

Governança ambiental e disputas territoriais críticas

KELLY MARIA GOMES MENEZES
MARIA INÊS ESCOBAR DA COSTA
MARIA DE NAZARÉ MORAES SOARES

RESUMO: O artigo analisa criticamente a governança ambiental na América Latina, evidenciando sua apropriação pela racionalidade tecnocrática e pela colonialidade do planejamento. A partir de revisão integrativa, denuncia processos de exclusão, racismo ambiental e acumulação por espoliação. Defende uma concepção emancipatória de governança, enraizada nas territorialidades insurgentes, na defesa dos comuns e na justiça socioambiental, em diálogo com as mudanças climáticas.



PALAVRAS-CHAVE: Governança ambiental. Questão territorial. Mudanças climáticas. Justiça socioambiental. Territorialidades insurgentes.

Environmental governance and critical territorial disputes

ABSTRACT: The article critically analyzes environmental governance in Latin America, highlighting its appropriation by technocratic rationality and the coloniality of planning. Based on an integrative review, it denounces processes of exclusion, environmental racism, and accumulation by dispossession. It advocates for an emancipatory conception of governance, rooted in insurgent territorialities, the defense of the commons, and socio-environmental justice, in dialogue with climate change.

KEYWORDS: Environmental governance. Territorial issue. Climate change. Socio-environmental justice. Insurgent territorialities.

KELLY MARIA GOMES MENEZES

Doutora em Educação da Universidade Federal do Ceará (UFC). Professora do Departamento de Educação (UFC).
E-mail: kelly.menezes@ufc.br

MARIA INÊS ESCOBAR DA COSTA

Doutora em Educação (USP). Professora da UFC, Departamento de Ciências do Solo/ Centro de Ciências Agrárias.
E-mail: escobar@ufc.br

MARIA DE NAZARÉ MORAES SOARES

Doutora em Administração e Controladoria (UFC). Professora da UFC, Departamento de Estudos Interdisciplinares/ Centro de Ciências Agrárias.
E-mail: nazare.soares@ufc.br

RECEBIDO: 06/09/2025

APROVADO: 11/12/2025

1 Introdução

A governança ambiental tem se consolidado como uma categoria estratégica nos discursos institucionais e acadêmicos sobre o desenvolvimento urbano e regional na América Latina. Com a intensificação das crises ecológicas e das disputas territoriais, a estratégia passou a ser promovida como solução para a gestão sustentável dos recursos naturais e como mecanismo de articulação entre Estado, mercado e sociedade civil. No entanto, o avanço dessa racionalidade governamental, pautada em métricas de desempenho e boas práticas, tem sido, muitas vezes, acompanhado por processos de exclusão, esvaziamento político e apagamento das desigualdades estruturais que moldam os espaços urbanos e periféricos da região.

O termo governança possui raízes na racionalidade tecnocrática e gerencial, sendo amplamente difundido no campo da Administração, sobretudo da Administração Pública, para designar formas de coordenação, regulação e tomada de decisão que envolvem múltiplos atores estatais e não estatais. A partir dos anos 1990, esse vocabulário passa a ser incorporado às agendas ambientais e urbanas, associado a princípios como eficiência, transparência, participação e corresponsabilização, deslocando progressivamente o debate ambiental do campo da política para o da gestão (Carvalho, 2024).

Neste artigo, entretanto, a governança ambiental não é compreendida como um instrumento técnico neutro nem como sinônimo de governança territorial em sentido amplo. Pelo contrário, é analisada criticamente como uma forma específica de racionalidade político-institucional que, ao ser apropriada no campo ambiental, tende a reconfigurar conflitos socioambientais como problemas de coordenação, eficiência ou desenho institucional. Diferentemente de abordagens de governança territorial que podem enfatizar processos de autodeterminação, disputas pelo uso do espaço e controle social sobre os territórios, a governança ambiental institucionalizada, tal como aparece de forma recorrente na produção acadêmica analisada, inclina-se à articulação de lógicas de planejamento tecnocrático, à neutralização do dissenso e à subordinação dos territórios às exigências da acumulação

capitalista. Assim, ao longo do texto, a governança ambiental é tratada como objeto de crítica, inscrito em relações históricas de poder, classe, raça e território que estruturam a produção do espaço urbano e regional na América Latina.

O trabalho parte da hipótese de que a governança ambiental, longe de representar um consenso técnico e participativo, constituiu-se como um campo de disputa ideológica e política profundamente vinculado às dinâmicas de reprodução do capital no espaço. A análise da produção acadêmica recente indica que, em parcela significativa da literatura, a governança ambiental é mobilizada como estratégia de regulação e contenção dos conflitos socioambientais, mais do que como instrumento de promoção da justiça territorial. Nesses estudos, os processos de gestão ambiental costumam ser associados a formas de reconfiguração espacial seletiva, frequentemente atravessadas por desigualdades sociais, territoriais e raciais, e por mecanismos que contribuem para a legitimação de intervenções urbanas e territoriais funcionalizadas à lógica do mercado.

O objetivo deste estudo é tensionar as leituras tecnocráticas e normativas da governança ambiental a partir de uma análise crítica da produção científica recente, examinando como os discursos genéricos sobre “sustentabilidade” e “políticas ambientais” têm sido instrumentalizados para reforçar a colonialidade do planejamento e da produção do espaço na América Latina. Para isso, mobiliza-se referencial teórico crítico, de matriz histórico-dialética, articulado a autores latino-americanos que contribuem para uma leitura crítica da modernização ecológica e das racionalidades instrumentais que permeiam as práticas de governança.

Do ponto de vista metodológico, o artigo deriva de uma revisão integrativa mais ampla sobre Governança Ambiental na América Latina, sistematizada previamente em relatório de pesquisa. A investigação foi realizada por meio de pesquisa bibliográfica em fontes secundárias, tomando como base de busca a Plataforma Redalyc. Nessa base, localizou-se inicialmente um universo de 291 artigos a partir do descritor “Governança Ambiental”, no recorte temporal de 2004 a 2023, considerando publicações em português, inglês e espanhol. Em seguida, procedeu-se à definição da amostra

mediante critérios de inclusão e exclusão, priorizando artigos completos com acesso livre e com o descritor explicitado no título, resumo ou palavras-chave, e excluindo editoriais, resenhas, relatos de caso e menções apenas em notas, referências ou biografias. A partir dessa filtragem, constituiu-se um corpus de 56 artigos, cuja sistematização e interpretação seguiram etapas de categorização, tabulação, descrição e elaboração de sínteses analítico-interpretativas, articuladas ao referencial teórico adotado.

A estrutura do artigo está organizada da seguinte forma: na seção dois, discute-se a gênese e a consolidação da governança ambiental como categoria normativa e instrumento de regulação dos territórios urbanos e regionais; a seção três mobiliza o conceito de pseudoconcreticidade como chave crítica para compreender os mecanismos ideológicos de neutralização do conflito no campo da governança; na quarta seção, analisa-se a produção acadêmica recente sobre governança ambiental no espaço urbano e regional latino-americano, evidenciando tendências, recorrências e silêncios que atravessam esse campo de estudos; por fim, na quinta seção, evidenciam-se elementos para o desenvolvimento de uma governança ambiental crítica, enraizada nos territórios e articulada às lutas urbanas e regionais.

2 Governança ambiental e o reordenamento do espaço urbano-regional

Nesta seção, desenvolve-se o marco teórico-crítico que orienta a leitura dos estudos analisados na revisão integrativa, situando o debate sobre a governança ambiental no contexto mais amplo das transformações políticas, econômicas e territoriais associadas ao capitalismo contemporâneo. O objetivo não é apresentar resultados empíricos da revisão, mas explicitar as categorias analíticas que permitem compreender criticamente os sentidos atribuídos à governança ambiental na produção acadêmica recente sobre o espaço urbano e regional latino-americano.

A noção de governança ambiental passa a ocupar lugar central no debate internacional e nas agendas multilaterais a partir dos anos 1990, principalmente no contexto posterior à Conferência

das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco-92). Desde então, o termo tem sido amplamente mobilizado como instrumento de modernização institucional e de gestão comparilhada dos territórios, articulando Estado, mercado e sociedade civil. Embora frequentemente definida como avanço técnico e democrático, essa racionalidade apresenta propensão a distanciar os conflitos socioambientais do campo da política para o da administração, convertendo disputas estruturais em problemas de coordenação, eficiência e desenho institucional.

Esse deslocamento é característico do que Swyngedouw (2009) denomina governança pós-política, na qual os dissensos são recodificados em consensos administrativos. Nessa perspectiva, questões relativas ao uso, à apropriação e aos sentidos do território deixam de ser objeto de confronto político e passam a ser tratadas em arenas tecnocráticas, mediadas por especialistas e por dispositivos institucionais que se apresentam como neutros e universais. A governança ambiental, nesse registro, age menos como espaço de deliberação democrática e mais como tecnologia de gestão do conflito.

Diversos autores têm chamado atenção para o fato de que, no contexto latino-americano, a governança ambiental se articula a projetos de desenvolvimento que reforçam a colonialidade territorial. Svampa (2019) e Porto-Gonçalves (2020), por exemplo, teorizam que os discursos ambientais, quando incorporados a estratégias de modernização e crescimento econômico, buscam legitimar formas de apropriação seletiva dos territórios, subordinando-os às exigências do capital imobiliário, extrativista e financeiro. Nessa chave interpretativa, o meio ambiente deixa de ser concebido prioritariamente como dimensão da reprodução da vida e passa a funcionar como ativo estratégico nos processos de valorização econômica.

A leitura de Harvey (2014) sobre a acumulação por espoliação oferece contribuição central para compreender esse movimento. Para o autor, a expropriação de bens comuns, terras, recursos naturais e direitos constitui um mecanismo estrutural e permanentemente atualizado de sua reprodução. A incorporação de territórios ambientalmente valorizados à lógica da mercantilização,

frequentemente mediada por instrumentos legais, institucionais e financeiros, revela como o capital se expande por meio da desposseção, sobretudo em contextos de crise:

[...] por meio da troca de mercado fixadora de preços floresce melhor no âmbito de certas estruturas institucionais da lei, da propriedade privada, do contrato e da segurança da forma-dinheiro. Um Estado forte dotado de poderes de polícia e do monopólio dos meios de violência pode garantir tal arcabouço institucional e sustentá-lo com arranjos constitucionais definidos. A formação do Estado em associação com o surgimento da constitucionalidade burguesa têm sido por conseguinte características cruciais da longa geografia histórica do capitalismo (Harvey, 2014, p. 79).

No campo da governança ambiental, essa dinâmica tem sido analisada pela literatura crítica como parte de um processo mais amplo de reordenamento espacial, no qual critérios de legalidade, eficiência e segurança ambiental passam a regular a permanência ou a exclusão de populações e usos do território. Políticas ambientais institucionalizadas podem, assim, atuar como dispositivos de disciplinamento urbano e regional, redefinindo o uso do solo e os modos de ocupação de acordo com interesses hegemônicos, ainda que sob o discurso da sustentabilidade, da revitalização ou da modernização.

Nesse sentido, autores vinculados ao debate sobre justiça ambiental e produção do espaço – como Bullard (2004), Pulido (2000), Pellow e Brulle (2005), Lefebvre (2006), Smith (2006) e Massey (2017) – contribuem para evidenciar que os impactos das políticas ambientais propendem a reproduzir desigualdades raciais, territoriais e de classe, uma vez que os custos sociais da proteção ambiental e da reorganização espacial recaem de forma desproporcional sobre grupos historicamente marginalizados.

A literatura recente também tem mobilizado o conceito de “gentrificação verde” como categoria analítica para interpretar processos de revalorização territorial associados a intervenções ambientais, sobretudo em contextos urbanos. Como discutem Checker (2011), Dooling (2009) e Anguelovski (2016), projetos de urbanismo verde institucionalizado podem simultaneamente

melhorar indicadores ambientais e intensificar dinâmicas de exclusão socioespacial, ao converter a natureza urbana em mercadoria e o território em ativo financeiro. Tais contribuições são mobilizadas neste trabalho como ferramentas analíticas para a leitura crítica dos discursos e enquadramentos presentes na governança ambiental, não constituindo, em si, resultados diretos da revisão integrativa realizada.

Além disso, o discurso da governança ambiental almeja silenciar saberes e práticas territoriais dos grupos subalternizados. Leff (2006) e Acselrad (2009) afirmam que a racionalidade ambiental dominante frequentemente deslegitima formas locais e comunitárias de gestão dos bens comuns, impondo critérios técnico-normativos que hierarquizam conhecimentos e modos de vida. Tal processo contribui para a invisibilização de epistemologias outras e para a reprodução da colonialidade do saber no campo ambiental.

Dessa forma, compreender a governança ambiental como instrumento de reordenamento do espaço urbano e regional exige situá-la nas relações históricas de poder que atravessam a produção do espaço no capitalismo periférico latino-americano. A convergência entre as categorias de governança pós-política (Swyngedouw, 2009) e de pseudoconcreticidade (Kosik, 2002) permite evidenciar como a aparência de neutralidade e consenso encobre contradições estruturais e conflitos de classe, raça e território. É a partir dessa chave interpretativa que, na seção seguinte, desenvolve-se a noção de pseudoconcreticidade da governança, como categoria central para a crítica à ocultação dos conflitos urbanos e territoriais.

3 A pseudoconcreticidade da governança e a ocultação dos conflitos urbanos e territoriais

A análise crítica da governança ambiental requer um deslocamento teórico que permita ultrapassar sua aparência técnica, funcional e consensual. O conceito de pseudoconcreticidade, formulado por Kosik (2002), constitui uma categoria central para compreender como determinadas formas de pensamento se apresentam como naturais, evidentes e imediatamente concretas,

quando, na realidade, operam como abstrações fetichizadas que ocultam as contradições históricas e sociais que as produzem. Trata-se de uma categoria particularmente fecunda para a crítica da governança ambiental, uma vez que esta se estrutura discursivamente como conjunto de boas práticas, indicadores, diretrizes participativas e arranjos institucionais sugeridos como soluções técnicas para problemas que são, em essência, políticos e estruturais.

Quando mobilizada nesse registro, a governança ambiental assume caráter pseudoconcreto: um abstrato que se apresenta como concreto, esvaziando o conflito e naturalizando relações de poder. A literatura crítica tem apontado que esse processo transforma disputas socioambientais e territoriais em questões de gestão, coordenação ou eficiência administrativa, deslocando-as do campo da política e da luta social para arenas tecnocráticas. Ademais, a pseudoconcreticidade da governança não reside apenas em seu vocabulário técnico, mas na forma como ela reorganiza o modo de apreensão da realidade, escamoteando os determinantes históricos, sociais e territoriais das desigualdades.

Essa operação ideológica encontra estreita articulação com a noção gramsciana de hegemonia, entendida como dominação coercitiva e como construção ativa de consensos que tornam determinada ordem social aceitável, desejável e aparentemente natural. Gramsci (2014) demonstra que a hegemonia se realiza por meio de um complexo sistema de mediações institucionais, culturais e pedagógicas, no qual o Estado amplia o seu aparato coercitivo, operando também por meio da sociedade civil e de seus aparelhos privados de hegemonia. Dessa maneira, a governança ambiental pode ser compreendida como uma dessas mediações, na medida em que contribui para a internalização de valores, normas e narrativas que legitimam a ordem territorial vigente. Nas palavras de Gramsci (2014, p. 257):

[...] ninguém é desorganizado e sem partido, desde que se entendam organização e partido num sentido amplo, e não formal. Nesta multiplicidade de sociedades particulares, de caráter duplo — natural e contratual ou voluntário —, uma ou mais prevalecem relativamente

ou absolutamente, constituindo o aparelho hegemônico de um grupo social sobre o resto da população (ou sociedade civil), base do Estado compreendido estritamente como aparelho governamental-coercivo.

Essa formulação permite compreender a governança ambiental para além de mero arranjo institucional, mas como dispositivo pedagógico de hegemonia, por meio do qual se difundem concepções específicas de desenvolvimento, sustentabilidade, participação e ordenamento territorial. Ao se apresentar como espaço técnico e participativo, a governança ambiental atua como aparelho privado de hegemonia, promovendo a adesão subjetiva a projetos que reorganizam os territórios segundo interesses hegemônicos, ao mesmo tempo em que neutralizam ou deslegitimam o dissenso.

Mészáros (2011) contribui para aprofundar essa leitura ao evidenciar que o capital se reproduz pela exploração direta do trabalho e também por meio de uma complexa rede de mediações sociais, políticas e ideológicas que asseguram sua permanência e expansão. Essas mediações incluem instituições como a escola, a universidade, os meios de comunicação, o direito e a administração pública, que funcionam como instâncias de produção de consenso e internalização de valores funcionais à lógica do capital. Nesse quadro, a governança ambiental pode ser interpretada como parte dessa estrutura ampliada de controle social, ao reconfigurar conflitos territoriais como problemas técnicos e administrativos, afastando-os da arena política.

Essa forma de mediação ideológica é particularmente eficaz porque não se move prioritariamente pela coerção, mas pela construção de consensos e pela incorporação seletiva de demandas sociais. A literatura crítica tem indicado que, quando lutas sociais e movimentos populares são integrados a estruturas formais de governança com reduzida capacidade de deliberação efetiva, suas reivindicações são reconfiguradas como contribuições técnicas, esvaziadas de seu potencial transformador. Tal dinâmica evidencia a capacidade adaptativa do capital, que, como destaca Mészáros (2011), é capaz de absorver antagonismos e reconvertê-los em funcionalidade sistêmica.

Nesse contexto, a governança ambiental pode assumir a forma de mistificação, operando como mediação ideológica que transforma conflitos socioambientais em problemas de gestão, apagando as dimensões estruturais das desigualdades e convertendo decisões profundamente políticas – como o uso e a destinação dos territórios – em questões burocráticas e administrativas. Trata-se de um processo de fetichização da política ambiental, no qual a aparência de neutralidade técnica encobre relações de poder, expropriação e subordinação territorial.

A articulação entre pseudoconcreticidade (Kosik, 2002) e hegemonia (Gramsci, 2014) permite, assim, compreender como a governança ambiental educa para o consenso, naturalizando desigualdades e legitimando arranjos institucionais que subordinam territórios e populações às exigências do metabolismo social do capital. Essa leitura evidencia os limites estruturais dos dispositivos de governança quando inscritos em uma ordem social fundada na reprodução ampliada do capital.

Por fim, a crítica à pseudoconcreticidade da governança ambiental aponta para a necessidade de recuperar o conflito, a práxis e os saberes insurgentes como dimensões centrais da luta por outra territorialidade. Como argumenta Mészáros (2011), a emancipação exige uma transição de sistema, sustentada pela organização coletiva e pela construção de formas de poder popular enraizadas nos territórios, sem se reduzir à reforma de instrumentos ou à ampliação de espaços participativos formais. É a partir dessa chave crítica que, na seção seguinte, analisa-se como a produção acadêmica recente sobre governança ambiental incorpora, tensiona e/ou silencia essas contradições.

4 Disputas epistêmicas e a colonialidade do saber nos estudos urbanos e ambientais

Esta seção responde à seguinte pergunta norteadora: de que modo a governança ambiental tem sido tratada na produção acadêmica recente? Para tanto, analisa-se um conjunto de artigos científicos selecionados por meio de pesquisa bibliográfica na Plataforma Redalyc, conforme os procedimentos metodológicos

explicitados na introdução. A Redalyc reúne periódicos das áreas das ciências sociais, humanas e interdisciplinares da América Latina, constituindo uma base relevante para a apreensão das tendências, recorrências e disputas que atravessam o campo dos estudos urbanos, territoriais e ambientais. A busca inicial identificou 291 artigos, publicados entre 2004 e 2023, associados ao descritor “governança ambiental”. Após a aplicação de critérios de inclusão – presença do descritor no título, resumo ou palavras-chave – e de exclusão – ausência de aderência temática ou de enquadramento teórico-metodológico consistente –, constituiu-se o corpus final de 56 artigos analisados.

A análise desse corpus evidencia a presença de disputas epistêmicas profundas, expressas tanto nas assimetrias regionais da produção científica quanto nas escolhas teóricas e metodológicas predominantes. A regionalização da produção considerou a instituição de filiação do/a autor/a principal informada nos artigos. Observa-se uma concentração significativa da produção em instituições localizadas nas regiões Sudeste e Centro-Oeste do Brasil, com destaque para universidades como a Universidade de Brasília (UnB) e a Universidade de São Paulo (USP), que funcionam como polos de legitimação de determinadas epistemologias no campo ambiental. A distribuição espacial da produção analisada revela os seguintes números: 15 artigos oriundos do Sudeste, 12 do Centro-Oeste, 8 do Sul, 4 do Nordeste, 3 do Norte e 14 de origem internacional. Essa configuração aponta para a existência de centros de poder intelectual que definem agendas, problemas considerados legítimos e referenciais teóricos hegemônicos.

Os artigos analisados articulam-se a diferentes campos temáticos, tais como: “sustentabilidade”, “políticas ambientais”, “planejamento urbano e regional”, “gestão territorial e bens comuns”, “conflitos socioambientais”, “justiça ambiental” e “ação coletiva”. Essa articulação recorrente sugere que a governança ambiental se regula como conceito transversal, frequentemente associado a agendas normativas e institucionais mais amplas. Os temas abaixo foram organizados em ordem qualitativa de recorrência, a partir da leitura sistemática do corpus, e não de contagem quantitativa estrita.

Quadro 1 – Macrotemas recorrentes associados à governança ambiental no corpus analisado

Macrotemas em ordem qualitativa de recorrência
Sustentabilidade
Políticas ambientais
Planejamento urbano e regional
Gestão territorial e bens comuns
Conflitos socioambientais
Justiça ambiental
Ação coletiva

Fonte: Elaboração própria, com base em revisão integrativa (2004-2023).

A sistematização qualitativa do corpus indica que categorias como “sustentabilidade” e “políticas ambientais” aparecem com maior centralidade, enquanto temas como “ação coletiva” e “justiça ambiental” tendem a ocupar lugar marginal ou secundário nos estudos analisados. Essa diversidade temática, contudo, não se traduz automaticamente em pluralidade epistemológica, pois a revisão revela que a maior parte desses temas é mobilizada a partir de abordagens institucionalistas, normativas e funcionalistas, nas quais os conflitos sociais e as lutas territoriais são frequentemente neutralizados ou reinterpretados como problemas de coordenação, governança multinível ou eficiência institucional.

A literatura científica é enfática ao apontar que os impactos da crise climática e das políticas ambientais não se distribuem de forma homogênea. Mulheres, populações empobrecidas, comunidades tradicionais, povos indígenas, imigrantes e populações racializadas figuram entre os grupos mais afetados, evidenciando que a questão ambiental possui um caráter profundamente social, ético e político. Trata-se do fenômeno amplamente denominado racismo ambiental, que explicita como desigualdades históricas moldam o acesso, ou a negação, aos direitos ambientais fundamentais. Nesse contexto, a concentração da produção científica sobre governança ambiental nas regiões mais ricas e urbanizadas do país reforça desigualdades no interior do próprio campo acadêmico, produzindo silenciamentos epistêmicos que incidem

diretamente sobre quais problemas são visibilizados e quais permanecem à margem do debate científico.

Dessa forma, a produção acadêmica sobre governança ambiental reflete dinâmicas de poder institucional, territorial e epistêmico. A concentração geográfica da pesquisa não pode ser interpretada como mera casualidade estatística, mas como expressão concreta das desigualdades estruturais que atravessam o sistema nacional de ciência, tecnologia e inovação. Reconhecer essas assimetrias é fundamental para tensionar a própria ideia de governança, frequentemente idealizada como neutra e técnica, e reposicioná-la como um campo profundamente marcado por disputas políticas, seletividades históricas e ausências planejadas.

Além da desigualdade na distribuição regional da produção, observa-se, em parcela significativa do corpus, referenciais teóricos que orbitam autores como Ostrom (1990), Young (2009) e Haas (1993). Conquanto relevantes para a compreensão de arranjos institucionais e cooperação intergovernamental, essas abordagens atuam dentro dos limites do liberalismo reformista, restringindo a análise das contradições entre capital e território, entre saberes populares e hegemonia técnico-científica, ou entre práticas de resistência e estratégias de captura institucional. As relações de classe, as dinâmicas de espoliação territorial e a produção desigual do espaço urbano e regional são temas menos abordados nos estudos sobre governança ambiental, o que revela uma lacuna importante na literatura.

A invisibilidade de categorias como “racismo ambiental”, “ecossocialismo”, “desigualdade de gênero”, “rentismo fundiário” e “colonialidade do poder” evidencia o estreitamento do campo analítico. Referenciais críticos centrais para a compreensão da realidade latino-americana – como Acselrad (2010), Porto-Gonçalves (2020), Svampa (2019), Leff (2006) e Loureiro (2009) – aparecem de forma mais residual nos trabalhos. Esse padrão revela a reprodução de uma colonialidade do saber, nos termos de Quijano (2005), que silencia experiências territoriais insurgentes e desautoriza saberes forjados nas práticas sociais de resistência, profundamente atravessadas por relações raciais:

A classificação racial da população e a velha associação das novas identidades raciais dos colonizados com as formas de controle não pago, não assalariado, do trabalho, desenvolveu entre os europeus ou brancos a específica percepção de que o trabalho pago era privilégio dos brancos. A inferioridade racial dos colonizados implicava que não eram dignos do pagamento de salário. Estavam naturalmente obrigados a trabalhar em benefício de seus amos. Não é muito difícil encontrar, ainda hoje, essa mesma atitude entre os terratenentes brancos de qualquer lugar do mundo. E o menor salário das raças inferiores pelo mesmo trabalho dos brancos, nos atuais centros capitalistas, não poderia ser, tampouco, explicado sem recorrer-se à classificação social racista da população do mundo. Em outras palavras, separadamente da colonialidade do poder capitalista mundial (Quijano, 2005, p. 120).

Essa seletividade epistêmica serve como mecanismo de reprodução do pensamento único no campo da governança ambiental e urbana, restringindo a emergência de paradigmas críticos capazes de articular espaço, poder, classe e raça. Torna-se, portanto, imprescindível promover uma epistemologia contra-hegemônica (Quijano, 2005), que confronte a monocultura do pensamento técnico e reconheça o valor cognitivo das experiências locais, ancestrais e coletivas. É a partir dessa crítica que se abre a possibilidade de pensar outras formas de governança, não como simples técnica de gestão, mas como práxis territorial enraizada, tema que será desenvolvido na seção seguinte, dedicada à proposição de uma governança ambiental territorializada e insurgente.

5 Para uma governança ambiental territorializada e insurgente

A superação da racionalidade tecnocrática e da colonialidade do saber no campo da governança ambiental exige uma inflexão política e epistemológica que reinscreva os territórios no centro da análise e da ação. Essa inflexão está longe de ser formulada como prescrição abstrata, pois se apoia nos achados da revisão integrativa (2004-2023), que evidenciam, de um lado, a forte centralidade de categorias como “sustentabilidade” e “políticas ambientais” na

produção acadêmica recente e, de outro, a persistência de desafios estruturais que tensionam a promessa normativa da governança. Trata-se de reconhecer criticamente os limites do repertório dominante e fortalecer práticas já existentes (ou possíveis) de gestão coletiva, resistência popular e construção territorial protagonizadas por sujeitos historicamente subalternizados. Nesse horizonte, experiências de autogestão em favelas, ocupações urbanas, comunidades quilombolas, indígenas e periféricas compõem como referência político-analítica para pensar racionalidades insurgentes que desafiam a lógica hegemônica da produção do espaço e apontam para formas plurais de viver, decidir e governar.

A análise do corpus de 56 artigos sinalizou, conforme sistematizado nos Quadros 2 e 3, um conjunto consistente de achados empírico-analíticos que permitem compreender os limites e possibilidades da governança ambiental na produção acadêmica latino-americana recente. Esses achados indicam que, não obstante a governança ambiental seja amplamente mobilizada como categoria normativa e transversal, sua operacionalização teórica e política permanece, em grande medida, ancorada em racionalidades tecnocráticas, institucionalistas e despolitizadas. É a partir dessa constatação que se fundamenta a necessidade de pensar uma governança ambiental territorializada e insurgente.

Quadro 2 – Síntese dos principais achados da revisão integrativa

Dimensão analisada	Achados recorrentes no corpus
Enfoque dominante	Predominância de abordagens institucionalistas, normativas e funcionalistas
Concepção de governança	Governança tratada majoritariamente como arranjo técnico, de coordenação e gestão
Lugar do conflito	Conflitos socioambientais frequentemente neutralizados ou reconfigurados como problemas administrativos
Referenciais teóricos	Centralidade de Ostrom (1990) e Haas (1993); baixa incidência de autores críticos
Territorialidade	Território tratado mais como recorte administrativo do que como espaço vivido e disputado
Participação social	Frequentemente apresentada como procedimento formal, com baixa problematização do poder
Categorias ausentes ou marginais	Racismo ambiental, ecossocialismo, desigualdade de gênero, rentismo fundiário, colonialidade do poder

Fonte: Elaboração própria, com base em revisão integrativa (2004-2023).

Esses achados reforçam que a governança ambiental, tal como aparece de forma predominante na literatura analisada, atua mais como mecanismo de regulação e acomodação dos conflitos do que como instrumento de transformação das estruturas que produzem desigualdades socioambientais. Mesmo quando temas como “sustentabilidade”, “justiça ambiental” ou “ação coletiva” são mobilizados, sua incorporação se dá a partir de uma lógica normativa que preserva a centralidade do Estado e do mercado como instâncias decisórias privilegiadas.

Quadro 3 – Relação entre macrotemas recorrentes e seus limites analíticos

Macrotema recorrente	Limites observados na literatura
Sustentabilidade	Abordagem frequentemente despolitizada e compatível com a lógica do mercado
Políticas ambientais	Ênfase em desenho institucional, com pouca análise de classe, raça e poder
Planejamento urbano e regional	Centralidade da técnica e baixa problematização das desigualdades territoriais
Gestão territorial e bens comuns	Aproximação normativa, com pouca atenção às disputas concretas
Conflitos socioambientais	Tratados como externalidades ou falhas de governança
Justiça ambiental	Presença marginal e pouco ou nada articulada às questões raciais e de gênero
Ação coletiva	Pouco explorada como força política transformadora

Fonte: Elaboração própria, com base em revisão integrativa (2004-2023).

Essa perspectiva implica demover o debate da governança ambiental de um plano predominantemente abstrato e normativo para o campo da práxis concreta e situada. Os resultados da revisão integrativa maior indicam que, mesmo que a literatura mobilize com frequência o léxico da “sustentabilidade”, os principais desafios permanecem referidos à fragmentação das políticas ambientais, aos conflitos socioambientais, às pressões do setor privado, à escassez de recursos e às desigualdades sociais e territoriais. É

precisamente nessa contradição – entre a centralidade discursiva da participação e a materialidade conflitiva do território – que se coloca a necessidade de uma governança ambiental territorializada, isto é, enraizada em processos educativos, associativos e autônomos capazes de disputar sentidos, recursos e decisões. Como afirmam Gramsci (2024) e Mészáros (2011), a transformação do real depende da ação organizada de sujeitos coletivos conscientes de sua inserção nas estruturas sociais e territoriais. Por isso, a valorização das pedagogias locais (Freire, 2011) e das práticas socioespaciais insurgentes trata de condição para reposicionar a governança como campo de disputa e não como mera gramática de consenso institucional.

Para Freire (2011), as pedagogias locais devem ser a mola propulsora da educação, a qual deve partir da realidade concreta dos sujeitos oprimidos, reconhecendo seus modos de vida, suas experiências históricas e suas formas de resistência como elementos fundantes do processo educativo. O território passa a ser compreendido como espaço físico e como espaço vivido, carregado de memórias, afetos e lutas. Ao propor que os sujeitos se envolvam num processo dialógico de leitura do mundo, Freire (2011) está defendendo que a geografia social pressupõe participação, onde suas territorialidades e seus vínculos com o chão que habitam sejam ponto de partida para a problematização crítica da realidade.

As pedagogias locais, ou pedagogias dos territórios, com base na teoria freiriana, seriam pedagogias que emergem das lutas coletivas e das práticas populares situadas, negando a imposição de saberes universais e descolados da experiência concreta. Trata-se de uma pedagogia comprometida com a libertação, que reconhece nos territórios oprimidos – favelas, comunidades camponesas, quilombos, periferias urbanas – não apenas espaços de carência, mas de potência política e epistemológica. Para o autor, educar é um ato político, e os territórios são os cenários onde se desenrolam as contradições do sistema e onde podem germinar práticas de transformação. Se a leitura do mundo precede a leitura da palavra (Freire, 2011), implica concluir que o território, com seus múltiplos

conflitos e resistências, deve ser compreendido como texto a ser lido, interpretado e transformado por meio da ação educativa.

Isso significa compreender que a realidade não se transforma a partir de prescrições técnicas ou de boas intenções discursivas, mas por meio da ação social e política enraizada nas contradições concretas da vida material. Conforme Marx já advertia em suas “Teses sobre Feuerbach” (1845), a tarefa não é apenas interpretar o mundo, mas transformá-lo. A governança, nesse contexto, atua como uma forma historicamente determinada de organização do poder e da mediação dos conflitos territoriais sob o capitalismo. Ao naturalizar práticas e linguagens institucionais, a governança opera como um dispositivo ideológico de manutenção da ordem, mascarando a dominação sob a aparência da neutralidade técnica.

Nesse sentido, é fundamental mobilizar o método da crítica da economia política para desvelar as múltiplas determinações que atravessam o campo ambiental. A produção e apropriação da natureza – e, portanto, dos territórios – são inseparáveis das relações sociais de produção. A lógica do valor, da mercadoria e da acumulação perpassa os instrumentos e discursos da governança, ainda que estes se apresentem como neutros ou voltados ao bem comum. O metabolismo social sob o capital subordina todas as esferas da vida à lógica da produção de valor capitalista, inclusive as políticas ambientais e os próprios mecanismos de participação popular (Mészáros, 2011). A governança ambiental, quando inserida nesse circuito, funciona como meio de amortecimento das contradições sociais, canalizando demandas por justiça para procedimentos administrativos incapazes de alterar a estrutura da exploração.

A gestão ambiental, quando desvinculada da análise das relações de classe, da propriedade da terra e dos mecanismos de acumulação por espoliação (Harvey, 2014), atua exatamente nesse registro: oferece soluções aparentes para problemas estruturais, perpetuando a lógica do capital sob novas roupagens discursivas. Em nome da sustentabilidade, deslocam-se populações, privatizam-se bens comuns e se reafirma a subordinação dos territórios à lógica do mercado. O concreto, nesse caso, não é o imediato, mas o construído pela mediação crítica das múltiplas determinações

sociais, como ensina Marx (2017) no Livro III d'O Capital. O próprio movimento recente de emergência de categorias como raça, gênero, antropoceno, ecossocialismo e mercantilização da natureza sinaliza que há tensões e deslocamentos em curso no campo, ainda que nem sempre convertidos em crítica substantiva das estruturas que reproduzem desigualdades e espoliações.

A práxis, portanto, só se realiza quando articulada à consciência crítica das condições materiais e à organização coletiva voltada à transformação social. A atuação dos sujeitos nos territórios, transcendendo estratégias de resistência localizadas, deve se inscrever num projeto de ruptura com a sociabilidade capitalista. A pedagogia da práxis, conforme delineada por Gramsci (2024), consiste na formação de uma vontade coletiva capaz de disputar a hegemonia nos diferentes espaços da vida social, inclusive nas instâncias institucionais da governança. Isso não significa negar os espaços de diálogo, mas recusar a pseudoconcreticidade e a conciliação ilusória que transforma sujeitos políticos em meros executores de políticas predeterminadas. A práxis situada exige, assim, uma crítica intransigente às mediações que dissimulam o antagonismo de classe e territorial, bem como a construção de alternativas enraizadas nas experiências e saberes populares.

Uma governança ambiental territorializada e insurgente deve, portanto, articular a justiça ambiental à justiça espacial, reconhecendo que os conflitos socioambientais são, simultaneamente, conflitos urbanos, fundiários e raciais. Essa compreensão encontra ressonância direta nas formulações construídas a partir das experiências de povos e comunidades em luta, para as quais a governança não se confunde com arranjos institucionais, mas se expressa como autonomia territorial concreta. Conforme afirmam Barbosa e Nóbrega (2025, p. 17):

Tanto a consolidação da autonomia radical como a recuperação de terras constituem expressão de uma governança da terra, no sentido de que há uma concepção do território para a vida, sustentado em uma base organizativa, a produção e reprodução da vida, e uma vivência cotidiana de um forjar-se como povo em pé de luta, em coexistência com outros seres [...].

Essa formulação tensiona radicalmente as leituras hegemônicas da governança ambiental presentes no corpus analisado, ao recolocar o território como espaço de vida, luta e autonomia, e não como recorte administrativo ou objeto de gestão. Ao fazê-lo, explicita que governar a terra significa sustentar formas coletivas de existência que confrontam diretamente a lógica da mercantilização da natureza e da neutralização do conflito.

Em vez de responder à crise ecológica com mais regulação técnica e projetos padronizados, é necessário fomentar a construção coletiva de alternativas baseadas em vínculos afetivos com o território, nas redes de solidariedade e nas economias populares. Essa perspectiva exige o abandono das fantasias de neutralidade e consenso, reconhecendo a governança como campo de disputa, onde se confrontam projetos societários incompatíveis. Assim, refundar o pensamento urbano-regional latino-americano passa por descolonizar a governança ambiental, reapropriando-a como instrumento de luta por emancipação territorial. Nessa direção, torna-se fundamental articular a crítica de Escobar (2010), Moore (2019) e Martinez-Alier (2010), que analisam a ecologia-mundo e a colonialidade das naturezas, com as contribuições de Agarwal (1992), Federici (2022), Mies e Shiva (2021), que evidenciam as conexões entre gênero, trabalho reprodutivo e sustentabilidade da vida. Além disso, a crítica deve reconhecer que o racismo ambiental e a divisão sexual do trabalho impactam diretamente a reprodução da vida nos territórios. Articular justiça ambiental e justiça espacial implica considerar o protagonismo de mulheres e de populações racializadas como sujeitos centrais de resistência, em diálogo com o cenário de mudanças climáticas.

Por fim, desviar a governança ambiental para o campo da práxis concreta significa concebê-la não como um fim em si, mas como mediação histórica entre sujeitos sociais e a luta pela emancipação. Tal concepção exige um projeto político-pedagógico capaz de articular a leitura crítica da realidade à ação transformadora, promovendo processos de auto-organização e de autonomia territorial. A natureza, nesse horizonte, deixa de ser recurso ou cenário e passa a ser compreendida como parte da reprodução ampliada da vida; a governança, por sua vez, deixa de ser um dispositivo

de ordenamento e começa a ser reapropriada como instrumento de resistência e construção de novas sociabilidades, fundadas na justiça ambiental, na igualdade substantiva e na democracia radical. Trata-se, como nos propõe Marx (2017), de substituir o governo das coisas pelo governo dos homens e mulheres sobre suas próprias condições de existência.

6 Considerações finais

Este artigo buscou desvelar os mecanismos pelos quais a governança ambiental, tal como vem sendo mobilizada na produção acadêmica recente sobre o urbano e o regional na América Latina, pode ser instrumentalizada como linguagem de reordenamento territorial. Com base em uma revisão integrativa (2004-2023) e ancorado em referencial histórico-crítico, evidenciou-se que o discurso da sustentabilidade, quando capturado por racionalidades tecnocráticas, pode dispersar conflitos socioambientais do campo da política para o da gestão, contribuindo para a naturalização de desigualdades estruturais.

No corpus analisado, observou-se a predominância de abordagens institucionalistas, normativas e funcionalistas, com recorrente ênfase em coordenação, eficiência e desenho institucional, ao passo que categorias capazes de explicitar relações de poder – como racismo ambiental, desigualdade de gênero, ecossocialismo, rentismo fundiário e colonialidade do poder – aparecem de forma residual ou são silenciadas. Esse padrão se articula à pseudoconcreticidade (KOSIK, 2002), pela qual a governança se apresenta como solução concreta, neutra e cooperativa, ao mesmo tempo em que ofusca os determinantes históricos e sociais da produção desigual do espaço. A pseudoconcreticidade como categoria epistemológica, mas também territorial, pois sustenta enquadramentos que tendem a administrar o conflito em vez de enfrentá-lo como contradição estrutural.

O método da ascensão do abstrato ao concreto, proposto por Marx (2017), permite compreender que o espaço urbano e regional ultrapassa a produção de decisões técnicas neutras, abrangendo múltiplas determinações sociais e econômicas. Ademais, a gestão ambiental,

sob a aparência de neutralidade, pode encobrir interesses de reprodução do capital no território, inclusive quando mecanismos participativos são reduzidos a procedimentos formais que validam decisões previamente pactuadas (Mészáros, 2011). A crítica aqui desenvolvida, portanto, recoloca a governança ambiental como campo de disputa, e não como gramática consensual de solução de problemas.

Diante disso, sustenta-se a necessidade de uma inflexão teórica e política que articule a crítica epistemológica às práticas concretas de resistência territorial. A valorização das epistemologias insurgentes, das pedagogias locais/do território (Freire, 2011) e das experiências autogestionárias abre caminho para uma concepção de governança ambiental enraizada nas lutas populares, comprometida com a justiça ambiental e espacial, e capaz de contribuir para a refundação do pensamento urbano-regional na América Latina. Por fim, cabe registrar que os achados apresentados dizem respeito ao corpus de artigos selecionados na Redalyc no recorte analisado, apontando tendências e ausências que exigem aprofundamento em pesquisas futuras, especialmente aquelas capazes de aproximar, com maior densidade empírica, os arranjos de governança às contradições territoriais e às práticas insurgentes de organização coletiva.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. Ambientalização das lutas sociais? **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 24, n. 68, p. 103-119, 2010.

AGARWAL, B The gender and environment debate: lessons from India. **Feminist Studies**, v. 18, n. 1, p. 133-172, 1992.

ANGUELOVSKI, I. Healthy food stores, greenlining and food gentrification: contesting new forms of privilege, displacement and locally unwanted land uses in racially mixed neighborhoods. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 40, n. 6, p. 1209-1231, 2016.

BARBOSA, L. P.; NÓBREGA, L. N. Entre a autonomia e as retomadas: a governança da terra para os zapatistas e o povo indígena Anacé. **Caderno CRH**, Salvador, v. 38, p. 1-21, e025061, 2025.

BULLARD, R. Enfrentando o racismo ambiental no século XXI. In: ACSELRAD, Henri; HERCULANO, S.; PÁDUA, J. A. (Org.). **Justiça ambiental e cidadania**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

CARVALHO, K. B. de. **Governança de serviços na administração federal**: a experiência dos conselhos de usuários de serviços públicos. 2024. 227 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento) – Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Brasília, 2024.

CHECKER, M. Wiped out by the “Greenwave”: environmental gentrification and the paradoxical politics of urban sustainability. **City & Society**, v. 23, n. 2, p. 210-229, 2011.

DOOLING, S. Ecological gentrification: a research agenda exploring justice in the city. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 33, n. 3, p. 621-639, 2009.

ESCOBAR, A. **Una Minga para el postdesarrollo**: lugar médio ambiente y movimientos sociales en las transformaciones globales. Lima: Universidade Maior de San Marcos, 2010.

FEDERICI, S. **Reencantando o mundo**: feminismo e a política dos comuns. Tradução do Coletivo Sycorax. São Paulo: Editora Elefante, 2022.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. 50. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**, v. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere** [livro eletrônico]: caderno 1 (XVI): 1929-1930: primeiro caderno. Tradução de Rocco Lacorte, Alex Calheiros e Lucas Moura Vieira. Rio de Janeiro: IGS-Brasil, 2024.

HAAS, P. M. Epistemic communities and the dynamics of international environmental co-operation. In: RITTBERGER, Volker. (Ed.). **Regime Theory and International Relations**. Oxford: Clarendon Press, p. 168-201, 1993.

HARVEY, D. **O novo imperialismo**. Tradução de Adail Sobral, Maria Stela Gonçalves. 8. Ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

KOSIK, K. **Dialética do concreto**. Tradução Célia Neves e Alderico Toribio. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

LEFEBVRE, H. **A produção do espaço**. Tradução de Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original *La production de l'espace*, 4. ed. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão: fev. 2006.

LEFF, E. **Racionalidade ambiental**: a reapropriação social da natureza. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LOUREIRO, C. F. B. **Trajatória e fundamentos da educação ambiental**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

MARTÍNEZ-ALIER, Joan. **El ecologismo de los pobres**. 4. ed., ampliada. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración. Lima: Espiritrompa Ediciones, 2010.

MARX, K. **O Capital**: crítica da economia política. Livro III. Tradução de Reginaldo Sant'Anna. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

MARX, K. **Teses sobre Feuerbach**. [1845] Domínio público. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetailheObraDownload.do?select_action=&co_obra=2447&co_midia=2>. Acesso em: abr. 2025.

MASSEY, D. Globalização: o que significa para a geografia? **Boletim Campineiro de Geografia**, Campinas, v. 7, n. 1, p. 1-7, 2017.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. Tradução de Paulo Cezar Castanheira e Sérgio Lessa. 1. ed. revista. São Paulo: Boitempo, 2011.

MIES, M.; SHIVA. V. **Ecofeminismo**. Tradução Carolina Caires Coelho. Belo Horizonte: Editora Luas, 2021.

MOORE, J. The Capitalocene and planetary justice. **Maize**, n. 6, p. 49-54, 2019.

OSTROM, E. **Governing the Commons**: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PELLOW, D. N.; BRULLE, R. **Power, justice and environmental**: a critical appraisal of the environmental justice movement. Cambridge: MIT Press, 2005.

PORTO-GONÇALVES, C. W. De caos sistêmico e de crise civilizatória: tensões territoriais em curso. **Territorium**, Coimbra, v. 27, p. 5-20, 2020.

PULIDO, L. Rethinking environmental racism: white privilege and urban development in southern California. **Annals of the Association of American Geographers**, v. 90, p. 12-40, 2000.

QUIJANO, A. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: QUIJANO, A. **A colonialidade do saber**: eurocentrismo e ciências sociais, perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: CLACSO, 2005. p. 117-142.

SMITH, N. A gentrificação generalizada: de uma anomalia local a uma estratégia global. In: BIDOU-ZACHARISIAN, C. (org.). **De volta à cidade**: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos. São Paulo: Annablume, 2006.

SVAMPA, M. **As fronteiras do neoextrativismo na América Latina**: conflitos socioambientais, giro ecoterritorial e novas dependências. Tradução de Lígia Azevedo. São Paulo: Elefante, 2019.

SWYNGEDOUW, E. The Antinomies of the Postpolitical City: In Search of a Democratic Politics of Environmental Production, **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 33, n. 3, p. 601-620, 2009.

YOUNG, O. R. Teoria do regime e a busca de governança global. In: VARELLA, Marcelo Dias; BARROS-PLATIAU, Ana Flávia (orgs). **Proteção internacional do meio ambiente**. Brasília: UNITAR; UniCEUB; UnB, 2009, p. 220-235.