre Ação para o Empoderamento Climático**: relatório de síntese da Secretaria. Bonn:

UNFCCC, 2021. Disponível em: <https://unfccc.int/documents/273787>. Acesso em: 4 jul. 2025.

VIEIRA, Daniela Campolina; GIANASI, Lussandra Martins; PINHEIRO, Tarcísio Márcio Magalhães. **Gestão das águas no Brasil**: vamos participar? Mapeamento Geo-Participativo, Participação Social e Gestão das Águas na Bacia Hidrográfica do Ribeirão Onça - Minas Gerais. Belo Horizonte: Instituto Guaicuy, 2013.

V-DEM INSTITUTE. **Democracy Report 2023**: Defiance in the Face of Autocratization. Gothenburg: University of Gothenburg, 2023. Disponível em: https://www.v-dem.net/documents/29/V-dem_democracyreport2023_lowres.pdf. Acesso em: 25 nov. 2025.

WORLD METEOROLOGICAL ORGANIZATION (WMO). **WMO Global Annual to Decadal Climate Update for 2022–2026**. Geneva: WMO, 2022. Disponível em: <https://wmo.int/news/media-centre/wmo-update-5050-chance-of-global-temperature-temporarily-reaching-15degc-threshold-next-five-years>. Acesso em: 25 nov. 2025.