



## Governança climática e políticas públicas socioambientais no município de barreiras-ba

Jonhanny Mariel Leal Fraga<sup>1</sup>

Rubio José Ferreira<sup>2</sup>

Leriane Silva Cardozo<sup>3</sup>

**Resumo:** Este artigo analisa as políticas públicas socioambientais e climáticas a partir de uma abordagem interdisciplinar que articula os campos da administração pública, da governança democrática e da justiça ambiental. O estudo tem como objeto empírico o município de Barreiras-BA, localizado no bioma Cerrado, onde se expressam de forma emblemática as tensões entre desenvolvimento econômico, vulnerabilidade socioambiental e proteção das comunidades tradicionais. O objetivo é compreender como os paradigmas contemporâneos da gestão pública e da sustentabilidade se traduzem nas políticas locais de adaptação às mudanças climáticas. A pesquisa adota abordagem qualitativa e analítico-descritiva, baseada em revisão bibliográfica, análise documental e integração teórico-empírica. O referencial teórico estrutura-se a partir de autores como Keinert (1994), Frey (2000), Bucci (2019), Boff (2012), Acselrad (2010) e Ostrom (2010), além de estudos recentes sobre governança climática (Fraga, 2024; Fraga e Pinto, 2024; Biermann, Betsill, Gupta, Kanie, Lebel, Liverman, Schroeder e Siebenhüner, 2010). Os resultados apontam que a efetividade das políticas socioambientais depende da articulação entre Estado e território, da valorização dos saberes tradicionais e do fortalecimento de arranjos policêntricos de governança. Conclui-se que a governança climática local, quando orientada por princípios de democracia participativa e justiça ambiental, constitui um caminho promissor para a construção de uma transição socioecológica justa e sustentável no Cerrado brasileiro.

**Palavras-chave:** Políticas públicas; Governança climática; Sustentabilidade; Justiça ambiental; Saberes tradicionais.

**Abstract:** This article analyzes socio-environmental and climate public policies from an interdisciplinary perspective that articulates the fields of public administration, democratic governance, and environmental justice. The empirical focus is the municipality of Barreiras, located in Brazil's Cerrado biome, where tensions between economic development, socio-environmental vulnerability, and the protection of traditional communities are particularly evident. The objective is to understand how contemporary paradigms of public management and sustainability are reflected in local policies for climate change adaptation. The research adopts a qualitative and analytical-descriptive approach, based on bibliographical review, documentary analysis, and theoretical-empirical integration. The theoretical framework draws on authors such as Keinert (1994), Frey (2000), Bucci (2019), Boff (2012), Acselrad (2010), and Ostrom (2010), as well as recent studies on climate governance (Fraga, 2024; Fraga e Pinto, 2024; Biermann, Betsill, Gupta, Kanie, Lebel, Liverman, Schroeder e Siebenhüner, 2010). The findings indicate that the effectiveness of socio-environmental policies

<sup>1</sup> Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais (PPCHS - UFOB/BA); Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP - UNIPAMPA/RS); Especialista em Direito Público (UCS/RS); Jurista. E-mail: [jonhanny.f0369@ufob.edu.br](mailto:jonhanny.f0369@ufob.edu.br)

<sup>2</sup> Doutor em Geografia e Mestre em Geografia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Membro do Grupo de Pesquisa Dinâmicas Espaciais e Desenvolvimento Territorial (GRUDET), na UFOB e do Grupo Movimentos Sociais e Espaço Urbano (MSEU), na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professor Permanente, credenciado ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais (PPGCHS/CEHU/UFOB). Geógrafo. E-mail: [rubio.ferreira@ufob.edu.br](mailto:rubio.ferreira@ufob.edu.br)

<sup>3</sup> Doutora em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). Mestre em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente pela (UESC). Integra o grupo de pesquisa em Gestão, Inovação e Desenvolvimento, da Universidade Federal do Oeste da Bahia -UFOB. Professora Permanente, credenciada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais (PPGCHS/CEHU/UFOB) e ao Programa de Pós-Graduação em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para Inovação (PROFNIT/CEHU/UFOB). Pró-Reitora de Planejamento e Desenvolvimento Institucional da UFOB. E-mail: [leriane.cardozo@ufob.edu.br](mailto:leriane.cardozo@ufob.edu.br)

depends on the articulation between the State and the territory, the valorization of traditional knowledge, and the strengthening of polycentric governance arrangements. It is concluded that local climate governance, when guided by principles of participatory democracy and environmental justice, represents a promising path toward building a fair and sustainable socioecological transition in Brazil's Cerrado region.

**Keywords:** Public policies; Climate governance; Sustainability; Environmental justice; Traditional Ecological Knowledge.

**Resumen:** Este artículo analiza las políticas públicas socioambientales y climáticas desde un enfoque interdisciplinario que articula los campos de la administración pública, la gobernanza democrática y la justicia ambiental. El estudio tiene como objeto empírico el municipio de Barreiras-BA, ubicado en el bioma Cerrado, donde se expresan de manera emblemática las tensiones entre desarrollo económico, vulnerabilidad socioambiental y protección de las comunidades tradicionales. El objetivo es comprender cómo los paradigmas contemporáneos de la gestión pública y de la sostenibilidad se traducen en las políticas locales de adaptación al cambio climático. La investigación adopta un enfoque cualitativo y analítico-descriptivo, basado en revisión bibliográfica, análisis documental e integración teórico-empírica. El marco teórico se estructura a partir de autores como Keinert (1994), Frey (2000), Bucci (2019), Boff (2012), Acsehrad (2010) y Ostrom (2010), además de estudios recientes sobre gobernanza climática (Fraga, 2024; Fraga e Pinto, 2024; Biermann, Betsill, Gupta, Kanie, Lebel, Liverman, Schroeder e Siebenhüner, 2010). Los resultados indican que la efectividad de las políticas socioambientales depende de la articulación entre el Estado y el territorio, de la valorización de los saberes tradicionales y del fortalecimiento de arreglos policéntricos de gobernanza. Se concluye que la gobernanza climática local, cuando se orienta por principios de democracia participativa y justicia ambiental, constituye un camino prometedor para la construcción de una transición socioecológica justa y sostenible en el Cerrado brasileño.

**Palabras clave:** Políticas públicas; Gobernanza climática; Sostenibilidad; Justicia ambiental; Saberes tradicionales.

## INTRODUÇÃO

A intensificação das mudanças climáticas e o agravamento das desigualdades socioambientais têm desafiado o Estado contemporâneo a reformular suas práticas de planejamento e gestão. As inundações, secas e eventos extremos que marcam o cenário brasileiro recente, especialmente no Rio Grande do Sul e no Cerrado baiano, revelam que as políticas públicas tradicionais, ancoradas em modelos burocráticos e setoriais, não são suficientes para lidar com os efeitos complexos da crise climática (Fraga e Pinto, 2024).

Nesse contexto, a governança climática emerge como um novo paradigma de ação pública — um campo de articulação entre ciência, direito e democracia, no qual múltiplos atores compartilham responsabilidades na construção de soluções sustentáveis (Biermann, Betsill, Gupta, Kanie, Lebel, Liverman, Schroeder e Siebenhüner, 2010). Segundo Fraga (2024, p. 5), “as cidades tornam-se laboratórios da política climática, onde se experimentam novas formas de participação e inovação institucional”. Ou seja, os espaços urbanos, ao

concentrarem tanto os impactos quanto as capacidades de resposta, são territórios estratégicos para a formulação de políticas adaptativas.

A partir dessa perspectiva, o presente artigo analisa as políticas públicas socioambientais desenvolvidas no município de Barreiras-BA, com foco nas relações entre planejamento urbano, comunidades tradicionais e governança climática local. O objetivo é compreender de que forma os paradigmas contemporâneos da administração pública e da sustentabilidade influenciam o desenho e a efetividade dessas políticas.

O referencial teórico baseia-se nos estudos de Keinert (1994), que descreve a trajetória paradigmática da Administração Pública no Brasil, e de autores como Frey (2000), Souza (2006) e Secchi (2010), que consolidaram o campo analítico das políticas públicas. Esse arcabouço é complementado por abordagens recentes de governança democrática (Rhodes, 1996; Kooiman, 2003; Bucci, 2019) e justiça socioambiental (Santilli, 2004; Acselrad, 2010; Boff, 2012), articuladas às contribuições acadêmicas sobre políticas públicas socioambientais de Fraga (2024) e Fraga e Pinto (2024).

Como destaca Keinert (1994, p. 46), “a Administração Pública deve deixar de ser apenas um instrumento de governo para tornar-se um espaço de realização da cidadania”. Essa transição paradigmática tem implicações diretas para as políticas ambientais, que passam a ser compreendidas não apenas como ações técnicas, mas como processos sociais e éticos. Assim, as políticas de mitigação e adaptação climática precisam incorporar a participação cidadã, o reconhecimento dos saberes tradicionais e a equidade territorial como fundamentos de legitimidade democrática.

No contexto do Cerrado, bioma de alta biodiversidade e intensa transformação socioeconômica, a relação entre Estado e território é marcada por tensões históricas. A expansão agrícola, a urbanização acelerada e as pressões sobre os recursos hídricos impactam diretamente comunidades tradicionais que vivem e produzem nesse ambiente (Brandão; Leal, 2012). Essas comunidades, contudo, não são apenas vítimas do processo, mas também agentes de resistência e de reinvenção de práticas sustentáveis. Sousa Santos (2010, p. 47) chama atenção para a importância de uma “ecologia dos saberes”, na qual diferentes racionalidades científica, popular e tradicional, dialogam em condições de reciprocidade.

O caso de Barreiras-BA permite, portanto, observar como se materializa essa disputa entre racionalidades técnicas e saberes territoriais. Ao analisar as políticas públicas locais

voltadas à sustentabilidade urbana e à proteção de comunidades tradicionais, busca-se compreender em que medida essas ações refletem os princípios da governança climática e da justiça socioambiental.

Metodologicamente, o artigo adota uma abordagem qualitativa e analítico-descritiva, baseada em revisão bibliográfica e análise documental. A fundamentação teórica, construída a partir de uma perspectiva interdisciplinar, sustenta a leitura crítica das políticas implementadas, tendo como eixo analítico o entrelaçamento entre planejamento urbano, políticas socioambientais e governança democrática.

A relevância deste estudo reside na contribuição para o debate sobre as políticas públicas como instrumentos de justiça climática, em especial em territórios de fronteira ecológica e cultural como o Cerrado baiano. Mais do que discutir a eficiência das políticas, busca-se aqui refletir sobre a sua legitimidade; sobre a capacidade de incluir vozes, reconhecer diversidades e garantir direitos coletivos.

Assim estruturado, o artigo organiza-se em três seções principais. A primeira discute os fundamentos teóricos e paradigmáticos das políticas públicas; a segunda analisa o vínculo entre governança democrática, sustentabilidade e justiça ambiental; e a terceira explora as dinâmicas da governança climática em Barreiras-BA, destacando desafios, potencialidades e aprendizados para as políticas públicas contemporâneas.

## **1 PARADIGMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A CONSTRUÇÃO DO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: FUNDAMENTOS PARA A AÇÃO SOCIOAMBIENTAL CONTEMPORÂNEA**

A compreensão das políticas públicas socioambientais contemporâneas exige resgatar os paradigmas históricos que moldaram a Administração Pública e o modo como o Estado formula, implementa e avalia suas ações. Desde o início do Século XX, o campo administrativo passou por profundas transformações teóricas e institucionais, refletindo as mudanças nas relações entre Estado, sociedade e mercado. No caso brasileiro, essa trajetória evidencia um movimento gradual de superação do modelo burocrático para formas mais democráticas e participativas de gestão, que se aproximam dos princípios da governança pública e da sustentabilidade (Keinert, 1994; Frey, 2000).

De acordo com Keinert (1994), a história da Administração Pública no Brasil pode ser compreendida a partir de três paradigmas sucessivos: o patrimonialista, o burocrático e o gerencial. O primeiro, predominante no período imperial e na Primeira República, caracterizava-se pela confusão entre o público e o privado, pela ausência de profissionalização do serviço público e pelo predomínio das relações pessoais. O paradigma burocrático, influenciado por Weber, consolidou-se a partir das reformas administrativas da década de 1930, buscando racionalidade, impessoalidade e controle legal sobre as ações estatais. Já o paradigma gerencial, introduzido com maior força nas décadas de 1980 e 1990, procurou adaptar a Administração Pública aos princípios da eficiência e da eficácia, inspirando-se em práticas empresariais e na ideia de Estado regulador.

Contudo, Keinert (1994, p. 45) adverte que o paradigma gerencial, embora tenha modernizado instrumentos de gestão, “não respondeu adequadamente à crise de legitimidade do Estado e à crescente demanda por participação cidadã”. Nesse contexto, emergiu um novo horizonte, que a autora denomina paradigma emergente ou democrático-participativo, orientado por valores como transparência, responsividade e *accountability* social. Esse paradigma não substitui os anteriores de forma linear, mas os reinterpreta sob uma lógica relacional, em que a administração pública é vista como espaço de mediação entre múltiplos interesses sociais.

Paralelamente a essa evolução, consolidou-se o campo interdisciplinar das políticas públicas (*public policy studies*), cuja origem remonta à tradição norte-americana da década de 1950, com autores como Lasswell (1951) e Simon (1957). No Brasil, o campo ganhou densidade teórica e empírica a partir dos anos 1990, impulsionado por estudiosos como Frey (2000), Souza (2006) e Secchi (2010), que adaptaram os modelos analíticos internacionais à realidade institucional brasileira.

Frey (2000, p. 226) define políticas públicas como “ações intencionais do Estado, voltadas à resolução de problemas públicos, resultantes de processos de decisão interativos entre atores estatais e não estatais”. Essa definição enfatiza a dimensão processual e relacional da política pública, rompendo com a visão tecnocrática e centralizadora. Souza (2006) complementa essa perspectiva ao afirmar que a política pública é “o resultado da interação entre o Estado e a sociedade, mediada por instituições e valores”. Ou seja, não há política pública sem política, sem disputa de sentidos e sem construção coletiva de legitimidade.

Esses fundamentos são cruciais para compreender o campo socioambiental, no qual os problemas públicos são complexos, interdependentes e multiescalares. Segundo Bucci (2019), o conceito de política pública, quando aplicado à área ambiental, deve ser entendido como instituição jurídica e social, dotada de normatividade própria, que traduz os princípios constitucionais em ações concretas do Estado. Essa concepção amplia a visão tradicional de gestão ambiental, ao reconhecer que políticas públicas são também instrumentos de garantia de direitos coletivos — entre eles, o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado conforme o artigo. 225 da Constituição Federal de 1988.

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Essa trajetória evolutiva da Administração Pública e das políticas públicas também reflete transformações nas formas de governança. Rhodes (1996) cunhou a expressão *governing without government* para descrever os novos arranjos horizontais de coordenação entre Estado, mercado e sociedade civil, marcando o deslocamento do foco do “governo” para a “governança”. Kooiman (2003, p. 4) complementa afirmando que governança é “a capacidade da sociedade de resolver coletivamente seus problemas”, superando a visão hierárquica e incorporando práticas de colaboração e coprodução.

Esses autores inauguram o que Pierre e Peters (2000) chamam de “era da governança”, caracterizada pela multiplicidade de atores e pela busca de legitimidade compartilhada. No campo socioambiental, essa mudança é decisiva, pois implica reconhecer que a gestão dos bens comuns, como a água, o solo e a biodiversidade, depende da cooperação entre diferentes esferas de poder e de saber (Ostrom, 2009).

A administração pública democrática, portanto, deve ser compreendida como um sistema aberto e interativo, em que o Estado deixa de ser o único agente decisor e passa a atuar como mediador e articulador de interesses coletivos. Denhardt e Denhardt (2000) denominam essa abordagem de *New Public Service* (Novo Serviço Público), cuja premissa é “servir e não dirigir, ouvir e não impor”. Nessa perspectiva, o papel do gestor público é promover o diálogo entre Estado e sociedade, fortalecendo o controle social e ampliando a capacidade deliberativa das instituições.

Ao transpor esse debate para a realidade brasileira, observa-se que a Constituição de 1988 foi o marco institucional da democratização da gestão pública. A partir dela, consolidaram-se instrumentos como os conselhos de políticas públicas, as conferências nacionais e o orçamento participativo, que traduzem o ideal habermasiano da democracia deliberativa (Habermas, 1997). Essa arquitetura institucional impulsionou o desenvolvimento de políticas setoriais mais integradas e participativas, inclusive no campo socioambiental, onde a noção de “gestão compartilhada” passou a ser incorporada às políticas de recursos hídricos, saneamento, resíduos sólidos e mudança do clima.

A partir dessas transformações paradigmáticas, o campo das políticas públicas socioambientais passa a demandar abordagens interdisciplinares, capazes de articular dimensões técnicas, jurídicas, econômicas, culturais e éticas. Isso significa reconhecer que os problemas ambientais não são apenas desafios de gestão, mas expressões de desigualdades históricas e territoriais (Acsehrad, 2010; Porto-Gonçalves, 2006). As políticas públicas, nesse contexto, devem promover não apenas eficiência e eficácia, mas também justiça ambiental e equidade territorial.

Dessa forma, compreender a evolução dos paradigmas da Administração Pública e do campo das políticas públicas permite fundamentar uma leitura crítica sobre a ação socioambiental contemporânea. O Estado, ao reformular suas práticas de governança, precisa reconciliar a racionalidade técnica com a racionalidade social, reconhecendo o território como espaço de vida e as comunidades como sujeitos de direito.

## **2 GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA, SUSTENTABILIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL: BASES ÉTICO-POLÍTICAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIOAMBIENTAIS**

O avanço das discussões sobre políticas públicas no século XXI evidencia que os desafios socioambientais não podem mais ser tratados apenas pela via técnica ou econômica. A crise climática, a perda de biodiversidade e a ampliação das desigualdades demandam novas formas de governar, baseadas na cooperação, na ética e na participação social. Nesse contexto, o conceito de governança democrática emerge como eixo estruturante para repensar o papel do Estado e o sentido da ação pública.

Rhodes (1996) define governança como “o processo de governo por meio de redes e interdependências entre instituições e atores, públicos e privados”. Essa concepção rompe com a lógica hierárquica do Estado burocrático e introduz a noção de coordenação horizontal, em que as decisões públicas são compartilhadas por múltiplos centros de poder. Kooiman (2003) complementa que a governança é, antes de tudo, uma capacidade coletiva da sociedade para resolver seus próprios problemas, articulando Estado, mercado e comunidade em um sistema de interações dinâmicas e contínuas.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 representou o marco institucional da governança democrática, ao consagrar princípios como a participação popular, a descentralização e o controle social. Para Bucci (2019), essa Constituição redefiniu o conceito de política pública ao reconhecê-la como instrumento jurídico e político de efetivação dos direitos fundamentais. Nesse sentido, a governança democrática não é apenas uma forma de gestão, mas um modo de concretizar o Estado Democrático de Direito, articulando eficiência administrativa e legitimidade social.

A noção de sustentabilidade, quando vinculada à governança, amplia o horizonte ético das políticas públicas. Segundo Boff (2012), a sustentabilidade “não se limita à conservação ambiental, mas implica uma nova relação civilizatória entre humanidade e natureza, baseada na responsabilidade e no cuidado”. Essa perspectiva, inspirada em uma ética da interdependência, coloca a vida no centro da ação pública. A sustentabilidade, portanto, deve ser compreendida como princípio orientador da governança democrática, e não apenas como meta técnica ou normativa.

Essa abordagem é reforçada por Sousa Santos (2010), ao propor uma “ecologia dos saberes” como fundamento epistemológico da justiça social e ambiental. Para o autor, os modelos tradicionais de governança, baseados exclusivamente na racionalidade científica e ocidental, reproduzem desigualdades epistêmicas e excluem as formas de conhecimento produzidas por comunidades locais e tradicionais. A justiça ambiental, nessa perspectiva, é inseparável da justiça cognitiva, ou seja, da valorização dos saberes diversos que compõem a pluralidade da sociedade. “A ecologia dos saberes propõe um diálogo horizontal entre conhecimentos, superando a monocultura da ciência moderna e promovendo a democratização epistemológica da ação pública”. (Sousa Santos, 2010, p. 49).

O socioambientalismo brasileiro, conforme Santilli (2004), constitui uma resposta concreta a essa demanda por integração entre diversidade cultural e proteção ecológica. Ele

surge como movimento político e jurídico que defende o reconhecimento dos direitos coletivos e a valorização das práticas tradicionais de manejo sustentável. De acordo com a autora, “o socioambientalismo promove a passagem de um paradigma conservacionista para um paradigma comunitário, no qual a natureza é compreendida como território de vida e cultura” (Santilli, 2004, p. 63).

Essa mudança paradigmática foi essencial para o surgimento de políticas públicas voltadas à proteção das comunidades tradicionais e dos povos do campo e da floresta, fortalecendo a noção de bens comuns e de patrimônio coletivo. Como afirmam Brandão e Leal (2012, p. 80.), a sustentabilidade, quando enraizada nas práticas sociais, torna-se expressão de resistência e de autonomia: “as práticas comunitárias e tradicionais são espaços de reinvenção da sustentabilidade frente à mercantilização da natureza”.

A articulação entre governança democrática e sustentabilidade também se manifesta nas políticas de justiça ambiental, conceito introduzido no Brasil por Acselrad (2010). Para o autor, a justiça ambiental é o campo de luta social e institucional que busca corrigir as desigualdades na distribuição dos riscos e benefícios ambientais, garantindo que nenhum grupo social suporte de forma desproporcional os efeitos negativos do desenvolvimento. Essa abordagem se fundamenta na ideia de que a questão ambiental é, antes de tudo, uma questão de poder e de desigualdade social. “A injustiça ambiental se traduz na territorialização das desigualdades, em que populações vulneráveis são empurradas para áreas de risco e excluídas dos benefícios das políticas de desenvolvimento.” (Acselrad, 2010, p. 27).

Essas reflexões revelam que a sustentabilidade e a justiça ambiental não são apenas objetivos das políticas públicas, mas condições de legitimidade da ação estatal. Segundo Acselrad (2010), a justiça ambiental implica reconhecer que a distribuição desigual dos riscos e benefícios ambientais reflete relações estruturais de poder e exclusão. Uma política ambiental só é democrática se for capaz de incluir os sujeitos historicamente marginalizados — povos tradicionais, mulheres, comunidades periféricas — nos processos de decisão e de distribuição dos bens ambientais. Essa perspectiva converge com Santilli (2004, p. 45), ao afirmar que “a proteção da diversidade biológica e cultural requer a efetiva participação das comunidades locais e tradicionais nos processos decisórios”. Nessa direção, Boff (2012) propõe que a sustentabilidade se funda em uma ética do cuidado e da corresponsabilidade planetária, princípio que orienta as abordagens de governança socioambiental, ao buscar

integrar planejamento, democracia e ética ecológica em um mesmo horizonte de transformação social.

No contexto das mudanças climáticas, essa integração torna-se ainda mais urgente. Fraga (2024) demonstra que as cidades, enquanto espaços de governança, são laboratórios da crise climática e da busca por soluções adaptativas. Ao estudar o caso de municípios do Sul do Brasil que passaram por grandes fenômenos ambientais nos últimos anos, observa que a governança climática depende menos de novos instrumentos técnicos e mais da reorganização das relações institucionais e sociais, o que inclui o fortalecimento dos conselhos de meio ambiente, a transparência nos planos de adaptação e a valorização das comunidades como agentes de conhecimento.

Essa leitura reforça a visão de Ostrom (2009), para quem a sustentabilidade só é possível por meio de arranjos policêntricos de governança, nos quais múltiplos centros de decisão interagem de forma coordenada e cooperativa. Em vez de um Estado centralizado, a governança sustentável requer redes articuladas, capazes de responder à complexidade das interdependências ecológicas e sociais.

Porto-Gonçalves (2006) acrescenta que a crise ambiental contemporânea é também uma crise de sentido e de racionalidade: o esgotamento de um modelo civilizatório baseado na exploração e no distanciamento da natureza. Assim, a justiça ambiental e a governança democrática não são apenas respostas institucionais, mas expressões de um novo pacto civilizatório, fundado no reconhecimento da pluralidade e na responsabilidade compartilhada sobre o futuro do planeta.

A conjunção desses referenciais permite compreender que a governança democrática socioambiental é, em essência, um projeto ético-político de reconstrução das relações entre Estado, sociedade e natureza. Mais do que gerir recursos, ela propõe reconfigurar o próprio sentido da política pública, transformando-a em instrumento de emancipação social e de proteção da vida.

Diante disto, essa concepção será aprofundada no próximo capítulo, ao se discutir a governança climática e sua aplicação às políticas públicas de Barreiras-BA, território emblemático das contradições e potencialidades da sustentabilidade no Cerrado brasileiro.

### **3 GOVERNANÇA CLIMÁTICA E POLÍTICAS SOCIOAMBIENTAIS NO CERRADO: O CASO DE BARREIRAS-BA**

A crise climática que atualmente se vivencia tem revelado as contradições e os limites do modelo de desenvolvimento hegemônico, baseado na exploração intensiva dos recursos naturais e na desigualdade territorial. Conforme Porto-Gonçalves (2006), esse modelo traduz uma lógica de “apropriação desigual da natureza”, na qual o território se converte em mercadoria e os ecossistemas em recursos economicamente disponíveis. No Brasil, essas contradições se manifestam com particular intensidade no bioma Cerrado, cuja importância ecológica é global, mas cuja degradação avança de forma acelerada em razão da expansão agropecuária, da urbanização desordenada e da ausência de políticas públicas eficazes de ordenamento territorial.

Brandão e Leal (2012) destacam que as comunidades tradicionais do Cerrado têm resistido a esse processo por meio de práticas territoriais sustentáveis, baseadas em saberes locais e solidariedade comunitária. Nessa perspectiva, Boff (2012) defende que a crise ambiental é, antes de tudo, uma crise civilizatória e ética, exigindo uma nova racionalidade fundada na cooperação e no cuidado com a Terra.

Barreiras, município localizado no oeste da Bahia, exemplifica esse cenário de tensões entre crescimento econômico, vulnerabilidade socioambiental e necessidade de adaptação às mudanças climáticas. A cidade tem se consolidado como um dos polos agrícolas mais dinâmicos da região, mas enfrenta desafios estruturais relacionados ao planejamento urbano, à gestão dos recursos hídricos e à preservação das comunidades tradicionais que habitam seu território.

A governança climática nesse contexto deve ser compreendida como um sistema multiescalar e participativo, no qual diferentes atores — Estado, sociedade civil, setor produtivo, universidades e comunidades locais — compartilham responsabilidades na mitigação e na adaptação aos impactos do clima. Biermann, Betsill, Gupta, Kanie, Lebel, Liverman, Schroeder e Siebenhüner (2010, p. 281) definem a governança climática como “o conjunto de mecanismos, processos e instituições por meio dos quais os atores coletivos e individuais influenciam as decisões sobre mudanças climáticas”. Essa concepção enfatiza que a resposta à crise climática depende de arranjos de cooperação horizontal e de integração vertical entre níveis de governo.

No caso de Barreiras, a escassez hídrica, o avanço do desmatamento e o aumento das temperaturas médias anuais têm exigido políticas públicas mais robustas de gestão ambiental. No entanto, como aponta Fraga (2024), ainda prevalece uma fragmentação institucional entre as políticas de meio ambiente, habitação e urbanismo, o que limita a efetividade das ações. Nisto, “as cidades de médio porte do interior do Brasil são laboratórios de vulnerabilidade climática e, ao mesmo tempo, espaços potenciais de inovação em políticas de adaptação e resiliência” (Fraga, 2024, p. 3).

A superação dessa fragmentação requer a adoção de mecanismos de governança integrada, conforme proposto por Ostrom (2010), cuja teoria dos sistemas policêntricos demonstra que problemas complexos, como as mudanças climáticas, demandam múltiplos centros de decisão interligados e cooperativos. Esse modelo possibilita maior flexibilidade e capacidade adaptativa, especialmente em contextos locais como o de Barreiras, onde as soluções devem ser construídas com base no conhecimento territorial e na participação social.

A experiência recente de elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico e da Agenda Ambiental de Barreiras revela avanços pontuais na institucionalização de práticas participativas, mas ainda carece de integração com as diretrizes do Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA) e com os compromissos assumidos no âmbito do Acordo de Paris (2015). O desafio, portanto, é articular os instrumentos existentes em um sistema de governança que ultrapasse o caráter formal das políticas e se traduza em práticas efetivas de sustentabilidade.

Para Bucci (2019), as políticas públicas só se tornam eficazes quando estruturadas como instituições jurídicas democráticas, dotadas de coerência normativa e de mecanismos de controle social. Essa ideia é essencial para compreender o papel das políticas socioambientais locais, pois evidencia que a governança climática não se reduz à técnica de gestão, mas se ancora em fundamentos jurídicos e éticos que asseguram o direito coletivo a um ambiente equilibrado.

O município de Barreiras apresenta, ao mesmo tempo, vulnerabilidades e potencialidades. Do ponto de vista socioambiental, as comunidades tradicionais da região — como quebradeiras de coco, ribeirinhos e agricultores familiares — têm sido fortemente impactadas pelo avanço do agronegócio e pela diminuição da disponibilidade hídrica. Contudo, essas comunidades também desenvolvem práticas ancestrais de manejo

sustentável, que representam verdadeiros saberes ecológicos locais, conforme a concepção Sousa Santos (2010), de uma “ecologia dos saberes”. Tais conhecimentos, quando reconhecidos pelas políticas públicas, podem fortalecer estratégias de adaptação climática culturalmente adequadas e socialmente justas.

Nesse sentido, a incorporação dos saberes tradicionais aos instrumentos de planejamento urbano e ambiental é condição indispensável para a efetividade das políticas públicas socioambientais. Como destaca Santilli (2004, p. 51), “a diversidade biológica está intrinsecamente relacionada à diversidade cultural; proteger uma implica preservar a outra”. Essa interdependência é particularmente evidente no Cerrado, onde a sobrevivência dos ecossistemas depende das práticas comunitárias de uso sustentável da terra, da água e da vegetação nativa.

A literatura sobre justiça ambiental reforça essa relação entre território e cidadania. Acselrad (2010) argumenta que a justiça ambiental só se realiza quando os grupos vulneráveis participam das decisões que afetam seus modos de vida e seus espaços de existência. No caso de Barreiras, isso significa incluir as comunidades tradicionais nos conselhos municipais, audiências públicas e processos deliberativos sobre o uso do território e a gestão dos recursos naturais. Tal inclusão representa não apenas um requisito de legitimidade democrática, mas também uma estratégia eficaz de governança adaptativa, conforme demonstram estudos de Ostrom (2009) sobre sistemas socioecológicos sustentáveis.

Fraga e Pinto (2024) acrescentam que a litigância climática, embora ainda incipiente no Brasil, vem se consolidando como instrumento de governança judicial em matéria ambiental. Um exemplo é o caso do Rio Grande do Sul, as ações judiciais decorrentes de eventos climáticos extremos têm impulsionado mudanças institucionais e reforçado a responsabilidade do poder público na proteção de populações vulneráveis. Como ressaltam os autores, “os tribunais passam a atuar como arenas de responsabilização e de construção normativa da política climática” (Fraga e Pinto, 2024, p. 14). Essa tendência revela que a governança climática é também um processo normativo e político, que atravessa as esferas administrativas, sociais, e judiciais, configurando um novo campo de *accountability ambiental* e ampliando o escopo democrático da ação estatal.

Ao analisar a realidade de Barreiras sob essa lente, observa-se que o município possui capital social e institucional para desenvolver políticas de governança climática

descentralizadas, desde que haja integração entre os instrumentos de planejamento urbano, os órgãos ambientais e as organizações comunitárias. Essa perspectiva está alinhada ao que Ostrom (2010) denomina de arranjos policêntricos de governança, nos quais múltiplos centros de decisão compartilham responsabilidades e constroem soluções adaptadas aos contextos locais. Kooiman (2003) complementa que a governança eficaz emerge da interação entre Estado, mercado e sociedade civil, constituindo-se em redes colaborativas de gestão pública. Nesse sentido, a consolidação de uma governança climática em Barreiras requer o fortalecimento dos espaços deliberativos, a ampliação da transparência e a valorização das práticas locais de sustentabilidade.

Como observa Boff (2012), “a sustentabilidade é o nome político do cuidado”, expressão que sintetiza o desafio de articular o desenvolvimento econômico à ética da responsabilidade ecológica. Esse princípio deve orientar não apenas as políticas nacionais e globais, mas sobretudo as ações locais, onde os efeitos das mudanças climáticas se manifestam de forma mais concreta e onde as soluções se tornam mais viáveis e participativas.

Dessa maneira, o caso de Barreiras-BA ilustra o potencial transformador das políticas públicas socioambientais locais quando estruturadas sob os princípios da governança democrática, da justiça ambiental e da sustentabilidade. A integração entre ciência, direito e saberes tradicionais pode constituir o alicerce de um novo modelo de gestão territorial — inclusivo, solidário e resiliente —, capaz de responder às demandas de um mundo em crise climática e de reafirmar o papel do Estado como promotor da vida e da equidade.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise desenvolvida ao longo deste artigo permitiu compreender que as políticas públicas socioambientais e climáticas constituem hoje um dos campos mais complexos e desafiadores da ação estatal contemporânea. Elas se situam na interseção entre ciência, ética e política, exigindo uma atuação do Estado que vá além da eficiência administrativa e incorpore dimensões participativas, territoriais e de justiça social.

Ao revisitar os paradigmas da Administração Pública e os fundamentos do campo das políticas públicas, observou-se que a trajetória histórica da gestão estatal no Brasil evoluiu de

modelos burocráticos e centralizadores para perspectivas orientadas pela governança democrática e pela responsabilidade social (Keinert, 1994; Frey, 2000; Bucci, 2019). Essa transição, embora incompleta, abriu caminho para uma concepção mais dialógica de governo, na qual o Estado é compreendido como mediador de interesses públicos e não apenas como executor de programas e políticas.

Nesse processo, a incorporação dos princípios da sustentabilidade e da justiça ambiental transformou-se em requisito ético e político para a legitimação da ação pública. A sustentabilidade deixou de ser entendida como mera conservação ambiental para se tornar expressão de um novo pacto civilizatório, fundado na interdependência entre seres humanos e natureza (Boff, 2012). Já a justiça ambiental, conforme Acsegrad (2010), explicita as desigualdades estruturais na distribuição dos riscos e benefícios ambientais, recolocando a questão ecológica no centro do debate sobre direitos e cidadania.

O estudo do caso de Barreiras-BA evidenciou como essas transformações se materializam no nível local. A cidade, situada no coração do Cerrado baiano, expressa as contradições típicas de territórios em transição: de um lado, o avanço do agronegócio e a pressão sobre os recursos naturais; de outro, a resistência e o protagonismo das comunidades tradicionais, que preservam práticas de convivência sustentável com o ambiente. Como observa Porto-Gonçalves (2006), essas tensões revelam que o território é simultaneamente espaço de produção e de resistência, onde se confrontam diferentes racionalidades sobre o uso da natureza. Essa dualidade demonstra que as políticas públicas não operam em um vazio institucional, mas são o resultado de disputas simbólicas, cognitivas e territoriais.

A governança climática, nesse contexto, desponta um arranjo político e institucional que busca coordenar ações multiescalares e promover a integração entre saberes diversos. Conforme Biermann, Betsill, Gupta, Kanie, Lebel, Liverman, Schroeder e Siebenhüner (2010) e Ostrom (2010), a efetividade da governança climática depende da cooperação entre diferentes níveis de governo e da construção de mecanismos policêntricos, nos quais as decisões sejam compartilhadas, e as responsabilidades, diferenciadas segundo capacidades e vulnerabilidades.

No caso brasileiro, essa governança requer o fortalecimento da participação social, a consolidação de instrumentos jurídicos democráticos e a valorização dos saberes tradicionais como componentes legítimos do processo decisório. Sousa Santos (2010) argumenta que a

emancipação política e cognitiva dos povos e comunidades tradicionais é condição para uma ecologia da democracia, na qual o conhecimento científico dialoga com os saberes locais sem hierarquias. Essa perspectiva ressoa no campo da justiça climática, que busca corrigir as assimetrias históricas de poder e promover a equidade na gestão dos bens comuns.

As evidências teóricas e empíricas analisadas indicam que as políticas públicas socioambientais devem ser concebidas como processos de construção coletiva e não como meros programas administrativos. Elas exigem coordenação interinstitucional, capacidade técnica, transparência e, sobretudo, compromisso ético com a vida e com o futuro. O Estado, nesse sentido, é chamado a exercer um papel de articulador — não apenas de políticas, mas de significados e expectativas sociais.

O caso de Barreiras-BA revela que, quando articuladas sob os princípios da governança democrática e da justiça ambiental, as políticas públicas podem assumir um papel transformador. Ao reconhecer os territórios tradicionais como sujeitos de direito e ao integrar ciência e saberes locais, a ação pública se reconfigura como instrumento de emancipação e de reconstrução socioambiental. Essa é a essência da governança climática participativa: um processo que une a racionalidade técnica à sensibilidade humana, a norma à vida, o Estado à comunidade.

Portanto, a principal contribuição deste artigo consiste em reafirmar que as políticas públicas socioambientais contemporâneas são, antes de tudo, políticas de cuidado e de justiça. Cuidado com o planeta, com as pessoas e com as gerações futuras; justiça na distribuição dos riscos, das responsabilidades e das oportunidades de desenvolvimento.

No contexto de um mundo marcado por crises ambientais, sociais, políticas e civilizatórias, pensar a governança climática como instrumento de justiça ambiental é mais do que uma exigência técnica: é um imperativo ético e civilizatório. A partir dessa compreensão, o Estado brasileiro e seus municípios podem construir caminhos possíveis para uma transição socioecológica justa, baseada na solidariedade, na equidade e na sustentabilidade da vida.

## REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, Henri. *Justiça Ambiental e Cidadania*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2010.
- BEVIR, Mark. *Governance: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- BIERMANN, Frank; BETSILL, Michele M.; GUPTA, Joyeeta; KANIE, Norichika; LEBEL, Louis; LIVERMAN, Diana; SCHROEDER, Heike; SIEBENHÜNER, Bernd; (com contribuições de Ken Conca; Leila da Costa Ferreira; Bharat Desai; Simon Tay; Ruben Zondervan). *Earth System Governance: People, Places and the Planet. Science and Implementation Plan of the Earth System Governance Project*. Earth System Governance Report 1, IHDP Report 20. Bonn: The Earth System Governance Project / IHDP, 2009.
- BIERMANN, Frank; PATTBERG, Philipp. *Global Environmental Governance Reconsidered*. Cambridge, MA: MIT Press, 2008.
- BOFF, Leonardo. *Sustentabilidade: o que é – o que não é*. Petrópolis: Vozes, 2012.
- BRANDÃO, Carlos; LEAL, Pedro. *Sustentabilidade e saberes tradicionais: práticas comunitárias e resistência*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 27, n. 78, p. 75–90, 2012.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. *Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima – PNA*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2016.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *O conceito de política pública em direito: uma construção interdisciplinar*. *Revista de Direito Administrativo*, v. 278, p. 35–72, 2019.
- DENHARDT, Robert; DENHARDT, Janet. *The New Public Service: Serving rather than steering*. *Public Administration Review*, v. 60, n. 6, p. 549–559, 2000.
- FOUCAULT, Michel. *Nascimento da biopolítica*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- FRAGA, Jonhanny Mariel Leal. *Governança Climática Urbana*. In: Anais do CONPEDI. Florianópolis: CONPEDI, 2024.
- FRAGA, Jonhanny Mariel Leal; PINTO, Muriel. *Governança e Litígios Climáticos no Contexto da Proteção e da Resiliência Ambiental do Rio Grande do Sul*. *Homa Publica: Revista Internacional de Direitos Humanos e Empresas*, v. 8, n. 1, p. 1–21, 2024.
- FREY, Klaus. *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21, p. 211–259, 2000.
- HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. *Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900–1992)*. *Revista de Administração de Empresas*, v. 34, n. 3, p. 41–48, 1994.

KOOIMAN, Jan. *Governing as Governance*. London: Sage, 2003.

OSTROM, Elinor. *A general framework for analyzing sustainability of social-ecological systems*. *Science*, v. 325, n. 5939, p. 419–422, 2009.

OSTROM, Elinor. *Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change*. *Global Environmental Change*, v. 20, n. 4, p. 550–557, 2010.

PIERRE, Jon; PETERS, B. Guy. *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan, 2000.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. *A globalização da natureza e a natureza da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

RHODES, Roderick Arthur William. *The new governance: governing without government*. *Political Studies*, v. 44, p. 652–667, 1996.

SANTILLI, José. *Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*. São Paulo: Peirópolis, 2004.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SOUSA SANTOS, Boaventura. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SOUZA, Celina. *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20–45, 2006.

UNFCCC - United Nations Framework Convention on Climate Change. *Acordo de Paris*. *Paris Agreement*. Paris: UNFCCC, 2015.