

 @percursos_revista

 /revpercursos

Há (P)lanejamentos e (p)lanejamentos – por uma gramática da participação social na produção de cartografias participativasⁱ

Marcelo Cunha Varellaⁱⁱ

Universidade Federal do Paraná (UFPR)

Curitiba - PR, Brasil

lattes.cnpq.br/9356948866106926

 orcid.org/0000-0003-1939-1913

mvarella@ufpr.br

Letícia Ayumi Duarteⁱⁱⁱ

Universidade Federal do Paraná (UFPR)

Curitiba - PR, Brasil

lattes.cnpq.br/3280920876189072

 orcid.org/0000-0002-6352-6785

leticiaaduarte@ufpr.br

Roberto Martins de Souza^{iv}

Instituto Federal do Paraná (IFPR) – Campus Paranaguá

Paranaguá - PR, Brasil

lattes.cnpq.br/3080046310266795

 orcid.org/0000-0003-1168-1406

roberto.souza@ifpr.edu.br

 <http://dx.doi.org/10.5965/19847246262025e0310>

Para citar artigo:

VARELLA, Marcelo Cunha; DUARTE, Letícia Ayumi; SOUZA, Roberto Martins de. Há (P)lanejamentos e (p)lanejamentos – por uma gramática da participação social na produção de cartografias participativas. **PerCursos**, Florianópolis, v. 26, e0310, 2025.



Há (P)lanejamentos e (p)lanejamentos – por uma gramática da participação social na produção de cartografias participativas

Resumo

As cartografias participativas, nas últimas décadas, têm sido acionadas tanto em pesquisas acadêmicas quanto em políticas públicas, aparecendo como uma prática usual em processos de diagnóstico, planejamento e gestão territoriais. Logo, cabe perguntar: mas de que participação se está tratando? O objetivo deste trabalho é comparar processos de mapeamento distintos: o modelo ofertado no Cadastro Ambiental Rural (CAR), política pública de proteção ambiental (Mares, 2015), e a Cartografia Social, metodologia de pesquisa vinculada à etnografia (Almeida, 2013). Teoricamente, partimos do pressuposto que a cartografia se apresenta como um poder-saber, servindo aos interesses daqueles que controlam os processos de mapeamento – seguindo a lógica conceitual de Raffestin (1993), o planejamento territorial poderá ser implicado por um (P)oder estatal ou por um (p)oder oriundo da sociedade civil e, por isso, torna-se importante refletir sobre os efeitos dos diferentes modelos de participação social (Souza, 2003). Com base nesses conceitos, foi proposta uma metodologia de classificação para a análise das práticas de planejamento territorial participativo. Conclui-se que as propostas analisadas apontam para diferentes possibilidades de participação social nos planejamentos territoriais, e que a proposta de classificação apresentada pode ser testada em outras pesquisas, a fim de estabelecer aproximações/distanciamentos entre diferentes práticas participativas.

Palavras-chave: planejamento territorial; poder-saber; participação e cartografia social.

There are (P)lannings and (p)lannings: toward a grammar of social participation in the production of participatory cartographies

Abstract

In recent decades, participatory cartography has become an increasingly prominent tool in both academic research and public policy, establishing itself as a common practice in territorial diagnosis, planning, and management. This raises a critical question: What forms of participation are actually being enacted? This study aims to compare two distinct mapping approaches: the model embedded in the Brazilian Rural Environmental Registry (Cadastro Ambiental Rural – CAR), a state-led environmental protection policy (Mares, 2015), and Social Cartography, a research methodology rooted in ethnography, particularly within anthropological traditions (Almeida, 2013). Theoretically, the analysis draws on the assumption that cartography functions as a power-knowledge apparatus, often serving the interests of those who govern mapping processes. Following Raffestin's (1993) conceptual distinction, territorial planning may be driven either by Power (P) imposed by the state or by power (p) emerging from civil society initiatives. From this perspective, it becomes essential to critically examine the implications of diverse models of social participation (Souza, 2003). Based on these theoretical premises, a typological framework was developed to classify participatory territorial planning practices. The findings indicate that the examined approaches reveal distinct modes of participation and control over mapping processes. Furthermore, the proposed classification may serve as a tool for future research aimed at identifying patterns and divergences in participatory cartographic practices.

Keywords: territorial planning; power- knowledge; participation and social cartography.

1 Introdução – cartografia e participação social na contemporaneidade: o lugar da “voz ativa” nos mapas

Olho de frente a cara do presente, e sei que vou ouvir a mesma história porca/ Não há motivo para festa - ora esta, eu não sei rir à toa; fique você com a mente positiva, que eu quero a voz ativa: ela é que é uma boa (Conheço [...], 1979).

Antônio Carlos Gomes Belchior Fontenelle Fernandes, ou simplesmente Belchior, como ficou conhecido no país, foi um cantor e compositor de Música Popular Brasileira que alcançou de expressivo sucesso nacional na década de 1970. Dentre as principais temáticas abordadas em suas canções estão as questões políticas de seu tempo, como se pode notar, por exemplo, no trecho da música “Conheço o meu lugar”, que abre este artigo. Nesses versos, Belchior denuncia as intervenções do governo de ditadura militar na vida civil do país, ocorridas após o golpe político do exército brasileiro em 1964. Naquele contexto, a censura e a perseguição política ocorriam de forma institucionalizada, de modo que a única organização e participação política possível era aquela controlada e, por isso, tolerada pelo governo ditatorial. Essa participação tutelada, de modo geral, só tinha uma serventia: garantir a manutenção das relações de poder instauradas. Foi assim que, mesmo havendo eleições participativas no país, os militares se perpetuaram no governo por décadas.

A música de Belchior parece ultrapassar aquele momento histórico, à medida que refletimos sobre os modelos de participação social existentes hoje – parece que esta tutela sobre os canais de participação social está embrenhada em distintas práticas sociais hodiernas. Cabe problematizar: haverá, em meio às diferentes formas de participação social, possibilidade de se ter “voz ativa”? Ou melhor: *será que os modelos de participação social que estão sendo colocados em marcha por diferentes sujeitos têm, de fato, permitido às pessoas condicionarem os processos dos quais participam?*

Bem se sabe que a participação social alcançou um papel de destaque no país após o fim da ditadura militar, em 1985. Como aponta Gohn, surge nos anos 1990, em diferentes países, um novo modelo de associativismo, baseado na dita Participação Cidadã, que, por sua vez, está “[...] lastreada num conceito amplo de cidadania, que não

se restringe ao direito ao voto, mas constrói o direito à vida do ser humano como um todo” (Gohn, 2015, p. 18). Nesse processo de radicalização da democracia, surgem novos movimentos sociais, novos sujeitos políticos e novas políticas públicas, que passam a fomentar canais de participação e organização social em diferentes esferas da vida coletiva – e o planejamento territorial, enquanto prática social, também fora influenciado por isso.

Cada vez mais podem ser percebidas iniciativas de planejamentos territoriais participativos, alavancados por diferentes atores, com diferentes interesses e sob diferentes alcunhas. É importante salientar que, aqui, não se está tratando o planejamento territorial enquanto uma prática exclusivamente estadocêntrica – entendemo-lo como uma prática social que envolve diferentes sujeitos, dimensões e escalas do espaço social, perpassando esferas da vida social que

[...] vão desde o direito à cidade, à moradia, à mobilidade urbana, formas alternativas de uso e de apropriação do espaço social no âmbito do planejamento urbano e metropolitano propriamente ditos até o desenvolvimento territorial, bem como a gestão territorial e ambiental, concernente à organização social do espaço à gestão e exploração dos recursos naturais, das áreas de marinha e dos recursos hídricos, etc., **em escalas que se estendem do local ao nacional** (Limonad, 2021, p. 10, grifo nosso)

Planejamento territorial, portanto, não se resume à atividade de planejar o espaço nacional, tampouco se restringe às práticas estatais, podendo ser conduzido por diferentes sujeitos, bem como abranger diferentes escalas sociais e escopos temáticos – em comum. Segundo Duarte (2011, p. 26), os planejamentos têm o fito de elaborar diagnósticos (mapeando recursos disponíveis e impactos externos) e prognósticos (medidas para se alcançar, no futuro, objetivos desejados por determinado grupo social) para uma região específica do espaço.

É sobre essa heterogeneidade de práticas, com suas diferentes alcunhas e metodologias de participação social, que gostaríamos de tratar nestas linhas. De modo geral, *objetivamos, neste artigo, refletir sobre os modelos da participação social utilizados*

na construção de cartografias participativas, entendendo-as como subsídios imprescindíveis à prática de planejamento territorial participativo.

Em boa medida, existem muitos trabalhos que versam sobre as cartografias participativas, como aponta Joliveau (2008, p. 41), ainda que tal prática social tenha surgido apenas no final do século XX. Conforme aponta Oliveira (2013, p. 12), “Elaborar mapas nunca foi uma atividade menor ou livre na história do ocidente. [...] os cartógrafos eram destacados funcionários do rei e a sua produção era sigilosa e reservada, só circulando em esferas oficiais e restritas”.

Há de se ter em mente que os mapas funcionaram historicamente como um instrumento de poder-saber (conceito trabalhado por Foucault (2010), e que será explicado mais adiante), servindo enquanto estratégia de controle social e de dominação de territórios pelas classes dominantes. Foi apenas a partir dos anos 1990 que esse poder-saber torna-se uma estratégia política das classes subalternas, em meio a verdadeiras disputas cartográficas (Acセルrad; Colli, 2008). Essas disputas cartográficas são encaradas, aqui, desde o ponto de vista da arqueologia do saber, vinculada epistemologicamente à genealogia do poder (Machado, 2014, p. 11) – assim, *analisamos as produções cartográficas visando encontrar indícios de lutas políticas que operacionalizam ou produzem cartografias*.

Segundo a bibliografia consultada, ao menos desde o ano de 1995 (Acセルrad; Colli, 2008, p. 39; Joliveau, 2008, p. 57) as cartografias participativas, baseadas em SIG¹, têm galgado espaço entre a sociedade civil organizada, de tal modo que se pode afirmar que, hoje, os mapas não são produtos restritos às classes dominantes e aos aparelhos governamentais. Tal afirmação leva em consideração aspectos históricos específicos, como as inovações tecnológicas (como a popularização dos SIGs, dada pelo uso de computadores domésticos e celulares, e pelo surgimento de *softwares* livres de geoprocessamento²), as lutas por terra/território (o dito giro territorial, segundo Acセルrad

¹ Em seu artigo, Joliveau (2008) fala sobre o PGIS (*Participatory Geographic Information System*) que pode ser traduzido como SIG-P (Sistema de Informação Geográfica Participativo). O SIGS é um tipo de *software* muito comum no geoprocessamento, servindo para armazenar, analisar, produzir e disseminar informações geográficas em um ambiente computacional.

² Diversos programas de geoprocessamento passaram a ser disponibilizados de forma gratuita, tanto para uso quanto para modificação de seu código fonte, sem fins econômicos. Alguns *softwares* outrora privados, como GRASS ou o SAGA GIS, alteram suas políticas e se tornam livres; outros são produzidos e disponibilizados por instituições (como o gvSIG, vinculado à *Conselleria d'Infraestructures i Transports* da Comunidade de Valência, na Espanha) ou por comunidades de aficionados (como o QGIS,

(2013) e, no caso brasileiro, a radicalização da democracia iniciada com o fim do governo ditatorial militar (1964-1985) e que colocou a participação como uma de suas principais estratégias de (re)democratização (influenciando, inclusive, no planejamento territorial).

Ao mesmo tempo, assistimos, desde o final da década de 1980, o Estado utilizando, cada vez mais, técnicas de mapeamento participativo para operacionalizar suas políticas públicas (Vianna, 2008, p. 07), como como ocorre nos casos dos Planos Diretores (previstos no artigo 182 da Constituição Federal de 1988, tornando-os obrigatórios para cidades com mais de 20 mil habitantes)³ e dos Planos de Manejo⁴. Para Viana:

[...] o Brasil apresenta-se como um caso exemplar de transformação de demandas sociais em políticas públicas por meio da utilização de diferentes processos de “mapeamento participativo”, notadamente os que implicam no reconhecimento de novas territorialidades (terras indígenas, quilombos, reservas extrativistas, reservas de desenvolvimento sustentável, projetos de assentamento extrativista, projeto de desenvolvimento sustentável, assentamento florestal) e ordenamento territorial (como os Planos Diretores) (Viana, 2008, p. 07).

É justamente a partir dos anos 1990/2000 que surgem no Brasil os objetos de estudo deste artigo: o “Módulo de Cadastro” do CAR (*software* gratuito de geoprocessamento para mapeamento participativo, utilizado pelo Estado para operacionalizar a política pública do de planejamento territorial proposta pelo CAR (Cadastro Ambiental Rural)) e as cartografias participativas produzidas por classes subalternas, denominadas a partir de uma diversidade de termos, como⁵:

constantemente atualizado pelos seus usuários).

³ Os planos diretores são uma modalidade de planejamento territorial e estão regulamentados pela Lei Federal 10.257 de 2001 (Brasil, 2001), conhecida como Estatuto da Cidade. Nesta, lê-se expressamente, no artigo 2º, inciso II, que, para produzi-lo, o Estado deve promover a “participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”.

⁴ Os Planos de Manejo são documentos de planejamento territorial utilizados em Unidades de Conservação, devendo, de acordo com a Lei Federal 9.985 de 2000 (Brasil, 2000), ser produzidos cinco anos após a criação das Unidades. Nesta lei, em seu artigo 5º, inciso III, há menção explícita à “participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação”.

⁵ Segundo Chapin *et al.* (2005) *apud* Acseirad e Colli (2008), em países do norte recebiam nomes como “etn-cartografia”, “auto-demarcação”, “estudos de uso da terra e do conhecimento tradicional” e “estudos de uso tradicional”).

[...] “levantamentos etnoecológicos”, “mapeamento etno-ambiental dos povos indígenas”, “mapeamento dos usos tradicionais dos recursos naturais e formas de ocupação do território”, “mapeamento comunitário participativo”, “mapeamentos culturais”, “macrozoneamento participativo”, “etnozoneamento”, “etnomapeamento”, “diagnóstico etnoambiental” e “cartografia social” (Acseirad; Colli, 2008, p. 24).

Em suma, a partir dos anos 1990, as metodologias participativas de produção cartográfica se disseminam em diferentes direções, impulsionadas por diferentes atores, servindo tanto à dominação quanto à resistência. Mas, afinal, nessa panaceia de práticas de mapeamento participativo, *qual é o poder dado aos participantes para influenciar, objetiva e efetivamente, a produção cartográfica final?* Seriam, os participantes, sujeitos ou expectadores dos processos participativos?

Para responder esse problema, utilizamos o método comparativo, visando analisar duas propostas distintas de mapeamento participativo: o modelo ofertado no “Módulo de Cadastro” do CAR, política pública de proteção ambiental (Mares, 2015), e a Cartografia Social (Almeida, 2013), metodologia que tem inspirado os trabalhos dos presentes autores desde o grupo NUPOVOS (Núcleo de Defesa de Direitos de Povos e Comunidades Tradicionais)⁶.

2 Aspectos teóricos e metodológicos desta pesquisa

Este trabalho parte da análise de situações concretas, vivenciadas durante as práticas de pesquisa do NUPOVOS, em que, dentre outras ações, participamos da produção de cartografias sociais e de cadastros de territórios tradicionais no CAR.

Para efeito de comparação entre as experiências elencadas, tentamos evidenciar as diferenças existentes entre os modelos de participação social ofertados na produção cartográfica de cada proposta. Assim, adotamos como parâmetro a análise comparativa das legendas utilizadas nesses mapas – esse elemento cartográfico é um dos que, a nosso

⁶ O NUPOVOS surge formalmente em 2016, como um dos encaminhamentos do IV Encontro de Povos e Comunidades Tradicionais do Paraná, organizado pela Rede Puxirão de Povos e Comunidades Tradicionais. Formalmente, o Núcleo existe como um projeto de extensão, registrado no IFPR-Paranaguá, e sua atuação gira em torno de processos de formação e assessoria de direitos étnicos e coletivos junto a esses sujeitos. Antes disso, o grupo atuava desde outros espaços organizativos.

ver, determina o que e como os participantes podem, na prática, representar um território.

Os arquivos que são analisados aqui, possuem naturezas distintas, ainda que ambos estejam relacionados à produção cartográfica. Por um lado, utilizamos a revisão documental, analisando as cartografias sociais produzidas pelo NUPOVOS; por outro, avaliamos o compositor de mapas do software de SIG disponibilizado pelo Ministério do Meio Ambiente para a realização do Cadastro – o “Módulo de Cadastro” do CAR⁷.

Parte da nossa análise inspira-se na escala de participação social de Souza (2003, p. 207), criada para avaliar processos participativos de planejamento territorial. A proposta, aqui, guia-se pelas três categorias gerais utilizadas pelo autor, a saber: modelos de não-participação (processos coercitivos e manipulatórios), de pseudoparticipação (processos de consulta, informação e cooptação) e de participação autêntica (situações de parceria, cogestão e autogestão).

Para classificar cada proposta, partimos da avaliação dos seguintes critérios: 1) *definição dos proponentes*: enquanto o (P)lanejamento (escrito com “P” maiúsculo e negrito) designa uma proposta oriunda de atores externos ao mapeamento (como ocorrem em algumas políticas públicas ou pesquisas acadêmicas, por exemplo), o (p)lanejamento (com o p minúsculo, sem negrito) estaria ligado às propostas que nascem do interesse dos próprios sujeitos mapeados; 2) *função política do mapeamento*: por um lado, a (P)articipação apontaria para propostas cujos mapas servem a interesses outros que não os dos mapeados, e a (p)articipação, por seu turno, denotaria mapas que servem aos objetivos dos participantes. Ao cabo de nossa análise, classificaremos cada modelo de participação segundo uma das seguintes nomenclaturas (Quadro 1):

⁷ Disponível no sítio <https://www.car.gov.br/#/baixar>

Quadro 1 – Proposta de tipologias de planejamento territorial e seus modelos de participação

Tipologias de planejamento territorial e de participação	Significado
(P)lanejamento territorial (P)articipativo	Prática de planejamento oriunda das classes dominantes, cujo modelo de participação ou não existe ou tende a servir diretamente à dominação (pseudo-participação ou não-participação).
(P)lanejamento territorial (p)articipativo	Prática de planejamento oriunda das classes dominantes, cujo modelo de participação permite servir à resistência (participação autêntica).
(p)lanejamento territorial (P)articipativo	Práticas de planejamento oriundas da resistência, cujo modelo de participação tende a servir aos fins da dominação (pseudo-participação).
(p)lanejamento territorial (p)articipativo	Práticas de planejamento oriundas das classes subalternas, cujo modelo de participação permite servir à resistência (participação autêntica).

Fonte: elaborado pelos autores (2024).

O léxico acima tenta demonstrar, que, na realidade concreta, não existem propostas de planejamento territorial que sirvam natural e exclusivamente à dominação ou à resistência: em alguns momentos, a sociedade civil age a favor, em outros momentos age contra ou até mesmo a despeito do Estado e de atores externos. Às vezes as propostas estatais de planejamento territorial, como um Plano Diretor, são tomadas pelo controle popular e servem à resistência, mas em algumas situações servem apenas para os interesses da dominação; em algumas oportunidades, propostas genuinamente populares, como a cartografia social, funcionam, por exemplo, para fins de regularização fundiária, mas, em outras, acabam sendo operacionalizadas para manutenção do *status quo*. Em boa verdade, não se trata de haver uma metodologia mais ou menos adequada à resistência ou à dominação, visto que são seus efeitos, seus usos políticos, que devem ser postos à luz. Em suma, não há regras pré-estipuladas – cada situação concreta precisa ser analisada diante de um léxico que permita denotar a pluralidade de situações possíveis de planejamentos territoriais.

É importante frisar que essa classificação proposta deve ser utilizada sobre os processos de participação social, no sentido de compreender o planejamento territorial não como algo estático, mas como uma relação social não harmoniosa em torno da interpretação/uso de um território. Nessa disputa, diferentes forças sociais atuam de maneira conflitiva, podendo resultar em alterações, a qualquer momento, da finalidade do planejamento territorial - ou seja, a função de um planejamento territorial pode ser ressignificada, a depender das estratégias acionadas pelos sujeitos sociais que se relacionam em cada trama concreta de planejamento participativo.

Teoricamente, o sistema classificatório proposto assume as premissas apontadas por Raffestin (1993), para quem a geografia (e, por extensão, o planejamento territorial) não pode ignorar as relações de poder implícitas à produção social do espaço. Para o autor, nas sociedades modernas, poderíamos notar pelo menos dois poderes diferentes, com origens sociais distintas, mas que existem em relação – um primeiro, oriundo do Estado e de seus aparelhos, agenciados por atores hegemônicos e que poderia ser representado com a grafia de (P)oder (com “P” maiúsculo), tal qual um nome próprio; e outro oriundo da sociedade civil, polo mais fraco dessa relação, e que poderia ser grafado como (p)oder (com “p” minúsculo), e que existe como uma espécie de contra-poder. Nas palavras de Raffestin (1993),

Marcado por uma maiúscula, resume a história de nossa equiparação a um ‘conjunto de instituições e de aparelhos que garantem a sujeição dos cidadãos a um Estado determinado’ [...] O Poder com uma letra maiúscula postula, ‘como dados iniciais, a soberania do Estado, a forma da lei ou da unidade global de uma dominação [...] O ‘Poder’, longe de ser negligenciável, se torna mais familiar, mais marcante e também mais habitual quando aparece envolto em sua dignidade de nome próprio. Isso continuará assim enquanto a confusão entre Estado e Poder for facilitada. Pretender que o Poder é o Estado significa mascarar o poder com uma minúscula. [...] O poder, nome comum, se esconde atrás do Poder, nome próprio. Esconde-se tanto melhor quanto maior for a sua presença em todos os lugares. Presente em cada relação, na curva de cada ação: insidioso, ele se aproveita de todas as fissuras sociais para infiltrar-se até o coração do homem. A ambiguidade se encontra aí, portanto, uma vez que há o "Poder" e o "poder" (Raffestin, 1993, p. 52).

Nessa toada teórico-metodológica, vale refletir que há (P)lanejamentos e (p)lanejamentos – há propostas de diagnóstico e prognóstico territoriais que partem das demandas e anseios de agentes hegemônicos, que, por conseguinte, visam controlar os efeitos da participação na produção cartográfica; e há planejamentos, criados e/ou controlados pela própria sociedade civil organizada, numa espécie de contra-planejamento, cujos efeitos da participação servem aos próprios mapeados. Postos em relação, essas diferentes formas de poder-saber colidem e se misturam, criando tramas territoriais específicas, que geram condições e possibilidades históricas de reorientar o planejamento territorial para finalidades diferentes das originais.

Como afirma Foucault (2008, p. 4), o poder, estudado enquanto um micropoder, estaria presente em todas as relações sociais:

[...] não haveria relações de produção *mais* – ao lado, acima, vindo *a posteriori* modificá-las, perturbá-las, torná-las mais consistentes, mais coerentes, mais estáveis – relações de poder. [...] os mecanismos de poder são parte intrínseca de todas essas relações, são circularmente o efeito e a causa delas (Foucault, 2008, p. 4).

Logo, mesmo em meio a planejamentos territoriais e práticas participativas, podem-se mapear as relações de poder. Estudar genealogicamente um planejamento territorial participativo significa, portanto, rastrear as relações de poder presentes no uso político da participação social. Nessa visão, o planejamento territorial é entendido como um poder-saber:

Temos antes que admitir que o poder produz saber [...]; que poder e saber estão diretamente implicados; que não há relação de poder sem constituição correlata de um campo de saber, nem saber que não suponha e não constitua ao mesmo tempo relações de poder. [...] resumindo, não é a atividade do sujeito de conhecimento que produziria um saber, útil ou arredio ao poder, mas o poder-saber, os processos e as lutas que o atravessam e que o constituem, que determinam as formas e os campos possíveis do conhecimento (Foucault, 2010, p. 30).

Como o poder-saber não é uma “coisa”, e, portanto, não pode ser apropriado exclusivamente por algum sujeito, vale frisar que os planejamentos territoriais, sejam

oriundos do Estado ou da sociedade civil, podem servir para finalidades diferentes das suas originais – ou seja, nem todo (P)lanejamento, oriundo da classe dominante, servirá exatamente para essa classe, e vice-versa. O poder-saber deve ser compreendido, afinal, com disposições, manobras, táticas, técnicas, funcionamentos, e, assim, pode ser “[...] reconduzido pela posição dos que são dominados” (Foucault, 2010, p. 30).

3 Planejamento territorial, cartografia social e o poder

A cartografia social apresenta-se como um instrumento de pesquisa interdisciplinar, surgido por volta dos anos 1990, a partir da experiência concreta de situações de conflito territorial. Segundo Acselrad (2013), nesses cenários é que identidades coletivas têm produzido as cartografias sociais:

[...] a literatura tem designado por “giro territorial” o processo de demarcação e titulação de terras envolvendo, a partir dos anos 1990, comunidades e povos tradicionais na região tropical da América Latina, gerando novas configurações no controle dos territórios. [...] é nesta trama territorial que comunidades provisórias constituem-se para promover as experiências ditas de “mapeamento participativo” e “cartografia social”. A despeito de diferenças locais, esta nova trama deu lugar à definição de áreas e à devolução de territórios reivindicados por povos indígenas e afro-latinos (Acselrad, 2013, p. 110).

Silva (2015), tratando-a enquanto uma metodologia de educação popular, coloca que a cartografia social:

[...] sugere e induz a uma ação necessariamente de contestação política direta e a uma possibilidade de olhar crítico sobre as ambiguidades das escolhas e das opções dos diferentes modelos de desenvolvimento sobre a presente geração e sobre gerações futuras (Silva, 2015, p. 06).

Existem registros de experiências com diferentes grupos sociais, que vão desde organizações urbanas (como aquelas estudadas por Oliveira (2014), no Rio de Janeiro) a povos e comunidades tradicionais (como no Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia, coordenado por Alfredo Wagner (Almeida, 2013)). Segundo Almeida (2013), a cartografia social tem como objetivo justamente mapear o território

[...] com base no que é considerado relevante **pelas próprias comunidades estudadas**. [...] os membros destas comunidades que são os sujeitos na seleção do que deverá constar dos mapas produzidos e no registro de pontos a eles referidos (Almeida, 2013, p. 28, grifo nosso).

No que tange às possibilidades de mapeamento dessa proposta, como exposto no grifo acima, não há um padrão cartográfico a ser seguido. Não existem simbologias ou formatações que devam ser seguidas genericamente em qualquer processo; o que será mapeado e como será representado depende unicamente da vontade e das estratégias dos participantes. A incidência de pontos para localizar situações ou objetos espaciais, aqui, assume uma forma livre, de modo que seus significados e suas representações podem ser, literalmente, desenhados à mão pelas pessoas que são mapeadas. A partir desse ponto de vista, podemos afirmar que, aqui, lidamos com uma proposta de (p)lanejamento territorial (p)articipativo.

Se, por um lado, as cartografias sociais não são produzidas necessariamente com fins de servir a algum planejamento territorial, por outro, elas podem se apresentar como subsídios importantes a esses, uma vez que apontam sobre o uso presente e sobre demandas futuras para um território, mormente em uma microescala (para regiões específicas de uma cidade, como um bairro ou uma comunidade, por exemplo). Tratar-se-ia, então, originalmente, de uma proposta de participação autêntica (Souza, 2003).

Que se pese: não se quer, neste item, advogar que a cartografia social, enquanto metodologia, seja sempre uma prática de (p)lanejamento territorial (p)articipativo. Cada experiência deve ser analisada segundo suas nuances concretas, de modo que a classificação seja dada de acordo com cada trama territorial. Assim, não é estranho encontrar iniciativas de cartografia social que são propostas ou que servem aos interesses da dominação, a partir da adoção de modelos (P)articipativos – aqui, podemos notar que o modelo de participação não é efeito de uma metodologia específica, mas, sim, é resultado das relações de poder de uma trama territorial concreta⁸.

⁸ Para refletir sobre isso, podemos tomar a título de exemplo o projeto do governo do Estado do Paraná, denominado de “Cartografia Social, Terra e Cidadania”, criado pelo Instituto de Terras, Cartografia e Geologia do Paraná (ITCG), em parceria com ONGs e com a Secretaria do Estado de Educação (SEED), cujo objetivo final fora tão somente coletar informações pertinentes ao Zoneamento Ecológico Econômico do

4 Planejamento territorial, CAR e poder

Segundo Cazula (2021), o CAR é um instrumento central da legislação ambiental brasileira, sendo estratégico para “[...] o planejamento ambiental e econômico do uso e ocupação do imóvel rural” (Cazula, 2021, p. 110). Historicamente, esse cadastro fora

[...] instituído pelo governo federal por meio do Programa Mais Ambiente (Decreto Federal n.º 7.029, de 2009) e consolidado no ordenamento jurídico pela Lei n.º 12.651, de 2012, que criou o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (SINIMA). No ano de 2012, com a aprovação do Decreto Federal n.º 7.830, o CAR se tornou obrigatório para todos os imóveis localizados em zonas rurais do país e deve ser feito por meio de cadastro público, em meio eletrônico (Cazula, 2021, p. 110).

Por lei, o CAR é definido como um

[...] **registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório** para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados **para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento** (Brasil, 2012, art. 29, grifo nosso).

O CAR responde, então, às demandas Estatais presentes no Novo Código Florestal (Brasil, 2012). Apenas após o registro, o proprietário tem acesso ao recibo de inscrição do imóvel rural no CAR, obtendo a “[...] documentação exigida para a análise da localização da área de reserva legal⁹, inclusive perante as instituições financeiras para concessão de crédito agrícola” (Cazula, 2021, p. 117).

Ainda que não tenha valor para fins de regularização fundiária, visto que se trata de um instrumento de caráter ambiental, tal registro tem sido, erroneamente, utilizado

Paraná – esta fora uma cartografia social que pode ser classificada como um (P)lanejamento territorial (P)articipativo. Mais informações sobre a publicação estão disponíveis no site oficial do Instituto Água e Terra (IAT) do estado do Paraná: https://www.iat.pr.gov.br/sites/agua-terra/arquivos_restritos/files/documento/2020-03/cartografia_social.pdf.

⁹ A reserva legal está prevista no Código Florestal (Brasil, 2012), em seu artigo 12, estabelecendo que “[...] todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente”, observando percentuais mínimos de acordo com o bioma e o tamanho da propriedade.

“[...] para fins de legitimação e usucapião”, em processos de grilagem de terras (Marés, 2015, p. 79); a tese de Cazula (2021) trata, a propósito, exatamente de um caso similar.

No que tange às comunidades tradicionais, o CAR apresenta um tratamento diferenciado aos indígenas e quilombolas: suas inscrições são realizadas diretamente pelo Estado (FUNAI e INCRA, respectivamente). Além disso, seus processos de mapeamento são simplificados: não precisam utilizar as legendas previstas no “Módulo de Cadastro do CAR”, devendo mapear apenas os limites dos territórios.

As demais comunidades tradicionais, como pescadores artesanais, ilhéus do Rio Paraná, faxinalenses, benzedeiros e outras identidades étnicas, que não possuem uma legislação específica de reconhecimento de suas identidades coletivas, por seu turno, ficam invisibilizadas nesse processo, pois algumas pessoas acabam por registrar seus lotes individualmente (como se fossem proprietários rurais de uma área particular e ignorando suas distintas configurações de uso coletivo e comum do território), enquanto outras simplesmente não participam do processo. Essa inviabilização se dá, portanto, pela forma como a política pública interpreta as demais comunidades tradicionais, tratando-as como se fossem proprietários de áreas privadas. Para essas pessoas, o mapeamento deve ser feito individualmente pelos próprios proprietários (ou dos “cadastrantes”) e, para tanto, os interessados devem instalar o SIG “Módulo Cadastro do CAR” em seus computadores particulares, e, através de fotointerpretação, declarar os limites e as áreas de uso e proteção de seu território. Isso, na prática, não é tão simples, como aponta Cazula:

[...] o cadastro é bem complexo, e nota-se que camponeses podem ter dificuldades em se cadastrar, se não obtiverem apoio de órgãos públicos de atuação local e/ou de sindicatos rurais que priorizem atenção aos mais desassistidos financeiramente (Cazula, 2021, p. 118).

Nesse sentido, fica evidente que o CAR é uma proposta de (P)lanejamento territorial (P)articipativo, uma vez que parte da iniciativa e dos anseios do Estado, funcionando para seus fins. Afinal, não há CAR se não a partir do Estado; e a participação funciona pelo e para os fins escolhidos pelo Estado. Seu modelo de participação, então, pode ser definido como pseudo-participativo (Souza, 2003), uma vez que é impositivo e

tem seu processo de mapeamento restrito às demandas estatais: os participantes só podem mapear informações pré-definidas pelo Estado, e que servem às suas necessidades.

5 Por uma gramática da participação nos planejamentos territoriais: análises e discussões

Os limites de cada proposta de planejamento podem ser analisados a partir de diferentes pontos de vista; aqui, a intenção é analisar as possibilidades dadas aos participantes de mapeamentos participativos de influenciarem o processo da cartografia final da qual participam da construção. Para isso, compararemos os métodos acionados nas cartografias sociais e no CAR, exemplificando a abrangência temática e as formas de representação espacial utilizadas. Em suma, analisaremos *como* (quais e quantas representações espaciais estão disponíveis¹⁰?) e o *que* (qual o significado dessas legendas?) se pode representar cartograficamente, em cada proposta.

Para exemplificar o uso das legendas na cartografia social, utilizaremos as cartografias presentes nos Boletins Informativos números 4 (Pescadores Artesanais ligados ao MOPEAR - 2014) e 3 (Ocupação Jardim Jacarandá 2 – 2015); e os mapeamentos ocorridos nas Terras Indígenas Guarani Nhandewa - Pinhalzinho, Laranjinha e Ywy Porã (Varella; Souza; Duarte, 2019), todas produzidas pelo NUPOVOS¹¹.

Como dito anteriormente, a cartografia social não pressupõe métodos rígidos de representação espacial – em termos quantitativos, cada processo poderá ter mais ou

¹⁰ No geoprocessamento, e na cartografia básica, de um modo geral, existem três possibilidades de representação espacial possíveis: o ponto (para a localização de fenômenos pontuais), a linha (para representar trajetos e fluxos) e o polígono (para demarcar limites, fronteiras e áreas) (Varella; Duarte; Martins, 2013).

¹¹ BOLETIM Informativo 4: Identidades Coletivas e Conflitos Territoriais no Sul do Brasil – Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais do Litoral do Paraná. Projeto de Extensão Mapeamento Social dos Conflitos Territoriais nas Ilhas de Guaraqueçaba. Coordenação: Prof. Roberto Martins de Souza – Paranaguá/IFPR, Edição especial/ nov 2015. 21 p.

BOLETIM Informativo 3: Identidades Coletivas e Conflitos Territoriais no Sul do Brasil – Associação dos Moradores do Bairro Jardim Jacarandá 2. Projeto de Extensão Cartografia Social do Bairro Jacarandá 2. Coordenação: Prof. Roberto Martins de Souza – Paranaguá/IFPR, Edição especial/ set 2015. 16 p.

VARELLA, Marcelo Cunha; SOUZA, Roberto Martins de; DUARTE, Letícia Ayumi. Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas: mapa das terras indígenas Laranjinha, Pinhalzinho e Ywy Porã, 2019.

menos legendas, a depender das demandas do grupo; desde uma perspectiva qualitativa, as legendas podem abranger qualquer assunto que seja de interesse do coletivo. O quadro 2 esboça um pouco isso:

Quadro 2 – Quantificação das legendas utilizadas nas cartografias sociais produzidas pelo NUPOVOS que foram analisadas neste artigo

Grupo	Quantidade de itens da legenda	Formas de representação das legendas
Pescadores artesanais (MOPEAR) (Guaraqueçaba)	91 itens de legendas	0 linhas 7 polígonos 84 pontos
Ocupação Jardim Jacarandá 2 (Paranaguá)	31 itens de legendas	1 linha 2 polígonos 28 pontos
Terras Indígenas Pinhalzinho, Laranjinha e Ywy Porã (Tomazina, Abatiá e Santa Amélia, respectivamente)	54 itens de legendas	0 linhas 17 zonas 37 pontos

Fonte: elaborado pelos autores (2024).

O quadro acima demonstra como as cartografias sociais se adaptam a cada situação concreta, sem seguir padrões: a dos Pescadores artesanais tem quase três vezes mais legendas que a da Ocupação Jardim Jacarandá 2. Usar mais ou menos legendas para caracterizar situações consideradas relevantes, enfim, é uma decisão estratégica de cada coletivo.

De modo geral, a forma mais usual de representação espacial nas cartografias sociais do NUPOVOS é o ponto, visando localizar objetos ou situações que não se espalham por todo o território. Os polígonos, por sua vez, normalmente representam os limites dos territórios, situações ou usos recorrentes dispersamente em toda uma área.

Quanto aos significados das representações espaciais, as cartografias sociais também não obedecem a padrões. O quadro 3 exemplifica isso:

Quadro 3 – Exemplos de tipologias de legendas utilizadas nas cartografias sociais do NUPOVOS que foram analisadas neste artigo

Grupo social	Legenda	Observação sobre o significado da legenda
Guarani nhandewa (Terras Indígenas Pinhalzinho (Tomazina), Laranjinha (Abatiá) e Ywy Porã (Santa Amélia) – PR)	 Marco derrubado	Dentre as estratégias dos grileiros está a destruição de marcos do perímetro da aldeia.
	 Assassinato de Liderança	Em Pinhalzinho, uma liderança foi assassinada por não-indígenas em decorrência da disputa territorial.
	 Sítio Arqueológico	Em Ywy Porã, resquícios arqueológicos comprovam o território indígena.
	 Aplicação de agrotóxico	Legenda zonal, para representar monoculturas de pinus, eucalipto e soja existentes no entorno do território.
Ocupação Jardim Jacarandá 2 (Paranaguá-PR)	 Transporte público	O uso de uma cruz vermelha em frente às legendas denota a ausência destes serviços públicos.
	Arruamento interno	Representação em linha para mapear as ruas internas (não reconhecidas pelo poder público).
Pescadores(as) Artesanais e Caiçaras do Litoral do Paraná (Guaraqueçaba-PR)	 Caranguejo  Caceio  Espinhel  Caracol	Nesta cartografia social, quase cem pontos foram utilizados para representar as diferentes práticas tradicionais dos pescadores artesanais.

Fonte: elaborado pelos autores (2024).

As denúncias aparecem como a grande marca das cartografias sociais do NUPOVOS: negligências do Estado, formas de violência física e simbólica, invasões de territórios, impactos ambientais causados por terceiros dentre outras situações são iluminados por legendas criadas pelos próprios sujeitos. Cada nova cartografia social, gera um conjunto de novas legendas, com novos símbolos, novas representações espaciais e novos significados. Isso porque as cartografias sociais produzidas pelo NUPOVOS partem sempre das demandas dos coletivos – daí a justificativa de grafá-la

como um (p)lanejamento territorial (p)articipativo: porque é proposta pelas comunidades e porque possui um modelo participativo flexível, capaz de representar o território a partir das demandas dos participantes.

O CAR, com seu Módulo de Cadastro, apresenta uma lógica muito diferente: todas as cartografias produzidas possuem um mesmo padrão cartográfico. O quadro 4 tenta demonstrar isso:

Quadro 4 – Tipologias de legendas fornecidas pelo Módulo de Cadastro do CAR

Atributo	Representação espacial	Legendas disponibilizadas pelo Módulo Cadastro do CAR
Área do imóvel	Zona	Área do imóvel
	Ponto	Sede do imóvel
Área de uso Restrito	Zona	Área de uso restrito para declividade de 25 a 45 graus
	Zona	Área de uso restrito para regiões pantaneiras
Servidão administrativa	Zona	Infraestrutura pública
	Zona	Utilidade pública
	Zona	Reservatório de abastecimento ou de geração de energia
	Zona	Entorno de reservatório de abastecimento ou de geração de energia
Cobertura do solo	Zona	Área consolidada
	Zona	Remanescente de vegetação nativa
	Zona	Área de pousio
Área de preservação permanente	Linha	*Curso d'água natural
	Zona	*Lago ou lagoa natural
	Ponto	*Nascente ou olho d'água perene
	Zona	*Reservatório artificial
	Zona	*Manguezal
	Zona	*Vereda
	Zona	*Restinga
	Zona	*Área com altitude superior a 1800 metros
	Zona	*Área de declividade maior que 45 graus
	Zona	*Borda de chapada
	Zona	*Área de topo de morro
	Zona	*Reservatório de geração de energia elétrica construído até 24/08/2001
	Zona	*Banhado
	Zona	*Área de preservação permanente em área

		antropizada não declarada como área consolidada
	Zona	Área de preservação permanente em área consolidada
	Zona	Área de preservação permanente segundo o art.61-A (Lei 12651/2012)
	Zona	Área de preservação permanente em vegetação nativa
Reserva legal	Zona	Reserva Legal proposta
	Zona	Reserva Legal Averbada
	Zona	Reserva Legal Aprovada e não Averbada
	Zona	Reserva Legal vinculada à compensação de outro imóvel

Fonte: elaborado pelos autores (2024). * Esses atributos geram ainda uma outra zona que representa todas as áreas de preservação permanente da propriedade.

Indiferente aos sujeitos mapeados, o Módulo de Cadastro oferta no máximo 33 tipologias de legendas diferentes; dessas, 30 são na forma de área. A marca dessas cartografias está em conseguir ponderar sobre o tamanho das áreas naturais protegidas e das áreas que precisam ser recuperadas em cada propriedade. As legendas ajudam a explicar mais o espaço que o território – tratam mais de *quantificar o meio ambiente* do que de *explicar* sua degradação. Se há uma nascente ou rio secando, por conta do uso de uma propriedade vizinha, para o CAR não importa.

Em termos de análise, podemos definir o CAR como uma proposta de (P)lanejamento territorial (P)articipativo; trata-se de uma proposta do Estado, e seu modelo de participação é rígido, podendo servir aos interesses da dominação. Vale lembrar que o CAR não impede a degradação ambiental, apenas cria condições para que esta seja compensada, seja a partir da recuperação de áreas degradadas (desde os PRAD – Programas de Recuperação de Áreas Degradadas) ou da aquisição das Cotas de Reserva Ambiental (CRA¹²). Estas últimas, criaram, na prática, um novo tipo de mercado de terra, no qual um proprietário pode averbar sua Reserva Legal excedente para um proprietário degradador, que não possua essa Reserva. Trata-se da mercantilização da proteção da natureza¹³, desde a transferência onerosa de sua CRA¹⁴ por tempo determinado em

¹² Segundo o Código Florestal (Brasil, 2012), em seu artigo 44, que o CRA é “título nominativo representativo de área com vegetação nativa, existente ou em processo de recuperação”.

¹³ Esse mercado já é famoso no mundo do agronegócio. Tomemos a reportagem da BVRio a título de exemplo: “Desde a publicação do Código Florestal, a BVRio participa do processo de regulamentação da lei no nível federal e em vários estados. Uma das iniciativas da empresa BVRio foi estabelecer o mercado

contrato. Destruição e proteção da natureza, aqui, se complementam, tal qual a oferta e a demanda de qualquer mercado.

6 Conclusões

Buscamos, neste trabalho, analisar propostas de mapeamento participativo à luz do método foucaultiano, da arqueologia do saber, vinculada à perspectiva da genealogia do poder. Com isso, tentamos evidenciar as relações de poder implícitas a processos participativos de planejamento territorial. Encaramos, então, os planejamentos territoriais como um poder-saber (Foucault, 2010) que pode ser orientado para a resistência ou para a dominação. Logo, cada trama territorial pode apresentar um desfecho diferente para um mesmo tipo de planejamento territorial, a depender de como funcionam as estratégias de luta dos grupos envolvidos nos processos de mapeamento participativo.

A partir de um léxico inspirado em Raffestin (1993) e Souza (2003), refletimos sobre dois aspectos dos planejamentos territoriais participativos (definição dos atores do planejamento territorial e uso político da participação), propusemos um modelo classificatório baseado em quatro possibilidades: (1) (P)lanejamentos territoriais (P)articipativos (modelos não-participativos e pseudo-participativos); (2) (P)lanejamentos territoriais (p)articipativos (pseudo-participativos e participação autêntica); (3) (p)lanejamento territorial (P)articipativo (pseudo participativo); e (4) (p)lanejamento territorial (p)articipativo (participação autêntica). Enquanto as grafias com (P) maiúsculo indicariam um poder oriundo das classes dominantes e atores externos ao território mapeado, aquelas grafadas com (p) minúsculo apontariam à resistência, a um poder que nasce da sociedade civil.

de CRAs para ajudar os proprietários rurais a cumprirem com suas obrigações de Reserva Legal, desenvolvendo toda a infraestrutura necessária para seu funcionamento, que incluiu estruturas contratuais e documentos regulatórios e uma plataforma de negociações lançada em dezembro de 2012” (Disponível em: <https://www.bvrio.org/pt-br/mercado-de-cotas-de-reserva-ambiental/>).

¹⁴ O decreto federal nº 9.640/2018 (Brasil, 2018), em seu art. 17, define que a “CRA pode ser transferida, onerosa ou gratuitamente, à pessoa física ou jurídica de direito público ou privado, por meio de termo de transferência assinado pelo requerente ou pelo titular da CRA e pelo adquirente”.

Ante a variedade de tramas territoriais existentes e possíveis na realidade social, reforçamos que só faz sentido classificar quaisquer propostas de planejamento territorial a partir de casos concretos. É um erro, por exemplo, rechaçar toda proposta oriunda do Estado, tratando-a como reacionária, ou preconceber que toda a cartografia social é (p)articipativa. Essa gramática proposta aponta para a existência de modelos híbridos e dinâmicos de planejamento territorial, oriundos do novo momento histórico em que vivemos, marcado, entre outras coisas, pelas lutas sociais travadas em torno da democracia política e pelo giro territorial.

Desde esse ponto de vista teórico e metodológico, analisamos três cartografias sociais vinculadas ao NUPOVOS e as comparamos com o Módulo Cadastro do CAR. Nossa análise apontou que a primeira proposta consiste em um (p)lanejamento territorial (p)articipativo, pois a demanda surge das comunidades, e o modelo participativo adequa-se aos objetivos políticos destas; enquanto o CAR, por seu turno, nos pareceu uma proposta de (P)lanejamento Territorial (P)articipativo, dado que é oriunda de uma demanda do Estado, e o seu modelo de participação é rígido, servindo às finalidades estatais. Sobre esse último ponto, apontamos alguns indícios de como o CAR pode servir de incentivo à destruição do meio ambiente, desde o mercado de CRAs – seus mapas podem funcionar, então, não exatamente para a proteção, mas para a compensação da destruição da natureza.

O modelo de mapeamento do Módulo de Cadastro, ainda que seja participativo (e obrigatório), apresenta sérios problemas no que tange à possibilidade de compreensão dos conflitos territoriais do país e, mais especificamente, da questão ambiental nacional – o CAR invisibiliza quem age para proteger (como as comunidades tradicionais de algumas identidades étnicas e coletivas) e quem age para destruir o meio ambiente. Nascentes secando, invasão de pinus e eucalipto nas terras indígenas, grilagens e assassinatos por fazendeiros possuem um nexo causal evidente, que aponta, ao mesmo tempo, para a destruição do meio ambiente e a tentativa de eliminar territórios coletivos em prol dos latifúndios privados de monocultura. O CAR, enfim, não serve para entender/enfrentar a questão ambiental, mas, sim, para quantificá-la em área e em capital, a fim de regularizar ambientalmente os latifúndios do agronegócio.

Cabe destacar que não se objetiva, aqui, fazer uma ode contrária ao CAR ou a qualquer outra política pública participativa – para além de uma crítica deletéria, o intuito deste artigo fora problematizar os efeitos da participação, a partir de uma proposta de classificação. Acreditamos que o Estado deve contribuir com a criação de espaços de participação social, mas, frisamos, apenas rotulá-los como “participativa” ou “democráticos” não é suficiente.

Buscamos, ao realizar esse exercício de reflexão, atribuir à participação social um lugar de centralidade ao êxito das mais distintas iniciativas de planejamento territorial, desde que esta se aproxime mais de uma concepção de *poder do povo* que de *controle do povo* (Blondiaux, 2013).

Como afirma Duarte (2018), o léxico participativo tem servido, muitas vezes, para legitimar práticas em que a participação popular é esvaziada de sentido, sendo acionada como mera formalidade, no intuito de justificar decisões já tomadas por agentes hegemônicos servindo apenas para fins decorativos. Cabe, assim, o constante questionamento sobre como tem se dado a participação social e a quais contextos e relações de poder ela tem servido de suporte ou como objeto de chancela.

Sugerimos, então, uma agenda de pesquisa, baseada no seguinte problema: como a participação social tem funcionado em processos de planejamento territorial? Um sistema classificatório, como o proposto nesta pesquisa, pode auxiliar em novas comparações, aproximações e distanciamentos de práticas que, atualmente, são tratadas de forma homogênea, sem haver qualquer critério para isso. Afirmar que um planejamento territorial é participativo não basta; entendemos que a participação social é uma oportunidade para a sociedade civil, desde que esta não seja tratada conceitualmente de maneira genérica, nem politicamente como neutra.

Referências

ACSELRAD, Henri. Mapeamentos e tramas territoriais. In: ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de; JÚNIOR, Emmanuel de Almeida Farias (orgs.). **Povos e comunidades tradicionais**: nova cartografia social. Manaus: UFAM, 2013. p. 109-130.

ACSELRAD, Henri; COLLI, Régis. Disputas territoriais e disputas cartográficas. In: ACSELRAD, Henri (org.). **Cartografias sociais e território**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro: IPPUR, 2008. p. 13-44.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Nova cartografia social da Amazônia. In: POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS: nova cartografia social. Manaus: UFAM, 2013. p. 28-34.

BLONDIAUX, Loic. **El nuevo espíritu de la democracia**: actualidad de la democracia participativa. Buenos Aires: Prometeu Libros, 2013.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 maio 2025.

BRASIL. Decreto nº. 9.640, de 27 de dezembro de 2018. Regulamenta a Cota de Reserva Ambiental, instituída pelo art. 44 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Seção 1, p. 10, 28 dez. 2018.

BRASIL. Lei nº. 9.985 de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Seção 1, p. 1, 19 jul. 2000.

BRASIL. Lei nº. 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Seção 1, p. 1, 17 jul. 2001.

BRASIL. Lei nº. 12.651 de 25 de maio de 2012. (Código Florestal) Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Seção 1, p. 1, 28 maio 2012.

CAZULA, Leandro Pansonato. **O Cadastro Ambiental Rural (CAR) nas estratégias de grilagem de terras na Amazônia**: o caso da gleba Pacoval, Pará. 2021. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, Departamento de Geografia, São Paulo, 2021.

CONHEÇO o meu lugar. Intérprete: Belchior. In: ERA uma vez um Homem e seu Tempo. Intérprete: Belchior. Fortaleza: WEA, 1979. 1 disco vinil, faixa 7 (3 min).

DUARTE, Fábio. **Planejamento urbano**. São Paulo: IBEPEX, 2011.

DUARTE, Letícia Ayumi. **“Resistir e retomar, nossa terra e nosso mar”**: os comuns como planejamento e gestão territorial subversivos em Guaraqueçaba. 446 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Departamento de Geografia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

FOUCAULT, Michel. **Segurança, território, população**: curso dado no College de France (1977-1978). São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. 38. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2010.

GOHN, Mária da Glória. **Movimentos sociais no início do século XXI**: antigos e novos atores. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2015.

JOLIVEAU, Thierry. O lugar dos mapas nas abordagens participativas. In: ACSELRAD, Henri (org.). **Cartografias sociais e território**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro: IPPUR, 2008. p. 45-69.

LIMONAD, Ester et al. Para tratar do planejamento territorial. In: LIMONAD, Ester e MONTEIRO, João C. (orgs.). **Planejamento territorial**: reflexões críticas e práticas alternativas. São Paulo: Max Limonad, 2021. p.09-15.

MACHADO, Roberto. Introdução: por uma genealogia do poder. In: FOUCAULT, Michel. **A microfísica do poder**. São Paulo: Vozes, 2014. p. 07-34.

MARÉS, Cadastro Ambiental Rural (CAR) e povos tradicionais. **Revista da Faculdade de Direito da UFG, Goiânia**, v. 39, n. 1, p. 77-91, jan./jun. 2015.

OLIVEIRA, Aercio. **Cartografia social urbana**: transformações e resistências na Região Portuária do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Fase, 2014.

OLIVEIRA, João Pacheco de. Soberania, democracia e cidadania. In: POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS: nova cartografia social. Manaus: UFAM, 2013. p. 12-15.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

SILVA, Evanildo da. Cartografia social: para aprender a decidir em condições de igualdade sobre o presente. In: BARROS, Joana et al. **Territórios da utopia**: resistência aos impactos dos projetos de desenvolvimento no Brasil. Rio de Janeiro: Fase, 2015. p. 73-86.

SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

VARELLA, Marcelo Cunha; DUARTE, Letícia Ayumi; MARTINS, Pedro. Uma discussão espacial a partir das cartografias sociais e a representação de territorialidades específicas. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, Curitiba, v. 2, n. 1, p. 13-19, jan./jun. 2013.

VIANA, Aurélio. Apresentação. In: ACSELRAD, Henri (org.). **Cartografias sociais e território**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro: IPPUR, 2008. p. 05-07.

ⁱ Artigo recebido em 12/01/2025

Artigo aprovado em 15/07/2025

O artigo é uma versão ampliada e revisada de artigo que autores apresentaram no “VII Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade”, que ocorreu em Florianópolis, no período de 25 a 28 de setembro de 2024.

ⁱⁱ Contribuições do autor: escrita – análise e edição.

ⁱⁱⁱ Contribuições da autora: escrita – rascunho original.

^{iv} Contribuições do autor: supervisão.