

Diálogos

Soberania e Clima

V.4 N° 1. 2025.

Democracia, Soberania e Clima

Ilza Maria Tourinho Girardi

Luiza Chaer

Marcele Oliveira

Marcos Woortmann

Marília Closs

Mauricio Guetta

Nádia Xavier Moreira

Semíramis Biasoli

Tatiana Castelo Branco

Thaís Brianezi

Rachel Trajber



O Centro Soberania e Clima

O Centro Soberania e Clima é um think tank voltado para a promoção de diálogo, apoio à formação e disponibilização de conhecimentos e informações visando à aproximação construtiva entre os setores de meio ambiente, segurança e defesa nacionais. O Centro busca promover um ambiente qualificado para o debate construtivo sobre as interações entre defesa e desenvolvimento sustentável, com o objetivo de valorizar convergências e superar resistências entre stakeholders relevantes, incluindo governos, sociedade civil organizada, forças armadas, academia e setor privado.

Diálogos Soberania e Clima

Diálogos Soberania e Clima é uma publicação semestral do Centro Soberania e Clima que pretende apresentar diferentes perspectivas e questionamentos sobre temas relacionados a mudanças climáticas, sustentabilidade socioambiental, segurança, soberania e estratégias de defesa, de maneira a fomentar discussões qualificadas para promover articulação entre políticas públicas voltadas para meio ambiente, desenvolvimento sustentável, segurança e defesa nacionais.

As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade do(a)s autor (a) (es) (as), não refletindo, necessariamente, a posição das instituições envolvidas.

EDITORA CHEFE

Mariana Nascimento Plum

COMITÊ EDITORIAL

Bruna Ferreira
Letícia Britto dos Santos
Mila Campbell

CONSELHO EDITORIAL

Antonio Augusto Muniz de Carvalho
Felipe Sampaio
Gabriel Sampaio
Marcelo Furtado
Raul Jungmann
Sergio Westphalen Etchegoyen

REVISÃO TÉCNICA

Nathália Gallucci

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Pedro Bopp

IMAGEM DA CAPA

Freepik.com

SOBERANIA E CLIMA

CNPJ 45.182.226/0001-99
Av. Pau Brasil, lote 06, Sala 407 - Parte 136
Águas Claras
Brasília/DF
CEP 71.916-50
www.soberaniaeclima.org.br

APOIO



DISTRIBUIÇÃO GRATUITA

Diálogos Soberania e Clima.

V.4 N° 1. 2025.
Brasília. Centro Soberania e Clima.
99p;

ISSN online 2764-9717

1. Democracia. 2. Mudança do Clima. 3. Soberania. 4. Desenvolvimento Sustentável.
5. Meio Ambiente.

Sumário

4 Prefácio à Edição Especial

— Mariana Nascimento Plum, Bruna Ferreira e Mila Campbell

6 A responsabilidade do Jornalismo Ambiental na formação cidadã em tempos de emergência climática

— Ilza Maria Tourinho Girardi

20 Efetividade da proteção do meio ambiente: propostas para o fortalecimento em recursos humanos dos órgãos executores do Sistema Nacional do Meio Ambiente

— Mauricio Guetta

30 Inter-relações entre conhecimento tradicional, biodiversidade e defesa nacional

— Nádia Xavier Moreira

42 Enfrentar a emergência climática demanda investir em educação ambiental transformadora

— Thaís Brianezi, Semíramis Biasoli e Rachel Trajber

53 Mudanças climáticas, gênero e litigância: a busca de mulheres por justiça climática

— Tatiana Castelo Branco

64 Democratização da política externa brasileira, participação social e clima: o que isso tem a ver?

— Marília Closs

76 Crise global, solução local: práticas culturais impulsionando o debate climático nas periferias

— Marcele Oliveira

88 Democracia, soberania e meio ambiente: o Brasil e o Acordo de Escazú

— Marcos Woortmann e Luiza Chaer

Prefácio à Edição Especial

Os deveres de tutela do Estado Brasileiro ao meio ambiente e de proteção dos direitos socioambientais de sua população estão consagrados na Constituição Brasileira de 1988, através do seu Artigo 225, que garante que “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Apesar do disposto na Constituição Federal, o atual cenário de polícrises globais que caracteriza o Antropoceno, período geológico de mudanças profundas produzidas pelo homem nos ciclos naturais do planeta, faz com que a garantia constitucional desses direitos se torne um desafio cada vez maior.

A maior ocorrência de eventos climáticos extremos, que têm gerado fluxos migratórios, perdas materiais e econômicas, danos ao meio ambiente, à saúde e ao bem-estar das populações, é apenas um dos desafios que se impõem à garantia desses direitos. É importante salientar que essa realidade não se aplica apenas ao Brasil, mas tem se reproduzido em diversas localidades no mundo. E esses fenômenos adicionam desafios à soberania dos Estados, no que diz respeito à capacidade destes em garantir o bem-estar de suas populações.

Nesse contexto, é importante recordar que a soberania é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, conforme estabelece o artigo 1º da Constituição de 1988. No enfrentamento da crise climática, o conceito de soberania precisa ser reafirmado e ampliado: não apenas como poder do Estado, mas como capacidade coletiva de proteger o território, os recursos naturais e os direitos da população, garantindo o uso sustentável das riquezas nacionais de forma autônoma e justa. Isso inclui reconhecer e fortalecer o papel de povos e comunidades tradicionais como guardiões de saberes e práticas essenciais à sustentabilidade, bem como assegurar sua participação nas decisões sobre os rumos do desenvolvimento do país.

Outro ponto que chama a atenção nesse cenário se refere às disputas de interesses econômicos e políticos - que são produtos de práticas extrativistas predatórias já consolidadas no sistema capitalista - e ao enfraquecimento de legislações regulatórias existentes. Aqui, novamente, o Brasil não é o único exemplo. Tem crescido em todo o mundo o número de mobilizações que se opõem a projetos com claros impactos socioambientais, tais como a construção de hidrelétricas, de usinas nucleares e a instalação de áreas de mineração, e que frequentemente acontecem à revelia de comunidades locais - diretamente afetadas por tais projetos. Tais mobilizações têm se organizado, por exemplo, em torno da luta pela defesa da biodiversidade, pelos direitos de povos originários e pelo uso tradicional da terra, além da exigência de maior transparência, fiscalização e responsabilização de empresas e agentes públicos.

Vale ressaltar que a maioria dessas mobilizações não adota discursos preservacionistas ingênuos. Organizações da sociedade civil e povos e comunidades tradicionais compreendem as potencialidades do meio ambiente como locus de geração de riqueza que pode contribuir para o desenvolvimento nacional. Outra questão que esses atores também compreendem é que precisam fazer parte e colher os frutos desse desenvolvimento, para que, dessa forma, ele seja sustentável, calcado na bioeconomia, com respeito à natureza e a conhecimentos tradicionais e distribuído de maneira mais justa e igualitária.

No plano político, algumas narrativas criadas e reforçadas por diferentes grupos de interesse têm ultrapassado os limites saudáveis da democracia e levado a dois fenômenos prejudiciais para a contenção da crise climática: o negacionismo e a polarização. A fuga da realidade e a aver-

são ao diálogo vão totalmente de encontro ao espírito cooperativo necessário para a criação de mecanismos conjuntos efetivos para lidar com os efeitos da mudança do clima. Pelo próprio fato de o impacto da crise climática ser em escala planetária, a construção de consensos e convergências por meio de processos democráticos participativos deveria ser o *modus operandi*.

Fica evidente, portanto, que o enfrentamento das mudanças climáticas e, logo, a efetivação do direito ao meio ambiente saudável, só será possível através do fortalecimento da própria democracia e, desse modo, da garantia de direitos humanos e direitos constitucionalmente estabelecidos. Nesse sentido, se o objetivo é a resolução das crises atuais, também é fundamental a construção de políticas públicas participativas, construídas pelos mais diversos atores da sociedade — governo, sociedade civil, empresariado —, e a partir de suas próprias experiências e saberes.

A proposta desta Edição Especial é, desse modo, aprofundar o debate democrático em meio às intersecções entre questões climáticas e de soberania nacional, apontando para como o enfrentamento da crise climática atual necessita de instituições democráticas robustas e fortalecidas, inclusive tendo em vista a construção de um novo modelo de sociedade, que visa a sustentabilidade e, portanto, uma relação não predatória com o meio ambiente.

O primeiro *policy paper* da Edição, escrito por Ilza Maria Tourinho Girardi, aborda a responsabilidade e a importância do Jornalismo Ambiental para a formação cidadã, que contribui para (in)formar cidadãos capazes de compreender a emergência climática e sua gravidade. Mauricio Guetta apresenta algumas propostas para o fortalecimento da capacidade institucional de órgãos voltados à proteção ambiental no Brasil, no contexto do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). A partir do exemplo dos soldados indígenas, Nádia Xavier Moreira aborda as interrelações entre conhecimento tradicional, biodiversidade e defesa nacional. Thaís Brianezi, Semíramis Biasoli e Rachel Trajber, por sua vez, argumentam que enfrentar a emergência climática demanda investir em educação ambiental transformadora, enraizada na justiça climática e no fortalecimento democrático, propondo, ao mesmo tempo, diretrizes e ações estruturantes para integrar essa agenda às políticas públicas educacionais.

Alguns *policy papers* também deram destaque a processos participativos, nos mais diversos níveis, que reforçam a construção democrática da política climática no Brasil. Tatiana Castelo Branco, avaliando os impactos desproporcionais da mudança do clima sobre a vida de mulheres, analisou algumas reivindicações de mulheres por justiça através da litigância climática. Partindo da premissa de que a política externa é uma política pública, Marília Closs tratou da participação social na construção da agenda climática dentro da política externa brasileira, apontando, ao mesmo tempo, para lacunas significativas a respeito da participação social nesse contexto. Marcele Oliveira lançou luz sobre o papel das práticas culturais na criação de espaços de diálogo sobre mudança do clima nas periferias brasileiras. E, por fim, Marcos Woortmann e Luiza Chaer analisaram os impactos e oportunidades da ratificação do Acordo de Escazú, destacando sua relevância para o aprofundamento democrático, o fortalecimento da soberania estatal e o combate aos crimes ambientais, além de enfatizar a urgência de sua aprovação como medida estratégica para o Brasil.

Reunindo olhares plurais e experiências situadas, esta coleção de textos contribui para evidenciar como o enfrentamento da crise climática passa por disputas políticas e institucionais profundas, que dizem respeito à capacidade da sociedade brasileira de proteger seus territórios, garantir justiça climática e consolidar uma democracia substantiva. Ao explorar dimensões diversas — da educação à participação social, da proteção ambiental a dinâmicas da política externa — os textos aqui reunidos iluminam caminhos possíveis para a construção coletiva de um projeto de país comprometido com o bem-estar das presentes e futuras gerações.

Boa leitura!

Mariana Nascimento Plum
Bruna Ferreira
Mila Campbell

A responsabilidade do Jornalismo Ambiental na formação cidadã em tempos de emergência climática

Ilza Maria Tourinho Girardi¹

Sumário executivo

Este *policy paper* explora o papel do Jornalismo Ambiental na construção da cidadania, tratando da sua importância ao fornecer informações que contribuem para a compreensão da gravidade da crise climática. Cidadãos informados podem engajar-se em movimentos socioambientais e pressionar o poder público por medidas eficazes. Esse estudo, baseado em pesquisa bibliográfica, busca elucidar algumas ações da Organização das Nações Unidas (ONU) na construção de políticas para conter o aquecimento global, bem como as denúncias do movimento ecológico sobre a inação dos governos frente aos riscos climáticos e sua repercussão na imprensa. Sob a ótica do Jornalismo Ambiental, a pesquisa avalia a cobertura jornalística sobre meio ambiente no Brasil, com foco no desastre climático que eclodiu no Rio Grande do Sul em maio de 2024. Ao concluir, destaca-se a responsabilidade do Jornalismo na construção de uma cultura de prevenção de riscos de desastres climáticos, bem como em disponibilizar informações para que os cidadãos participem da tomada de decisões relacionadas às medidas de enfrentamento, mitigação, adaptação e reconstrução no pós desastre.

Desta forma, este *paper* analisa como o Jornalismo hegemônico tem coberto as mudanças climáticas desde os primeiros alertas da ONU sobre a necessidade de reduzir as emissões de gases de efeito estufa. Desde 1972, diversas conferências foram realizadas para tratar de temas de interesse planetário, tendo em vista a conservação da natureza e da qualidade de vida; todas relacionadas com o clima. A primeira grande iniciativa foi a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo. Em 1998, o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) foi criado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e pela Organização Meteorológica Mundial, com o objetivo de divulgar o conhecimento mais avançado sobre as mudanças climáticas. Em 1992, ocorreu no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como “Cúpula da Terra”. Como resultado, em 1994 foi estabelecida a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança Climática (UNFCCC, na sigla em inglês), um tratado internacional para orientar ações globais no combate ao aquecimento global. Desde então, os países signatários da UNFCCC se reúnem nas Conferências das Partes (COPs, na sigla em inglês) para discutir e implementar medidas destinadas a conter o aumento da temperatura da Terra e enfrentar os desafios das mudanças climáticas.

A criação desses organismos e a realização das conferências impulsionaram a cobertura da imprensa, que passou a dar maior visibilidade às questões ambientais. Ao mesmo tempo, o movimento ecológico ganhou força, denunciando impactos ambientais e pressionando por mudanças, o que também foi amplamente discutido pelos meios de comunicação. No entanto, as ações do Jornalismo eram passageiras, como demonstrado neste *policy paper*. Havia a

1. Professora Titular aposentada da Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora Convidada no Programa de Pós-Graduação em Comunicação da UFRGS. Líder do Grupo de Pesquisa em Jornalismo Ambiental CNPq/UFRGS. Membro do Observatório do Jornalismo Ambiental (UFRGS). Membro do Núcleo dos Ecojornalistas do Rio Grande do Sul.

crença de que os jornalistas interessados no tema eram militantes e, portanto, não respeitavam os princípios da objetividade, imparcialidade e neutralidade. Além disso, a cobertura ambiental era vista como uma ameaça aos interesses econômicos e aos patrocinadores das empresas jornalísticas. Diante desse cenário, a temática foi assumida pelo Jornalismo não hegemônico, que historicamente enfrenta dificuldades financeiras para manter sua atuação.

Com isso, argumento neste *paper* que, no que tange à pauta climática, o Jornalismo hegemônico deixou de cumprir seu papel fundamental de promover a circulação de temas essenciais para a cidadania. No entanto, a partir do governo Bolsonaro, diante dos ataques à área ambiental, a imprensa tradicional foi compelida a assumir, entre outras, a defesa da natureza e das comunidades tradicionais, ainda que suas coberturas apresentem limitações e mereçam reparos. Nesse contexto, para contribuir com o Jornalismo Ambiental — uma abordagem que pode ser adotada em todas as editorias, além da imprensa especializada — sugere-se as seguintes medidas:

1. Observação das Diretrizes Curriculares Nacionais para o curso de Jornalismo, aprovadas pela Resolução CNE/CES nº 1, de 27 de setembro de 2013;
2. Ampla inclusão da disciplina de Jornalismo Ambiental nos currículos dos cursos de Jornalismo no país;
3. Obrigatoriedade da educação ambiental, desde o ensino fundamental até o ensino universitário, podendo ser implementada por meio de disciplinas ou projetos interdisciplinares;
4. Abertura de editais para financiamento da mídia ambiental pelo governo brasileiro, a fim de dar sustentação aos veículos de Jornalismo Ambiental, incluindo o salário dos profissionais;
5. Abertura de editais para financiamento de projetos de Jornalismo Ambiental em rádios comunitárias, organizações do movimento ecológico e/ou comunitário, incluindo a remuneração dos profissionais;
6. Abertura de editais para organização dos congressos promovidos pela Rede Brasileira de Jornalismo Ambiental;
7. Abertura de editais para financiar projetos de Jornalismo Ambiental voltados para todos os biomas brasileiros;
8. Criação de linhas de pesquisa em Comunicação e Jornalismo Ambiental nos cursos de pós-graduação em comunicação, em especial nas universidades públicas.

Palavras-chave

Jornalismo Ambiental; Cidadania; Emergência Climática.

“A finalidade do Jornalismo é colocar em circulação informações essenciais que permitam ao leitor, ouvinte, telespectador ou internauta participar dos processos de decisão na sua comunidade, município, estado e país.”

“O Jornalismo Ambiental é uma especialidade do Jornalismo, ou mesmo uma forma de olhar o mundo (Frome, 2008), uma perspectiva que carrega consigo o compromisso com a defesa da vida em todas as suas dimensões. No Brasil, foi impulsionado durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO 92), realizada em 1992 no Rio de Janeiro. Antes da Conferência, os jornais prepararam-se criando editorias de meio ambiente ou cadernos especiais, que aos poucos foram abandonados pelos veículos.”

1. O Jornalismo Ambiental e os desastres climáticos

Diante do cenário de emergência climática e de outros problemas ambientais resultantes de opções tecnológicas que causam danos à saúde de todos os seres, cabe iniciar esta reflexão com a seguinte pergunta: qual é a finalidade do Jornalismo? Vários autores já se debruçaram sobre esse questionamento, procurando demonstrar a importância dessa prática em uma sociedade democrática. A finalidade do Jornalismo é colocar em circulação informações essenciais que permitam ao leitor, ouvinte, telespectador ou internauta participar dos processos de decisão na sua comunidade, município, estado e país. Conforme Kovach e Rosenstiel (2004, p.31), o Jornalismo contribui com a identificação “dos objetivos da comunidade, seus heróis e vilões”. Sociedades que desejam eliminar a liberdade iniciam esse processo censurando a imprensa (Kovach e Rosenstiel, 2004). Em seus primórdios, a atividade atuava em favor de causas reconhecidamente importantes para o interesse público, mas, com o tempo, tornou-se uma prática mercantil, voltada ao consumo e à defesa de interesses privados (Oliveira, 2017); o que dificultou a publicação de informações relacionadas à pauta ambiental.

A defesa de causas socioambientais tornou-se difícil, pois o Jornalismo passou a ser associado a uma suposta atividade imparcial, objetiva e isenta, como se fosse possível suprimir a subjetividade do jornalista. No entanto, essa prática exige do profissional escolhas sobre o tema a ser discorrido, a abordagem a ser adotada e quais as fontes que serão ouvidas (Dornelles, 2008; Bueno, 2007). Essas fontes devem representar a diversidade de vozes que têm algo a dizer sobre o assunto em questão.

Jornalistas que pautavam temas ambientais eram comumente rotulados como “militantes” ou “ativistas” (Bueno, 2007; Frome, 2008; Girardi *et al.*, 2012; Loose e Belmonte, 2023) quando buscavam ouvir fontes das áreas relacionadas à defesa da natureza e das comunidades e povos tradicionais. No entanto, tais rótulos não ocorriam com jornalistas que, por exemplo, destacavam a importância do agronegócio para a economia do país, sem questionar as tecnologias prejudiciais ao meio ambiente e à saúde. Felizmente os jornalistas defensores do meio ambiente não desistiram e até criaram espaços em meios não hegemônicos², praticando o que se passou a denominar de Jornalismo Ambiental ou Ecojornalismo.

O Jornalismo Ambiental é uma especialidade do Jornalismo, ou mesmo uma forma de olhar o mundo (Frome, 2008), uma perspectiva que carrega consigo o compromisso com a defesa da vida em todas as suas dimensões. No Brasil, foi impulsionado durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO 92), realizada em 1992 no Rio de Janeiro. Antes da Conferência, os jornais prepararam-se criando editorias de meio ambiente ou cadernos especiais, que aos poucos foram abandonados pelos veículos. Toda a mídia jornalística voltou-se para o evento e várias revistas especializadas na cobertura ambiental foram criadas na época, tendo aos poucos o mesmo destino das editorias. Ao longo do tempo, após a ECO 92, outras revistas surgiram, mas também sofreram descontinuidade por problemas econômicos ou por mudança nas políticas editoriais das empresas. O mesmo ocorreu com programas de rádio (Loose, 2010; Schwaab, 2007).

Inicialmente, a cobertura ambiental era considerada um ramo do jornalismo científico. No entanto, com os preparativos para a ECO 92, a Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj) reali-

2. De acordo com Loose (2022) os meios hegemônicos são também denominados de tradicional, convencional, de referência, *mainstream* ou comercial. São associados à objetividade, apresentam amplo alcance e estabilidade em sua estrutura econômica. Os meios não hegemônicos possuem uma estrutura organizacional mais frágil, apresentam menor alcance de públicos e não se pautam pela objetividade.

zou, entre 27 e 30 de novembro de 1989, o Seminário para Jornalistas sobre População e Meio Ambiente (Belmonte, 2017). Esse seminário contribuiu para a consolidação do Jornalismo Ambiental no Brasil, pois os jornais passaram a se preparar para a Conferência. Também a pedido da Fenaj, foram criados núcleos de Jornalismo Ambiental em alguns estados, sendo que o Núcleo de Ecojornalistas do Rio Grande do Sul, criado em 1990, existe até hoje. Esse grupo já organizou diversos cursos, seminários e um congresso gaúcho de Jornalismo Ambiental, que foi posteriormente substituído pelos congressos brasileiros de Jornalismo Ambiental, realizados pela Rede Brasileira de Jornalismo Ambiental, criada em 1998. O último e 8º congresso ocorreu em Fortaleza, nos dias 19, 20 e 21 de setembro de 2024. O evento foi uma realização da Rede Brasileira de Jornalismo Ambiental (RBJA), do Instituto Eco Nordeste e do Instituto Envolverde, com apoio do curso de Jornalismo da Universidade de Fortaleza (Unifor).

“Em meio a esse interesse pontual, surgiram as primeiras disciplinas de Jornalismo Ambiental no Brasil em 2003 (Girardi, Loose e Steigleder, 2021), para formar jovens jornalistas que implementassem um trabalho de qualidade nas redações e demonstrassem a urgência dessa abordagem aos editores. Concomitante a isso, a pesquisa acadêmica dedicou-se à construção de um referencial teórico para dar suporte a essa área do conhecimento e contribuir para a qualificação do Jornalismo Ambiental.”

Mesmo com esse interesse da categoria, as empresas jornalísticas oscilam na atenção a essa pauta, que fica muitas vezes condicionada à realização de conferências da ONU sobre meio ambiente, a desastres climáticos e ambientais, ou desastres provocados pelo homem, com danos ao meio ambiente. Em meio a esse interesse pontual, surgiram as primeiras disciplinas de Jornalismo Ambiental no Brasil em 2003 (Girardi, Loose e Steigleder, 2021), para formar jovens jornalistas que implementassem um trabalho de qualidade nas redações e demonstrassem a urgência dessa abordagem aos editores. Concomitante a isso, a pesquisa acadêmica dedicou-se à construção de um referencial teórico para dar suporte a essa área do conhecimento e contribuir para a qualificação do Jornalismo Ambiental.

Para tanto, além das teorias do Jornalismo, especialmente no campo da ética e da função social do jornalismo na construção da cidadania, recorreu-se à busca de conhecimentos na Sociologia, Geografia, Biologia, História, Ciência do Clima, Economia, Física, entre outras áreas. Nesse contexto, a construção do saber ambiental é fundamental para atender aos desafios do Jornalismo que defende a vida. Para Leff (2001, p. 145) “O saber ambiental excede as ‘ciências ambientais’, constituídas como um conjunto de especializações surgidas dos enfoques ecológicos às disciplinas tradicionais para abrir-se aos valores éticos, dos conhecimentos práticos e dos saberes tradicionais”.

Com essa perspectiva, o Grupo de Pesquisa em Jornalismo Ambiental, mesmo antes do seu registro no CNPq/UFRGS (Universidade Federal do Rio Grande do Sul) no ano de 2008, incorporou esse olhar abrangente em suas pesquisas. Os paradigmas da Complexidade (Morin, 2005) e da Ecologia Profunda (Capra, 1982), e a Corrente Teórica Ecosocial sobre Sustentabilidade (Caporal e Costabeber, 2000), apoiados nas áreas do conhecimento já mencionadas, contribuíram para a formação desse modo de enxergar a natureza e suas conexões.

Importa aqui destacar que nem toda cobertura de pauta ambiental é considerada Jornalismo Ambiental. Observando reportagens sobre meio ambiente e diversos estudos realizados sobre o tema, elencou-se alguns pressupostos epistemológicos, ainda em fase de construção, considerados essenciais para que a reportagem seja realizada na perspectiva do Jornalismo Ambiental. A seguir, são apresentados os pressupostos atualizados por Girardi *et al.* (2020):

Figura 1. Pressupostos do Jornalismo Ambiental

- | | |
|---|--|
| 1 ÊNFASE NA CONTEXTUALIZAÇÃO
A abordagem que deve ser ampla, profunda, crítica e apresentar a perspectiva sistêmica. | 5 COMPROMETIMENTO COM A QUALIFICAÇÃO DA INFORMAÇÃO
Envolve engajamento e militância em defesa da sustentabilidade da vida. |
| 2 PLURALIDADE DE VOZES
O jornalista deve ouvir as comunidades envolvidas, além das fontes científicas, políticas e empresariais. | 6 RESPONSABILIDADE COM A MUDANÇA DE PENSAMENTO
O Jornalismo deve assumir sua função educativa. |
| 3 ASSIMILAÇÃO DO SABER AMBIENTAL
Possibilita a incorporação de novos valores que vão ampliar o olhar ambiental. | 7 INCORPORAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO
Amplia o tempo de ação do Jornalismo, orientando-o para o futuro na tentativa de alertar e evitar consequências negativas. |
| 4 COBERTURA PRÓXIMA À REALIDADE DO LEITOR
Trazer as questões ambientais para perto da realidade dos leitores. | |

Fonte: Elaboração própria, com base em Girardi *et al.* (2020).

De acordo com os autores, dificilmente tais pressupostos poderiam ser incorporados em uma cobertura factual, especialmente diante da fragmentação do noticiário diário. Matérias

que não ampliam o conhecimento ou o engajamento pela causa ambiental são classificadas como jornalismo sobre meio ambiente, e não como Jornalismo Ambiental, pois não demonstram inclinação em defesa da natureza. Por essa razão, é fundamental estimular reportagens que forneçam ao público informações contextualizadas, permitindo que reflitam sobre o tema e discutam com amigos, colegas de trabalho ou membros da comunidade. Dessa forma, a disseminação de informações corretas pelo Jornalismo fortalece o processo de construção da cidadania.

2. Coberturas com foco na cidadania ambiental

O jornalista uruguaio Victor Bacchetta (2000, p. 18) destaca o compromisso educativo do Jornalismo Ambiental e seu papel para a formação cidadã. Para ele:

“O jornalismo ambiental considera os efeitos da atividade humana, desde a ciência e a tecnologia em particular, sobre o planeta e a humanidade. Deve contribuir, portanto, com a difusão de temas complexos e análise de suas implicações políticas, sociais, culturais e éticas. É um jornalismo que procura desenvolver a capacidade das pessoas para participar e decidir sobre sua forma de vida na Terra, para assumir em definitivo sua cidadania planetária.”

O jornalismo ambiental considera os efeitos da atividade humana, desde a ciência e a tecnologia em particular, sobre o planeta e a humanidade. Deve contribuir, portanto, com a difusão de temas complexos e análise de suas implicações políticas, sociais, culturais e éticas. É um jornalismo que procura desenvolver a capacidade das pessoas para participar e decidir sobre sua forma de vida na Terra, para assumir em definitivo sua cidadania planetária (Bacchetta, 2020, p, 18).

No entanto, ao longo dos anos disseminaram-se reportagens com visões parciais e voltadas à defesa de um modelo econômico predador, em busca do lucro, apesar dos impactos, sob o argumento de que determinadas práticas estavam de acordo com o projeto de desenvolvimento sustentável – conceito este que merece reflexão e rigor no uso. Importante destacar aqui que nenhum jornalismo é neutro ou imparcial. O que se observa é que o jornalismo hegemônico se considera neutro, se diz imparcial, mas, no entanto, defende ou dá visibilidade a projetos que desconsideram os direitos da sociobiodiversidade.

Diversos estudos realizados no âmbito do Grupo de Pesquisa em Jornalismo Ambiental da UFRGS demonstraram a inclinação do Jornalismo hegemônico para defender o desenvolvimento sem respeitar os limites da natureza, como, por exemplo, mostrar as vantagens da plantação de eucalipto e soja no Bioma Pampa. Em um desses, Girardi *et al.* (2013) analisaram os discursos e as fontes de informação presentes na cobertura de revistas brasileiras acerca da 15ª e da 16ª Conferência das Partes (COP 15 e 16) da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima (UNFCCC), realizadas em 2009 na Dinamarca e em 2010 no México. Para a análise foram selecionadas as edições das revistas *Veja*, *Isto É*, *Época* e *Carta Capital*, no período de 5 a 20 de dezembro de 2009 e de 27 de novembro a 12 de dezembro de 2010. Essas publicações são consideradas de referência, pois nelas circulam personalidades do campo da política e da economia, além de representantes de associações importantes.

Para a COP 15, esperava-se que os países estabelecessem metas mais arrojadas para a diminuição da emissão de gases de efeito estufa (GEE) na atmosfera, substituindo o Protocolo de Kyoto, que estabeleceu a redução de 5% das emissões em relação aos níveis de 1990, no período entre 2008 e 2012. No entanto, os países desenvolvidos não quiseram se comprometer com tais reduções. O Brasil prometeu reduzir 36,1% e 38,9% da emissão de GEE até 2020. Por sua vez, a China propôs a redução em 40 a 45%, enquanto os Estados Unidos propuseram 17%. No final, Estados Unidos, Brasil, China, Índia e África do Sul concordaram em estabelecer medidas para limitar o aumento das temperaturas globais a 2°C acima dos níveis pré-industriais, e os países presentes se comprometeram a anotar suas metas voluntariamente (BBC News, 2019).

A COP 16 teve menos repercussão que a anterior, mas a maioria dos países cumpriu a promessa de registrar suas metas voluntárias. Além disso, houve consensos, tais como a criação de mecanismos para transferência de tecnologias limpas e preservação das florestas, bem

como a criação do fundo de ajuda à adaptação e mitigação das mudanças climáticas (Girardi *et al.*, 2013).

O objetivo da pesquisa foi, portanto, verificar como se deu a construção do discurso sobre sustentabilidade no marco das COPs 15 e 16. Para a análise, partiu-se da compreensão de que “sustentabilidade é a capacidade de um sistema ou de um processo de existir de forma equilibrada por um determinado tempo. Essa capacidade está presente numa sociedade quando ela se organiza de tal forma que consegue garantir o direito à vida de todos os seres que dela fazem parte” (Girardi *et al.*, 2013, p. 180). O conceito está alinhado à corrente teórica ecossocial apresentada por Caporal e Costabeber (2000).

A partir disso, obtivemos a constatação da predominância da corrente ecotecnocrática, também proposta pelos mesmos autores, em contraposição à corrente ecossocial. A última, considera a disparidade econômica e social entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, criticando e pondo em xeque as propostas de cunho mercantil. Ela problematiza o consumo ilimitado e propõe uma mudança na relação do homem com a natureza, além de respeitar a diversidade cultural e os modos de vida. A corrente ecotecnocrática, por sua vez, defende o otimismo tecnológico para resolver o problema das mudanças climáticas e aumentar a produção de alimentos.

“Ao apresentar só um lado, o jornalismo deixa de cumprir o dever de disponibilizar informações aos cidadãos e mostra que as decisões são tomadas levando em conta as pressões do capitalismo, o que prejudica ou retarda a adoção das medidas para evitar o aquecimento do planeta além dos limites acordados.”

As revistas analisadas deram voz predominantemente para as fontes dos setores econômico, político e científico, apesar da presença de movimentos sociais em ambas conferências. A participação dos indígenas, ribeirinhos, quilombolas, catadores, movimentos de mulheres, comunidades religiosas e outros enriquece as discussões, permitindo a apresentação de suas reivindicações para a construção da paz, a erradicação da fome e a garantia dos direitos da sociobiodiversidade ao bem viver. Ao apresentar só um lado, o jornalismo deixa de cumprir o dever de disponibilizar informações aos cidadãos e mostra que as decisões são tomadas levando em conta as pressões do capitalismo, o que prejudica ou retarda a adoção das medidas para evitar o aquecimento do planeta além dos limites acordados.

Em outro esforço analítico, Girardi, Pedroso e Baumont (2011), estudaram a construção do discurso sobre sustentabilidade no Caderno Ambiente de Zero Hora, jornal de referência no Rio Grande do Sul. O corpus da pesquisa foi constituído por todas as edições do caderno, desde seu lançamento em 30 de outubro de 2003 até a última edição no ano de 2007, totalizando 39 exemplares. Para a análise, optaram pelo referencial teórico metodológico da Análise do Discurso (Orlandi, 2000). Constataram que, quando as matérias se referiam à sustentabilidade, havia a predominância do discurso com viés ecotecnocrático (Caporal e Costabeber, 2000) e vinculado a fontes técnicas e oficiais. As pesquisadoras observaram que o discurso, a partir de fontes oficiais e empresariais, demonstra a crença na “ciência, na tecnologia e no progresso econômico como autorreguladores do sistema planetário” (2011, p. 56). Segundo as matérias analisadas, a sustentabilidade é apresentada como um instrumento a serviço dos objetivos do mercado.

Das 39 matérias analisadas, apenas 13 incluíam fontes não oficiais. Embora as fontes oficiais sejam relevantes, é fundamental garantir espaço para outras perspectivas. A ciência também precisa ter voz, especialmente quando alinhada à defesa da vida e das comunidades. No entanto, o direito à fala dos representantes de comunidades deve ser assegurado.

Em 2010, a então governadora do Rio Grande do Sul, Yeda Crusius, lançou o Programa Floresta-Indústria RS (Rio Grande do Sul, 2010)³ para incentivar as atividades “florestais”, que, na prática, consistiam no plantio de eucaliptos e pinus. Dessa forma, a política pública acabou favorecendo a expansão de empreendimentos das empresas produtoras de celulose e papel no estado gaúcho. Com a justificativa da geração de emprego e renda, o governo e a imprensa hegemônica defenderam a ampliação das lavouras de eucalipto no Pampa gaúcho, onde predomina a vegetação campestre. A mobilização dos pesquisadores e dos ecologistas apontando os problemas para a sociobiodiversidade não convenceram o

3. O Decreto nº 47.175, de 14 de abril de 2010, que instituiu o Programa Floresta-Indústria RS, foi revogado pelo Decreto nº 55.296, de 5 de junho de 2020 (Rio Grande do Sul, 2020).

governo do estado e setores da imprensa de que a escolha era inadequada. Além do envenenamento da região com o uso de agrotóxicos, havia a preocupação com o excessivo uso de água dessa monocultura.

Com base nessas condições, Fante (2012) analisou as representações sociais do bioma Pampa nos jornais Correio do Povo e Zero Hora. O estudo constatou a circulação de representações sociais ancoradas na propagação e na difusão do desenvolvimento econômico-financeiro do agronegócio globalizado da celulose em detrimento da conservação da sociobiodiversidade do bioma sulino. As matérias analisadas apontavam para um futuro promissor para as regiões onde os cultivos fossem implantados, o que não se confirmou nos anos seguintes.

Ainda, Moraes (2015) investigou a articulação dos discursos sobre mudanças climáticas durante a cobertura da Rio+20 realizada pelas revistas Veja, Isto É, Carta Capital e Época. A pesquisa evidenciou que o discurso das revistas é derivado da formação discursiva hegemônica, com enfoque econômico sustentado nos conceitos de modernização ecológica e desenvolvimento sustentável, sendo atravessado pela percepção de risco e incerteza sobre o futuro da humanidade. Por sua vez, Loose (2021), utilizando como base de investigação a Análise Crítica do Discurso de matriz inglesa e a crítica colonial, demonstrou a dificuldade de veículos não hegemônicos de se desvincularem dos preceitos que dominam o campo jornalístico ao realizarem a cobertura climática.

Algumas pesquisas demonstraram a preponderância do discurso ecossocial em coberturas feitas por revistas especializadas em meio ambiente (Loose, 2010) e em programas de rádio também especializados em meio ambiente (Schwaab, 2007). Por sua vez, em 2012, Sordi (2012) concluiu uma pesquisa na qual analisou os sentidos do verde nas páginas do Jornal Zero Hora. O interesse pela investigação surgiu ao observar a cobertura conferida à instalação de uma planta de plástico verde pela empresa Brasken, no Rio Grande do Sul. A pesquisadora identificou a predominância do discurso ecotecnocrático com interesses comerciais, afastando-se dos sentidos ecológicos que são conferidos ao verde. Além da predominância do paradigma economicista, os estudos apontaram a ausência de contextualização adequada e da pluralidade de vozes, demonstrando a inexistência do saber ambiental e do compromisso com a cidadania.

Entidades empresariais e do agronegócio no Brasil, bem como políticos, frequentemente consideram a legislação ambiental um entrave ao desenvolvimento. As investidas no sentido de alterar a legislação tem como argumento a necessidade de modernizá-la. Um exemplo é o que ocorreu com o PL 431/2019, que moderniza o Código do Meio Ambiente do Rio Grande do Sul, conforme consta na notícia publicada no site da Assembleia Legislativa do Estado (Trindade, 2019).

Durante o governo Bolsonaro (2019-2022), ocorreu uma verdadeira “cruzada” para o desmonte da política ambiental do país. As propostas, como o plano de “passar a boiada”, verbalizado pelo então Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles (G1, 2021), foram tão graves que a imprensa brasileira reagiu com uma “batalha” de informações em defesa do meio ambiente e dos povos indígenas e quilombolas, frequentemente desrespeitados pelo próprio presidente da República. O Jornal Nacional da Rede Globo foi um dos que encampou a missão de denunciar os desmandos, dando voz a cientistas e às comunidades atingidas. Constatou-se um avanço na cobertura, indicando que a imprensa tinha acordado para a sua função social de oferecer informações para o exercício da cidadania ambiental.

Girardi, Loose e Steigleder (2020) observaram uma mudança qualitativa na cobertura da imprensa aos temas ambientais nesse período. Nessa perspectiva, decidiram analisar a cobertura do Jornal Nacional, efetuando o mapeamento dos telejornais durante os meses de janeiro (início da gestão Bolsonaro) a junho de 2019. Na época, o presidente cancelou a realização da COP-25, que seria realizada no Brasil. Além disso, ampliou a voz de negacionistas quando colocou em posições de destaque no governo pessoas como o ministro das Relações Exteriores, o diplomata Ernesto Araújo, e o Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles. Com o estudo, as pesquisadoras perceberam a transversalidade da pauta ambiental no Jornal Na-

cional que, chegou a relacionar a alteração do regime de chuvas e a recorrência de eventos extremos com as mudanças climáticas. Um exemplo é a matéria “Temporais fazem parte de uma nova realidade, diz climatologista”, exibida em nove de abril de 2019 (Jornal Nacional, 2019b). Tais pautas passaram a ser conectadas com políticas públicas, apontando, por exemplo, o abandono das comunidades indígenas da Amazônia que foram espremidas pelo garimpo e pelos madeireiros com graves consequências para sua existência. Nesse contexto, a reportagem “Índios se manifestam sobre decisão de governo de construir linha de Tucuruí” foi apresentada na edição de 21 de março (Jornal Nacional, 2019a). Ao reclamarem que não foram ouvidos pelo governo, indígenas Waimiri Atroari exigem um projeto de compensação. Conforme apontam as autoras, a cobertura do Jornal Nacional aproximou-se das orientações do Jornalismo Ambiental, pois passou a “conectar causas e consequências, problemas e soluções para além de editoriais específicas” (p. 60), o que significa um avanço.

3. Por uma cultura de prevenção de riscos de desastres climáticos: o caso do Rio Grande do Sul

Em maio de 2024, o Rio Grande do Sul enfrentou o maior desastre climático da sua história, com tempestades que geraram enchentes e inundações, afetando 478 das 497 cidades do estado, ou seja, mais de 90% do território. O desastre resultou em 183 perdas humanas, centenas de animais mortos, devastação da fauna e flora silvestre, além de destruição de infraestruturas como moradias, plantações e estradas (Defesa Civil do Rio Grande do Sul, 2024). Os maiores impactos foram sentidos pelas populações de baixa renda e comunidades tradicionais, incluindo quilombolas, pescadores artesanais e comunidades indígenas.

Em 26 de abril de 2024, o Instituto Nacional de Meteorologia (Inmet) emitiu um alerta de tempestades para todo o estado, mas a enchente se intensificou em maio. Aulas e outras atividades, inclusive do comércio, foram suspensas e a população foi aconselhada a estocar água e alimentos e a não se expor na rua durante as tempestades. Em contraste, somente no início de outubro de 2024, cinco meses após os desastres e em pleno período eleitoral para as prefeituras, Porto Alegre lançou o seu Plano de Ação Climática (2024). Ressalta-se que tal plano, assim como o do Rio Grande do Sul e demais municípios do estado deveriam estar concluídos há muito tempo, o que evidencia o descuido com a prevenção. Os alertas não informavam sobre rotas de fuga, para onde ir, nem como as pessoas deveriam se preparar para sair de casa em busca de local seguro.

Assim, a ausência de uma cultura de prevenção de riscos de desastres fez com que os abrigos fossem organizados às pressas para acolherem milhares de pessoas, que tiveram que deixar suas moradias somente com a roupa do corpo e, quando muito, carregando seus animais de estimação (Terra, 2024). A situação se agravou muito em Porto Alegre, porque os equipamentos de proteção contra inundações não estavam funcionando por falta de manutenção (G1, 2024).

O Estado do Rio Grande do Sul já passou por vários eventos climáticos extremos, no entanto, essa realidade não é reconhecida nem adequadamente enfrentada pelos governantes e políticos. Muitos deles rechaçavam os alertas, estudos e pareceres de ecologistas (Lutzenbeger, 1974; Lacerda, 2016; Milanez, 2021; Agapan, 2023; Lacerda, 2023; Agapan, 2024) cuja atuação de muitos anos é reconhecida nacionalmente em prol do equilíbrio ecológico.

Internacionalmente, os alertas já têm sido emitidos há décadas. Recordar-se que o Painel Intergovernamental sobre as Mudanças Climáticas (IPCC) foi criado em 1988 e seu primeiro relatório foi concluído em 1990. Em 1992, o IPCC apresentou um estudo suplementar que, dentre as conclusões, apontou o aumento considerável das emissões de gases de efeito estufa decorrentes das atividades humanas, como anidrido carbônico, etano, clorofluorcarbonetos e óxido nitroso. Anualmente, os países membros se reúnem para discutir medidas para conter o aquecimento do planeta. Entretanto, nossos governantes tomam medidas que vão

para o caminho oposto e, quando ocorre um evento extremo, agem como se não fosse uma tragédia anunciada.

Em 2006 o documentário e relatório do Greenpeace “Mudanças do Clima, Mudanças de Vidas” revelou que o aquecimento do Planeta estava causando vítimas, doenças e grandes prejuízos econômicos em todo o país. Com depoimentos de pessoas das comunidades afetadas e análises de cientistas, o vídeo mostrou os efeitos das mudanças climáticas na Amazônia, no Nordeste, no Sul e na região litorânea. O relatório registra também “como o desmatamento e as queimadas fazem do Brasil o quarto maior emissor de gás carbônico do planeta” (Greenpeace, 2006). No mesmo ano, foi divulgado o Informe Stern⁴ (2006) e o documentário “Uma Verdade Inconveniente” (2006)⁵, publicizando os riscos das mudanças climáticas.

Nos dias 27 e 28 de março de 2004, um ciclone, também conhecido como Furacão Catarina, atingiu o sul de Santa Catarina e o litoral norte do Rio Grande do Sul. Testemunhou-se um evento meteorológico de grande proporção e sem precedentes, que causou muitos danos materiais, resultou na morte de 11 pessoas e deixou 518 feridos (Greenpeace, 2006). Em 2016, Porto Alegre foi atingida por um fenômeno chamado microexplosão⁶, com ventos de até 150 km/hora. Ocorreram muitos danos nas moradias, quedas de árvores e falta de luz por cerca de um mês em diversos bairros. Tais eventos foram esquecidos pelos políticos negacionistas em relação às mudanças climáticas (GZH, 2016).

“À medida que progride a desnudação das montanhas, das cabeceiras e margens dos rios, à medida que desaparecem os últimos banhados, outros grandes moderadores do ciclo hídrico, a paisagem mais e mais se aproxima da situação do deserto, os rios se tornam mais barrentos e mais irregulares. Onde havia um fluxo regular, alternam-se então estiagens e inundações catastróficas. Só uma inversão no processo de demolição das paisagens pode inverter a corrida para calamidades sempre maiores. [...] A função do bosque como regulador não se limita ao trabalho de freio mecânico e amenizador do grande ciclo da água, engrenagem mestra do sistema de suporte de vida.”

Durante a enchente que assolou o Vale do Rio Taquari em 2023, o Jornal Zero Hora republicou um artigo de José Lutzenberger, engenheiro agrônomo e ambientalista de renome mundial, além de um dos fundadores da Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (Agapan). No artigo, com o título “Inundações, suas causas e consequências”, publicado originalmente em 1974, estava o alerta sobre a mudança no clima e a importância da conservação da vegetação nativa:

[...] À medida que progride a desnudação das montanhas, das cabeceiras e margens dos rios, à medida que desaparecem os últimos banhados, outros grandes moderadores do ciclo hídrico, a paisagem mais e mais se aproxima da situação do deserto, os rios se tornam mais barrentos e mais irregulares. Onde havia um fluxo regular, alternam-se então estiagens e inundações catastróficas. Só uma inversão no processo de demolição das paisagens pode inverter a corrida para calamidades sempre maiores. [...] A função do bosque como regulador não se limita ao trabalho de freio mecânico e amenizador do grande ciclo da água, engrenagem mestra do sistema de suporte de vida. O bosque e todos os demais ecossistemas, savanas, pampas, cerrados, cerradões, banhados ou caatinga, desertos, lagos ou oceanos têm cada uma sua função específica e orquestrada nos grandes equilíbrios climáticos. É fácil compreender que o bosque tem outra refletividade para os raios solares, outra taxa de evaporação da água, oferece outra forma de resistência ao vento, diferentemente do deserto, do lago, da savana (Lutzenberger, 1974, p. 6).

Mais uma vez ignorando os alertas, o governador Eduardo Leite (PSDB) sancionou, no dia 9 de abril de 2024, o Projeto de Lei 151/2023 de autoria do deputado estadual Rodrigo Lorenzini Zucco, flexibilizando ainda mais o Código Estadual de Meio Ambiente (Rio Grande do Sul, 2024). O projeto aprovado pela Assembleia Legislativa permite a construção de barragens e açudes em Áreas de Preservação Permanente (APP) no Rio Grande do Sul. Conforme a argumentação, seu objetivo é promover o armazenamento de água para a agropecuária como medida de enfrentamento à estiagem. De fato, o desastre ocorrido no mês seguinte e que continua em processo, já que mais de 1000 pessoas ainda estão desabrigadas (CNN Brasil, 2024b), não mudou a visão dos governantes.

4. Relatório encomendado pelo governo britânico sobre os efeitos das mudanças climáticas na economia mundial, nos próximos 50 anos.

5. Documentário dirigido por Davis Guggenheim em colaboração com Al Gore, ex-vice-presidente dos EUA, com o objetivo de sensibilizar a opinião pública internacional sobre as mudanças climáticas.

6. Microexplosão é o “fenômeno que ocorre quando uma corrente de vento violenta se separa de uma nuvem de tempestade e se desloca com força em direção ao solo”. Seu poder destrutivo é semelhante ao tornado (CNN Brasil, 2024a).

4. Construindo um futuro conectado com a vida

Os fatos e reflexões apresentados ao longo deste *policy paper* reafirmam o papel fundamental do Jornalismo Ambiental, uma vez que a mídia é responsável por dar visibilidade às mudanças climáticas e seus riscos, mesmo quando ainda parecem distantes. Estudos revelam que o desastre climático só se torna perceptível aos sentidos humanos quando já é tarde para evitar seus prejuízos (Loose e Girardi, 2017). De acordo com Loose, Camana e Belmonte (2017) é através da comunicação que os jornalistas podem gerar alertas e chamar atenção da população para um debate público, que tenha perspectiva preventiva e de adaptação aos efeitos que já não podem ser mais revertidos.

Durante o desastre climático do Rio Grande do Sul, os veículos de jornalismo fizeram uma cobertura intensa, dando importante contribuição informativa e orientando o público. As notícias revelaram as falhas no sistema de proteção contra enchentes da cidade de Porto Alegre, ouvindo a população, técnicos e pesquisadores das universidades, além das autoridades e da Defesa Civil. Faltou à cobertura mais visibilidade ao drama enfrentado pelas comunidades tradicionais como da pesca artesanal, indígenas e quilombolas, além de grupos como a população em situação de rua e catadores de materiais recicláveis. Ao mesmo tempo, a impossibilidade de trafegar pelas vias públicas inundadas ou destruídas e a falta de preparo dos profissionais diante de um desastre de tal magnitude, podem explicar essas ausências. Foi necessário entender o que estava acontecendo e ir em busca das fontes, preparar-se com equipamentos de segurança, viabilizar embarcações para chegar às regiões alagadas e enfrentar os problemas que foram surgindo, como a dificuldade de comunicação com as fontes do governo, o cansaço e o estresse emocional.

Contudo, avalia-se que a cobertura foi positiva e cumpriu com a finalidade de informar a população. A emergência climática e os riscos anunciados pelo IPCC entraram na pauta do jornalismo. Espera-se que os profissionais tenham aprendido as lições em meio ao trauma sofrido, como a necessidade de dar mais atenção e tratar com propriedade as questões ambientais. Muitos foram diretamente afetados pelo desastre, tiveram suas moradias tomadas pelas águas e precisaram de socorro. Ainda assim, seguiram trabalhando. No meio político, poucas mudanças são observadas. Uma delas foi o PL 194/24, aprovado pela Câmara dos Vereadores de Porto Alegre, que obriga a realização anual de exercícios de fechamento das comportas do Sistema de Proteção Contra Cheias no Município, sempre no dia 03 de maio de cada ano (Câmara Municipal de Porto Alegre, 2024).

O cenário aponta para as grandes responsabilidades do Jornalismo, que precisa incorporar o olhar do Jornalismo Ambiental e compreender que o engajamento em defesa da sociobiodiversidade é o caminho. Os riscos climáticos devem ser comunicados à sociedade de forma clara e acessível, garantindo que as pessoas saibam como se preparar para os desastres e quais medidas tomar caso precisem deixar suas casas. É necessário aprender que o planeta sempre apresentou os limites para as ações humanas, em especial aquelas relacionadas à exploração dos recursos naturais. Essa percepção depende de uma alfabetização ecológica, que deve iniciar na tenra idade, na família e na escola. Em 1982, no livro “O Ponto de Mutação”, Fritjof Capra fez uma provocação aos jornalistas:

Uma vez que tenhamos conseguido executar essa reforma nos meios de comunicação, poderemos então decidir o que precisa ser comunicado e como usar eficazmente esses veículos para construir nosso futuro. Isso significa que os jornalistas também deverão mudar, e seu modo de pensar fragmentário deverá tornar-se holístico, com uma ética profissional baseada na consciência social e ecológica (Capra, 1982, p. 400).

Para concluir, recomenda-se aos jornalistas que fiquem atentos à responsabilidade que os humanos têm com a sustentabilidade da vida no planeta. Ailton Krenak (2022, p.70) nos inspira quando nos convoca a “reflorestar o imaginário”. Este é um caminho para ul-

“Os riscos climáticos devem ser comunicados à sociedade de forma clara e acessível, garantindo que as pessoas saibam como se preparar para os desastres e quais medidas tomar caso precisem deixar suas casas. É necessário aprender que o planeta sempre apresentou os limites para as ações humanas, em especial aquelas relacionadas à exploração dos recursos naturais. Essa percepção depende de uma alfabetização ecológica, que deve iniciar na tenra idade, na família e na escola.”

trapassar as “monoculturas da mente” (Shiva, 2003, p.15), pois outros mundos inclusivos precisam ser vislumbrados tendo por base a solidariedade, a justiça social, a construção da paz e de uma cultura de precaução e de prevenção aos desastres climáticos. ■

Referências

1. Agapan (2023) *Carta aberta ao governador e aos deputados do Rio Grande do Sul*. Disponível em: <https://www.agapan.org.br/post/carta-aberta-governador-deputados-rs-set-2023> (Acesso em: 20 jan. 2025).
2. Agapan (2024) *Manifestação Agapan sobre aprovação do PL 151/2023, da destruição de Áreas de Preservação Permanente*. Disponível em: <https://www.agapan.org.br/post/manifesta%C3%A7%C3%A3o-agapan-sobre-aprova%C3%A7%C3%A3o-do-pl-151-2023-da-destrui%C3%A7%C3%A3o-de-%C3%A1reas-de-preserva%C3%A7%C3%A3o-permanente> (Acesso: 20 jan. 2025).
3. Bacchetta, V. (2000) ‘El Periodismo Ambiental’, in Bacchetta, V. (coord.) *Ciudadania Planetária: temas y desafíos del periodismo ambiental*. Montevideo: IFEJ.
4. BBC News Brasil (2009) ‘Veja os principais pontos do acordo de Copenhague’, *BBC News Brasil*, 19 de dezembro. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2009/12/091219_acordoanalise (Acesso: 19 fev. 2025).
5. Belmonte, R. V. (2017) ‘Uma breve história do jornalismo ambiental brasileiro’, *Revista Brasileira de História da Mídia*, 6(2), pp. 110-125. Disponível em: <https://comunicata.ufpi.br/index.php/rbhm/article/view/6656/3817> (Acesso: 10 out. 2024).
6. Bueno, W. da C. (2007) *Comunicação, Jornalismo e Meio Ambiente: teoria e pesquisa*. São Paulo: Mojoara.
7. Câmara Municipal de Porto Alegre (2024) PLL n° 191/24. *Altera o Art. 1º, do PLL n° 194/24 e dispõe a obrigatoriedade de realização anual de exercícios de fechamento das comportas do Sistema de Proteção Contra Cheias no Município de Porto Alegre, sempre no dia 03 de maio de cada ano*. Disponível em: https://www.camarapoa.rs.gov.br/draco/processos/140164/E1_PLL194.pdf (Acesso: 19 de fev. de 2025).
8. CNN Brasil (2024a) ‘O que é a microexplosão atmosférica, fenômeno esperado no Sul do Brasil?’, *CNN Brasil*, 02 de maio. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/o-que-e-a-microexplosao-atmosferica-fenomeno-esperado-no-sul-do-brasil/> (Acesso: 19 fev. de 2024).
9. CNN Brasil (2024b) ‘Alagamentos, destruição e 183 mortes: relembre a tragédia das chuvas no RS que marcou 2024’, *CNN Brasil*, 18 de dezembro. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/sul/rs/alagamentos-destruicao-e-183-mortes-relembre-a-tragedia-das-chuvas-no-rs-que-marcou-2024/> (Acesso: 19 dez. 2024).

10. Caporal, F. R. e Costabeber, J. A. (2000) 'Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável: perspectivas para uma nova extensão rural', *Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável*, 1(1), pp. 16-37, jan./mar.
11. Capra, F. (1982) *O Ponto de Mutação*. São Paulo: Cultrix.
12. Defesa Civil do Rio Grande do Sul (2024) *Defesa Civil atualiza balanço das enchentes no RS – 20/8*. Disponível em: <https://www.estado.rs.gov.br/defesa-civil-atualiza-balanco-das-enchentes-no-rs-20-8> (Acesso: 19 fev. 2025).
13. Dornelles, B. (2008) 'O fim da objetividade e da neutralidade no Jornalismo Cívico e Ambiental', *Brazilian Journalism Research*, 1(1), s/p.
14. Fante, E. M. (2012) *As representações sociais sobre o bioma Pampa no jornalismo de referência sul-rio-grandense*. Dissertação (Mestrado no Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Informação). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
15. Frome, M. (2008). *Green Ink: uma introdução ao Jornalismo Ambiental*. Curitiba: Editora UFPR.
16. Girardi, I. M.T., Loose, E. e Steigleder, D.G. (2021) 'O esforço de alfabetização ecológica no campo do jornalístico', in Martins, A. T. (org.) *Trajetórias de pesquisa em comunicação: temas, heurísticas, objetos*. São Paulo: Pimenta Cultural, pp. 151-166.
17. Girardi, I. M. T., Pedroso, R. N. e Baumont, C. C. de. (2011) 'Jornalismo e Sustentabilidade: armadilha do discurso', in Girardi, I. M. T., Loose, E. e Baumont, C. C. de. (orgs.) *Ecos do Planeta: Estudos sobre Informação e Jornalismo Ambiental*. Porto Alegre: UFRGS, pp. 47-62.
18. Girardi, I. M. T., Loose, E. B., Steigleder, D. G., Belmonte, R. V. e Massierer, C. (2020) 'A contribuição do princípio da precaução para a epistemologia do Jornalismo Ambiental', *Reciis – Rev. Eletron. Comun. Inf. Inov. Saúde*, 4(2), pp. 279-291.
19. Girardi, I. M. T. et al. (2013) 'Discursos e vozes na cobertura jornalística das COP 15 e 16', *Em Questão*, 19(2), pp. 176-194.
20. Greenpeace (2006) *Mudanças de clima, mudanças de vida*. Disponível em: <https://www.greenpeace.org/brasil/blog/mudancas-do-clima-mudancas-de-vidas/> (Acesso: 18 out. 2024).
21. Jornal Nacional (2019a) *Índios se manifestam sobre decisão de governo de construir linha de Tucuruí*. Disponível em: <https://globoplay.globo.com/v/7424044/programa/> (Acesso em 20 fev. 2025).
22. Jornal Nacional (2019b) *Temporais fazem parte de uma nova realidade, diz climatologista*. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2019/04/09/temporais-fazem-parte-de-uma-nova-realidade-diz-climatologista.ghtml> (Acesso: 20 fev. 2025).
23. G1 (2021) 'Ministro do Meio Ambiente defende passar 'a boiada' e 'mudar' regras enquanto atenção da mídia está voltada para a Covid-19', *G1*, 22 de maio. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/22/ministro-do-meio-ambiente-defende-passar-a-boiada-e-mudar-regramento-e-simplificar-normas.ghtml> (Acesso: 20 fev. 2025).
24. G1 (2024) 'Engenheiros afirmam que Porto Alegre não fez a manutenção adequada do sistema de proteção contra inundações', *G1*, 23 de maio. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2024/05/23/engenheiros-afirmam-que-porto-alegre-nao-fez-a-manutencao-adequada-do-sistema-de-protecao-contra-inundacoes.ghtml> (Acesso: 18 out. 2024).

25. Kovach, B. e Rosenstiel, T. (2004) *Os elementos do jornalismo: O que os jornalistas devem saber e o público exigir*. São Paulo: Geração Editorial.
26. Krenak, A. (2022) *Futuro ancestral*. São Paulo: Companhia das Letras.
27. Lacerda, H. (2016) *A máscara da resiliência*. Disponível em: <https://www.agapan.org.br/post/a-m%C3%A1scara-da-resili%C3%Aancia> (Acesso: 20 de jan. 2025).
28. Lacerda, H. (2023) *Mitigar não resolve, máscara e adia*. Disponível em: <https://www.agapan.org.br/post/mitigar-n%C3%A3o-resolve-mascara-e-adia> (Acesso: 20 jan. 2025).
29. Leff, E. (2001) *Saber ambiental*. Petrópolis: Vozes.
30. Loose, E. B. (2010) *Jornalismo ambiental em revista: das estratégias aos sentidos*. Dissertação. (Mestrado Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Informação), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
31. Loose, E. B. (2021) *Jornalismo e mudanças climáticas desde o Sul: os vínculos do jornalismo não hegemônico com a colonialidade*. Tese (Doutorado no Programa de Pós-Graduação em Comunicação), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
32. Loose, E. B. (2022) 'Cobertura climática desde o Sul: análise crítica de discursos jornalísticos não hegemônicos', *Estudos em Jornalismo e Mídia*, 19(1), pp. 219-232.
33. Loose, E. B. e Belmonte, R. V. (2023) 'Activism in environmental journalism: how four key moments have helped shape an engagement practice in Brazil', *Brazilian Journalism Research*, 19(3), e1594. doi: <https://doi.org/10.25200/BJR.v19n3.2023.1594>.
34. Loose, E. B. e Girardi, I. M. T. (2017) 'O jornalismo ambiental sob a ótica dos riscos climáticos', *Interin* (UTP), 22, pp. 154-172.
35. Loose, E. B., Camana, A. e Belmonte, R. (2017) 'A (não) cobertura dos riscos ambientais: debate sobre silenciamentos do jornalismo', *Revista FAMECOS*, 24(3).
36. Lutzenberger, J. (1974) 'Inundações, suas causas e consequências', in Lutzenberger, J. (ed.) *Manual de Ecologia: do jardim ao poder*. Porto Alegre: LP&M.
37. Milanez, F. (2021) *O futuro do gaúcho não depende do carvão*. Disponível em: <https://www.agapan.org.br/post/carvao-artigo-milanez-mai-2021> (Acesso: 03 fev. 2025).
38. Moraes, C. H. de. (2015) *Entre o clima e a economia: enquadramentos discursivos sobre a Rio+20 nas revistas Veja, Isto É, Época e Carta Capital*. 206p. Tese (Doutorado no Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Informação). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
39. Morin, E. (2006) *Introdução ao pensamento complexo*. Porto Alegre: Sulina.
40. Oliveira, D. de. (2017) *Jornalismo e emancipação*. Curitiba: Appris.
41. Orlandi, E. P. (2000) *Análise do discurso: princípios e procedimentos*. Campinas: Pontes.
42. Prefeitura de Porto Alegre (2024) *Plano de Ação Climática*. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/monitoramento-reconstrucao> (Acesso: 19 fev. 2025).
43. Relatório Stern (2006) Disponível em: <https://123ecos.com.br/docs/relatorio-stern/> (Acesso: 19 fev. 2025).
44. Rio Grande do Sul (2010) Decreto nº 47.175, de 14 de abril de 2010 - Institui no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul o Programa Florestal RS, e dá outras providências. *Diário Oficial*

do Estado. Publicado no DOE em 15 de abril de 2010. Disponível em: https://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=54069&Texto=&Origem=1 (Acesso: 03 fev. 2025).

45. Rio Grande do Sul (2020) Dec nº 55.296, de 5 de junho de 2020 - Revoga de Decretos. *Diário Oficial do Estado*. Publicado no DOE em 08 de junho de 2020. Disponível em: https://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=66582 (Acesso: 03 fev. 2025).

46. Rio Grande do Sul (2024) Lei nº 16.111, de 9 de abril de 2024 - Altera a Lei nº 15.434, de 9 de janeiro de 2020, que institui o Código Estadual do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul. *Diário Oficial do Estado*. Publicado no DOE em 10 de abril de 2024. Disponível em: https://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=75200 (Acesso: 03 fev. 2025).

47. Uma verdade inconveniente (2006) Dirigido por Davis Guggenheim em colaboração com Al Gore. Hollywood, California: Paramount Home Entertainment.

48. Shiva, V. (2023) *Monoculturas da mente*. São Paulo: Gaia.

49. Schwaab, R. T. (2007) *O discurso jornalístico sobre a sustentabilidade em programas de rádio sobre o meio ambiente: uma análise do quadro Mundo Sustentável e do programa Guaíba Ecologia*. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Informação). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

50. Sordi, J. (2012) *Os sentidos do verde nas páginas do Jornal Zero Hora*. Dissertação (Mestrado no Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Informação). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

51. Terra (2024) 'Operação de guerra: como é o acolhimento nos abrigos de Porto Alegre em meio às enchentes', *Terra*, 8 maio. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/operacao-de-guerra-como-e-o-acolhimento-nos-abrigos-de-porto-alegre-em-meio-as-enchentes,807309e93a35c5eb16a6d715f4a692e8k9a7bwgw.html> (Acesso: 18 out. 2024).

52. Trindade, Vanessa (2019) Assembleia aprova projeto que moderniza o Código Ambiental do RS. Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 11 dezembro. Disponível em: <https://www.estado.rs.gov.br/assembleia-legislativa-aprova-projeto-que-moderniza-o-codigo-ambiental-do-rs> (Acesso: 20 fev. 2025).

Efetividade da proteção do meio ambiente: propostas para o fortalecimento em recursos humanos dos órgãos executores do Sistema Nacional do Meio Ambiente

Mauricio Guetta¹

Sumário executivo

O Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) foi criado pela Lei nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente. Após isso, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu deveres fundamentais atribuídos ao Poder Público em matéria ambiental, tendo sido enfatizada a necessidade de conferir efetividade às ações estatais pela proteção do direito fundamental da coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, isto é, aplicar eficaz e eficientemente a legislação em vigor para resguardar os direitos das presentes e futuras gerações. Ao longo das últimas décadas, diversos fatores influenciaram, positiva ou negativamente, a efetividade das políticas ambientais. Um dos mais relevantes, pouco explorado acadêmica e politicamente, consiste na redução gradual da capacidade institucional dos órgãos executores do Sisnama. Encontra-se no texto a exposição de dados obtidos pela internet e por pedidos de acesso à informação, a partir dos quais apresenta-se o diagnóstico da situação institucional dos órgãos federais Ibama e ICMBio. Com base em soluções adotadas pelo Supremo Tribunal Federal sobre o tema, oferece-se uma proposta de solução para superar o quadro de enfraquecimento institucional dos referidos órgãos, considerando a sua essencialidade para garantir a legalidade ambiental.

Recomendações:

- À União, liderada pelo Ministério do Meio Ambiente e da Mudança do Clima: restabelecer o funcionamento do Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (Sinima), com transparência ativa das informações ao público em geral;
- À União, liderada pelo Ministério do Meio Ambiente e da Mudança do Clima, pelo Ibama, pelo ICMBio e pela Advocacia-Geral da União, em articulação com o Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 760 e com o Observatório do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas do Conselho Nacional de Justiça: disponibilizar relatórios objetivos, com transparência ativa, claros e em linguagem de fácil compreensão ao cidadão brasileiro, sempre que possível ilustrados por mapas, gráficos e outras técnicas de comunicação visual, sobre a situação pretérita e atual dos órgãos executores do Sistema

1. Consultor jurídico do Instituto Socioambiental – ISA. Professor convidado dos cursos de pós-graduação em Direito Ambiental da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP (COGEAE), da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC/RJ e do Instituto O Direito por um Planeta Verde – IDPV/CEI. Professor do MBA em Environmental, Social and Governance do IBMEC/DF. Mestre em Direito Ambiental pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. Foi Pesquisador em Direito Ambiental pela University of Cape Town – África do Sul e Pesquisador em Direito Ambiental pela Université Paris 1 Pantheon-Sorbonne/Paris 2 Pantheon-Assas – França.

Nacional do Meio Ambiente, bem como integrar os dados relativos aos órgãos seccionais, incluindo informações contínuas sobre cargos ocupados e cargos vagos, bem como sobre o nível de demanda existente (por exemplo, números de processos de licenciamento ambiental, autos de infração e respectivos processos administrativos, ações de fiscalização, políticas públicas, órgãos colegiados, entre outras);

- À União, liderada pelo Ministério do Meio Ambiente e da Mudança do Clima, pelo Ibama, pelo ICMBio, pela Advocacia-Geral da União, pelo Ministério da Gestão e Inovação, pelo Ministério do Planejamento e pelo Ministério da Fazenda, em articulação com o Supremo Tribunal Federal na Ação por Descumprimento de Preceito Fundamental nº 760 e com o Observatório do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas do Conselho Nacional de Justiça: elaborar, disponibilizar e executar planos graduais e contínuos de fortalecimento institucional dos órgãos executores do Sistema Nacional do Meio Ambiente;
- Aos Estados e ao Distrito Federal: disponibilizar relatórios objetivos, com transparência ativa, claros e em linguagem de fácil compreensão ao cidadão brasileiro, sempre que possível ilustrados por mapas, gráficos e outras técnicas de comunicação visual, sobre a situação pretérita e atual dos órgãos seccionais do Sistema Nacional do Meio Ambiente, incluindo informações contínuas sobre cargos ocupados e cargos vagos, bem como sobre o nível de demanda existente (por exemplo, números de processos de licenciamento ambiental, autos de infração e respectivos processos administrativos, ações de fiscalização, políticas públicas, órgãos colegiados, entre outras);
- Ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama): monitorar e debater a situação dos órgãos executores e seccionais do Sistema Nacional do Meio Ambiente, apresentar propostas e editar normas para o seu fortalecimento institucional.

Palavras-chave

Efetividade; Proteção Ambiental; Fortalecimento dos Órgãos Executores do Sisnama.

“Impulsionado pela Declaração das Nações Unidas (ONU) sobre o Meio Ambiente Humano, de 1972, o Brasil editou, em 1981, a Lei nº 6.938, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). De seu art. 2º, extrai-se uma série de princípios orientadores da ação estatal na proteção do meio ambiente...”

“Em 1988, editou-se a Constituição Federal, a primeira a prever um capítulo dedicado à temática ambiental. Seu art. 225 garante o direito fundamental, das presentes e futuras gerações, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, qualificado como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.”

1. Introdução

Impulsionado pela Declaração das Nações Unidas (ONU) sobre o Meio Ambiente Humano, de 1972, o Brasil editou, em 1981, a Lei nº 6.938, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). De seu art. 2º, extrai-se uma série de princípios orientadores da ação estatal na proteção do meio ambiente, tais como: ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico (inciso I); racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar (inciso II); planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais (inciso III); controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras (inciso V); e acompanhamento do estado da qualidade ambiental (inciso VII). Por sua vez, o art. 9º lista os instrumentos destinados a conferir efetividade à PNMA, como o licenciamento ambiental, a avaliação de impactos ambientais, o zoneamento ecológico-econômico e a criação de espaços territoriais especialmente protegidos.

Entre outras disposições relevantes, a referida lei estabeleceu o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), cuja estrutura inclui os órgãos executores da PNMA, responsáveis pela implementação da legislação ambiental no Brasil: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Os órgãos ambientais estaduais foram definidos como órgãos seccionais.

Em 1988, editou-se a Constituição Federal, a primeira a prever um capítulo dedicado à temática ambiental. Seu art. 225 garante o direito fundamental, das presentes e futuras gerações, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, qualificado como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), a proteção ambiental possui relação direta com a proteção de outros direitos fundamentais, como o direito à vida (STF, RE 835.558, 2017), à dignidade (STF, ADPF 760, 2024), à saúde humana (STF, ADPF 101, 2012), bem como à segurança alimentar e à água potável, à moradia, ao trabalho e ao direito à identidade cultural, o modo de vida e a subsistência de povos indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais (STF, ADPF 708, 2022).

Além disso, a Constituição Federal estabeleceu expressa e especial imposição pela efetividade da proteção ambiental, a ser alcançada a partir do cumprimento de deveres constitucionais pelo Poder Público e pela coletividade. Afinal, se “boa parte das leis ambientais brasileiras só logra ser cumprida de maneira compulsória” (Hartmann, 2019, p. 36), a expressa vinculação da efetividade desse direito depende da implementação desses deveres para o atendimento das finalidades da Carta Constitucional. Por essa razão, tal direito fundamental se insere no rol de direitos de solidariedade (STF, MC-ADI 3540, 2006), ou de direitos-deveres, cuja concretização depende da adoção de medidas explicitadas pela Constituição e pela legislação infraconstitucional.

Há diversos deveres previstos constitucionalmente sobre a atuação do Poder Público na proteção do bem ambiental. Segundo o art. 23, todos os entes federativos devem proteger as paisagens naturais notáveis (inciso III); proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (inciso VI); e preservar as florestas, a fauna e a flora (inciso VII). Da Constituição ainda sobressai o dever do Poder Público de se antecipar à ocorrência de danos ao meio ambiente, de forma a prevê-los e, assim, evitá-los, amparado nos princípios da prevenção e da precaução em matéria ambiental (STF, ADPF 101, 2012).

Por sua vez, além de impor os deveres genéricos de defender, preservar e não degradar o meio ambiente (Benjamin, 2009, p. 114), o art. 225 estabeleceu sete incumbências dirigidas

“...apesar da relevância e da amplitude das atribuições dos órgãos executores da PNMA, o Ibama e o ICMBio, o seu enfraquecimento institucional tem sido objeto de importante preocupação, notadamente a contínua redução da força de trabalho...”

“Ademais, não há informações organizadas, de fácil acesso e com transparência ativa sobre a situação desses órgãos federais e dos órgãos seccionais da PNMA, o que inviabiliza o controle social.”

ao Poder Público (§ 1º), destinadas a “assegurar a efetividade desse direito”, a saber: preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético; definir áreas protegidas e vedar qualquer utilização que comprometa sua integridade; exigir licenciamento ambiental e estudo de impacto ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente; controlar as atividades que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; promover a educação ambiental; e proteger a fauna e a flora. Ainda, o § 3º do art. 225 prevê a obrigação do Poder Público de determinar a responsabilização por danos e ilícitos ambientais nos âmbitos penal, administrativo e civil.

Após a edição da Constituição de 1988, o Congresso Nacional aprovou importantes leis destinadas a concretizar os aludidos deveres ambientais, tais como: Lei nº 7.735/1989 (criação do Ibama); Lei nº 9.433/1997 (Política Nacional de Recursos Hídricos), Lei nº 9.795/1999 (Lei de Educação Ambiental); Lei nº 9.605/1998 (Lei de Crimes e Infrações Administrativas Ambientais); Lei nº 9.985/2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação); Lei nº 11.428/2006 (Lei da Mata Atlântica); Lei nº 11.516/2007 (criação do ICMBio); Lei nº 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos); e Lei nº 12.651/2012 (Lei de Proteção da Vegetação Nativa). Também foi editada a Lei Complementar nº 140/2011, que regula o art. 23 da Constituição e distribui a competência administrativa em matéria ambiental entre órgãos federais, estaduais, municipais e distrital, notadamente nas atribuições relativas ao licenciamento ambiental e à aplicação de sanções administrativas por infrações contra o meio ambiente.

Por igual, no âmbito do Poder Executivo Federal, foram criadas e implementadas políticas públicas, como o emblemático exemplo do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), criado em 2004, para garantir a articulação interinstitucional necessária ao combate ao desmatamento no bioma. Além disso, atualmente há 338 unidades de conservação federais e 534 terras indígenas homologadas ou reservadas (há, ainda, territórios pendentes de homologação), exigindo a ampliação dos esforços estatais pela sua proteção.

Nesse contexto, apesar da relevância e da amplitude das atribuições dos órgãos executores da PNMA, o Ibama e o ICMBio, o seu enfraquecimento institucional tem sido objeto de importante preocupação, notadamente a contínua redução da força de trabalho (recursos humanos), fator que coloca em risco o adimplemento dos deveres ambientais constitucionais estabelecidos ao Poder Público. Ademais, não há informações organizadas, de fácil acesso e com transparência ativa sobre a situação desses órgãos federais e dos órgãos seccionais da PNMA, o que inviabiliza o controle social.

2. Análise dos dados sobre o problema

A análise sobre a insuficiência de recursos humanos no Ibama e no ICMBio foi realizada com base nas respostas a pedidos de acesso à informação (realizados com fundamento na Lei nº 12.527/2011) e nos resultados de pesquisas junto ao Tribunal de Contas da União (TCU), à Controladoria-Geral da União (CGU) e aos relatórios de gestão disponíveis no sítio eletrônico desses órgãos.

Conforme informado pelo Ibama em resposta a pedido de acesso à informação, a autarquia dispõe, em agosto de 2024, de 2.943 cargos ocupados e outros 2.297 cargos vagos. Assim, há cerca de 43% de cargos vagos. Ainda segundo o órgão, em 2014 havia 4.107 cargos ocupados e 900 cargos vagos, o que denota piora significativa do problema nos últimos 10 anos. Em 2014, o Relatório de Gestão da entidade federal já registrava que “o Ibama tem necessidade a curto prazo de aumentar o quantitativo de servidores de nível superior na área fim (analista ambiental) e na área meio (analista administrativo)” (Ministério do Meio Ambiente e Ibama, 2015, p. 89). Em 2021, o relatório de auditoria do TCU lavrado no processo nº 038.045/2019-2

“...a carência de recursos humanos pode prejudicar atividades como a fiscalização de ilícitos ambientais, incluindo o combate ao desmatamento na Amazônia e o licenciamento ambiental...”

concluiu, entre outros pontos, que a carência de recursos humanos pode prejudicar atividades como a fiscalização de ilícitos ambientais, incluindo o combate ao desmatamento na Amazônia e o licenciamento ambiental (TCU, 2021).

Sobre os prejuízos gerados pela escassez de recursos humanos no âmbito do licenciamento ambiental, o atual presidente do Ibama, Rodrigo Agostinho, assim afirmou em entrevista:

O maior problema que a gente tem no licenciamento ambiental é o desmonte dos próprios órgãos ambientais. Se você não tem estrutura, não tem como analisar com a celeridade que os empreendedores, tanto públicos quanto privados, querem. A maior parte dos órgãos ambientais do país está desmontada e, em muitas situações, a gente tem uma qualidade muito ruim dos projetos e de estudos ambientais (Tajra, 2023).

A situação ora analisada também foi constatada pela CGU, como se infere das passagens de relatório produzido em 2017:

Avalia-se que a dificuldade atual do IBAMA de manter os resultados positivos já alcançados no combate ao desmatamento se relacionam, entre outros fatores, com a redução de orçamento e pessoal enfrentada pelo órgão, o que pode, como consequência, comprometer o atingimento da meta estipulada pelo Governo Federal junto à Conferência das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. (...)

Diante desse quadro, conclui-se que existe um elevado risco de haver uma substancial redução no já escasso quantitativo de agentes ambientais, comprometendo os trabalhos de fiscalização. (...)

Quanto à estrutura disponível, verificou-se o escasso quantitativo de fiscais ambientais, agravado pelo fato de que há uma redução maior em potencial (...). Assim, avalia-se que caso não sejam adotadas medidas em curto espaço de tempo para recomposição do quantitativo de agentes ambientais federais, a situação que já é crítica, tende a se agravar. O atual quantitativo de fiscais é insuficiente para desempenhar, de forma adequada, as ações de fiscalização no amplo território nacional (CGU, 2017, p. 12, 62 e 63).

Já o ICMBio, em resposta a pedidos de acesso à informação, afirmou que, em 2024, há 1.572 cargos ocupados e 1.163 cargos vagos. Há, portanto, por volta de 42% de cargos vagos. Em 2014, o cenário no referido órgão era de 1.920 cargos ocupados e 990 cargos vagos, igualmente denotando piora na situação dos recursos humanos do ICMBio nos últimos 10 anos. Em relatório de auditoria anual de contas produzido pela CGU em 2014, “desde sua criação, em meados 2007, o ICMBio apresenta déficit na área de recursos humanos” (CGU, 2014, p. 16).

Ao longo dos últimos anos, o TCU tem reafirmado o problema em questão. Confira a seguir trechos de julgados realizados nos anos 2013, 2015 e 2017 do referido Tribunal:

As condições disponibilizadas pelo Governo Federal não estão compatíveis com as necessidades das unidades de conservação. (...)

Em razão da escassez de recursos humanos, há atividades essenciais à gestão das UCs do bioma Amazônia que deixaram de ser realizadas ou foram realizadas de forma insatisfatória, com destaque para fiscalização, articulação local e gestão de conflitos, educação e sensibilização ambiental e monitoramento da biodiversidade. (...)

A proporção de km² de área de UC para cada servidor do ICMBio é muito superior à relação observada no principal órgão responsável pela gestão de UC em outros países (TCU, 2013, p. 43, 48 e 52).

Em 67% (210) das APs [Áreas Protegidas] brasileiras geridas pelo ICMBio, a quantidade de pessoal disponível não é suficiente para atender às demandas da área (critério suficiência). E mais, em 80% (251) dessas áreas, a quantidade de pessoal teve um impacto negativo ao não permitir a realização das atividades essenciais à gestão das APs de forma satisfatória (critério impacto) (TCU, 2015, p. 31).

Os problemas identificados são, em grande parte, decorrentes da não disponibilização, pelo governo federal e pelos governos estaduais, das condições necessárias para a im-

“Some-se a esse cenário o fato de que não há informações disponíveis, organizadas e com transparência ativa sobre a situação dos órgãos seccionais da PNMA.”

plementação e a boa gestão das unidades de conservação no bioma Amazônia (TCU, 2017, p. 33).

Some-se a esse cenário o fato de que não há informações disponíveis, organizadas e com transparência ativa sobre a situação dos órgãos seccionais da PNMA.

Registre-se que o Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (Sinima) encontrava-se fora do ar quando da conclusão do presente texto. Implementado pela Lei nº 6.938/1981, o Sinima tem por função concretizar a finalidade da PNMA relativa “à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico” (art. 4º, V, da Lei nº 6.938/1981). Portanto, sua existência está atrelada à transparência das informações em matéria ambiental, considerando que o meio ambiente ecologicamente equilibrado pertence a toda a coletividade, a qual detém o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (art. 225 da Constituição Federal).

3. O enfraquecimento dos órgãos ambientais segundo a interpretação do STF

“A gravidade da situação narrada acima fez com que o tema do enfraquecimento dos órgãos executores do Sisnama fosse levado à apreciação do STF.”

A gravidade da situação narrada acima fez com que o tema do enfraquecimento dos órgãos executores do Sisnama fosse levado à apreciação do STF. Ao realizar o julgamento conjunto das Ações por Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 743, 746 e 857, que versaram sobre a insuficiência das ações do Poder Público para combater os incêndios florestais e o desmatamento ilegal nos biomas Amazônia e Pantanal, a Corte determinou uma série de medidas estruturantes a serem adotadas pela União e pelos estados federados. Entre elas, destaca-se o comando para que, no prazo de 90 dias, “o Governo federal apresente plano de recuperação da capacidade operacional do Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais – PREVFOGO” (STF, 2024b, p. 5).

Já no julgamento da ADPF nº 760, que tratou da implementação efetiva do PPCDAm e dos efeitos do desmatamento na Amazônia sobre as mudanças climáticas, o STF determinou a adoção de outras medidas estruturantes pela União. Segundo se extrai da parte dispositiva do acórdão proferido no caso:

Pela gravidade do quadro de comprovada insuficiência estrutural das entidades públicas competentes para combater o desmatamento na Amazônia Legal, que inviabiliza a efetividade da implementação do PPCDAm, a União deverá, no prazo máximo de sessenta dias, preparar e apresentar a este Supremo Tribunal Federal, plano específico de fortalecimento institucional do Ibama, do ICMBio e da Funai e outros a serem eventualmente indicados pelo Poder Executivo federal, com inclusão no PPCDAm de um cronograma contínuo e gradativo, incluindo-se a garantia de dotação orçamentária, de liberação dos valores do Fundo Amazônia, dos órgãos e fundos específicos, e de outros aportes financeiros previstos, e também de melhoria, aumento e lotação dos quadros de pessoal, conforme proposta de viabilidade, em níveis que demonstrem o cumprimento efetivo e eficiente de suas atribuições legais para o combate efetivo e ininterrupto do desmatamento na Amazônia Legal e das áreas protegidas, conferindo-se, para todos os atos, a apresentação, os modos e os prazos para a execução do plano de fortalecimento institucional, com ampla transparência das informações, instrumentos de participação social e demais instrumentos necessários para garantia do controle social das medidas, das metas e dos resultados (STF, 2024a, p. 158).

Como se nota do referido comando decisório, a Corte Suprema: (i) reconheceu a insuficiência estrutural dos órgãos envolvidos na implementação do PPCDAm; (ii) determinou a apresentação de um plano de fortalecimento institucional dessas entidades públicas, que deve incluir, entre outros aspectos, a melhoria, aumento e lotação dos quadros de pessoal; (iii)

“...no referido caso, a fundamentação do voto da ministra Cármen Lúcia tratou a proteção da Amazônia, patrimônio nacional (art. 225, § 4º, da Constituição Federal), como questão de soberania nacional e de interesse global, tendo em vista que a mudança do clima deve ser enfrentada mediante cooperação internacional...”

estabeleceu que tal proposta de fortalecimento deve levar em consideração a necessidade de garantir o cumprimento efetivo e eficiente das atribuições legais; e (iv) impôs que o tema seja objeto de ampla transparência e participação social.

Interessante notar que, no referido caso, a fundamentação do voto da ministra Cármen Lúcia tratou a proteção da Amazônia, patrimônio nacional (art. 225, § 4º, da Constituição Federal), como questão de soberania nacional e de interesse global, tendo em vista que a mudança do clima deve ser enfrentada mediante cooperação internacional, *in verbis*:

Maior reserva de diversidade biológica do mundo, maior bioma brasileiro em extensão, ocupando, como acima anotado, quase metade do território nacional, sobre ela exerce sua soberania o povo brasileiro. (...)

A grande questão posta é a responsabilidade planetária que a Floresta empresta ao cuidado da condição climática do Planeta, pois se a sua localização submete-a, indiscutivelmente, à soberania nacional, a emissão de carbono ingressa na atmosfera, insujeita à soberania de quem quer que seja. Ressai de seu cuidado soberano brasileiro correspondente dever com toda a humanidade pelo impacto de que sua preservação representa na sobrevivência de todos os seres do Planeta (STF, 2024a, p. 69).

Por sua vez, o ministro André Mendonça, no voto condutor do acórdão, determinou que o monitoramento sobre o cumprimento das determinações exaradas pelo STF fosse realizado perante o Conselho Nacional de Justiça, devendo ser adotadas “todas as demais medidas processuais necessárias para que a sua condução respeite os pilares da democracia participativa, da transparência ativa e do controle social, com a finalidade de monitorar e avaliar os resultados das ações estatais (...)” (STF, 2024b, p. 148).

O tema da transparência em matéria ambiental foi enfatizado na seguinte determinação contida no acórdão em questão:

Para garantir o direito republicano à transparência e à participação da sociedade brasileira (inc. XXXIII do art. 5º, inc. VI do art. 170 e art. 225 da Constituição do Brasil), titular dos direitos fundamentais à dignidade ambiental, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao direito de cada um e de todos à saúde, à vida digna e aos direitos dos grupos específicos cujos direitos fundamentais estão versados nesta demanda, como os povos indígenas, os povos e as comunidades tradicionais e as crianças e adolescentes, para franquear o controle social, inclusive por parte da sociedade civil organizada e da comunidade científica, entre outros, determino a União e as entidades federais Ibama, ICMBio e Funai e outras indicadas pelo Poder Executivo federal que passe a apresentar, no prazo máximo de quinze dias e com atualização mensal, em sítio eletrônico a ser indicado pela União, relatórios objetivos, transparentes, claros e em linguagem de fácil compreensão ao cidadão brasileiro, sempre que possível ilustrados por mapas, gráficos e outras técnicas de comunicação visual, contendo as ações e os resultados das medidas adotadas em cumprimento aos comandos determinados por este Supremo Tribunal Federal, a serem disponibilizados publicamente em formato aberto, se possível integrado com o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente – SINIMA, ao qual deve ser dada ampla publicidade (STF, 2024a, p. 158-159).

“O problema do enfraquecimento institucional de órgãos ambientais também foi objeto de debate pelo Congresso Nacional.”

O problema do enfraquecimento institucional de órgãos ambientais também foi objeto de debate pelo Congresso Nacional. No Projeto de Lei (PL) nº 2.159/2021 (na Câmara dos Deputados, PL nº 3.729/2004), o art. 55 busca conferir transparência e controle social ao tema, além de viabilizar o diálogo permanente entre as autoridades licenciadoras e os respectivos chefes do Poder Executivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Confira a proposta atualmente em tramitação no Senado Federal:

Art. 55. No prazo de 90 (noventa) dias, contado da publicação desta Lei, as autoridades licenciadoras da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as autoridades envolvidas devem apresentar aos respectivos chefes do Poder Executivo relatório sobre as condições de recursos humanos, financeiros e institucionais necessárias para o cumprimento desta Lei.

§ 1º O relatório previsto no caput deste artigo deve ser disponibilizado no subsistema previsto no art. 31 desta Lei.

§ 2º No prazo de 90 (noventa) dias, contado do recebimento do relatório previsto no caput deste artigo, os chefes do Poder Executivo devem responder, motivadamente, às autoridades licenciadoras e às autoridades envolvidas sobre o atendimento ou não das condições apresentadas.

Anote-se que, em matéria ambiental, os direitos à informação e à participação (além do acesso à justiça) constituem “direitos procedimentais ambientais” resguardados constitucionalmente, conforme deliberação do STF na ADPF nº 623:

Ao conferir à coletividade o direito-dever de tutelar e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, a Constituição exigiu a participação popular na administração desse bem de uso comum e de interesse de toda a sociedade. E assim o fez tomando em conta duas razões normativas. A primeira consiste na dimensão objetiva do direito fundamental ao meio ambiente. A segunda relaciona-se com o projeto constitucional de democracia participativa na governança ambiental (STF, 2023, p. 3-4).

Qualificado pela Lei nº 6.938/1981 como órgão consultivo e deliberativo do Sisnama (art. 6º, II), dotado de ampla participação de setores públicos e privados interessados, o Conama poderia contribuir para a superação do problema objeto do presente texto, ao monitorar e debater a situação dos órgãos executores e seccionais do Sistema Nacional do Meio Ambiente, apresentando propostas para o seu fortalecimento institucional.

Salienta-se que o Conama, na qualidade de órgão máximo do Sisnama, com as funções consultiva e deliberativa, poderia exercer papel importante no monitoramento do problema e na eventual edição de normas para superá-lo, o que se justifica pelo fato de que o referido órgão colegiado emite normas de aplicação nacional, mandatórias aos órgãos do Sisnama em todos os entes federados.

4. Considerações finais

A efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado exige o adimplemento, pelo Poder Público, de deveres genéricos e específicos previstos na Constituição Federal de 1988 e na legislação infraconstitucional. No novo regime constitucional brasileiro, diversas leis e políticas públicas foram criadas e implementadas, ampliando sobremaneira as atribuições dos órgãos públicos competentes na administração e na proteção do meio ambiente.

Apesar da crescente relevância de sua atuação, dados oficiais demonstram que, nas últimas décadas, tem ocorrido contínuo enfraquecimento dos órgãos executores da PNMA, especialmente quanto à redução de recursos humanos. Tal cenário coloca em risco a proteção ambiental no país, ante a insuficiência das estruturas estatais para a aplicação dos deveres ambientais constitucionais determinados ao Poder Público. Ademais, a ausência de transparência ativa sobre a situação desses órgãos federais e dos órgãos seccionais da PNMA inviabiliza o controle social e a fiscalização. O problema é de alta relevância para a sociedade, detentora do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, e tem sido objeto de investigação e deliberação por parte de órgãos oficiais, como o TCU e a CGU.

O STF apreciou o tema em ações judiciais sobre a insuficiência das ações estatais para a execução efetiva de políticas públicas de Estado em matéria ambiental. Ao apreciá-las, a Corte determinou medidas destinadas a fortalecer os órgãos executores do Sisnama, as quais devem servir como orientação não apenas para órgãos federais, mas também para medidas que visem a reestruturação dos órgãos seccionais da PNMA. ■

Referências

1. Benjamin, A. H. (2009) 'Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira' in Canotilho, J. J. G e Leite, J. R. M. (Orgs.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 3.ª ed. São Paulo: Saraiva.
2. Controladoria-Geral da União - CGU (2014) *Relatório de Auditoria Anual de Contas. Unidade Auditada: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio*. Brasília.
3. Controladoria-Geral da União - CGU (2017) *Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo n.º 69 – Ações relativas à fiscalização ambiental sob responsabilidade do Ibama*. Brasília.
4. Hartmann, A (2009) 'Políticas públicas ambientais: Ministério Público' in: D'Isep, C. F. M., Nery Júnior, N. e Medauar, O. (Orgs.). *Políticas públicas ambientais: estudos em homenagem ao professor Michel Prieur*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
5. Ministério do Meio Ambiente e Ibama (2015) *Relatório de Gestão do Exercício de 2014*.
6. Supremo Tribunal Federal - STF (2006) Tribunal Pleno. MC-ADI n.º 3540. Relator: Min. Celso de Mello. DJe: 03.02.2006.
7. Supremo Tribunal Federal - STF (2012) Tribunal Pleno. ADPF nº 101. Voto do Min. Gilmar Mendes. Relatora: Min. Cármen Lúcia. DJe: 04.06.2012.
8. Supremo Tribunal Federal - STF (2017) Tribunal Pleno. RE nº 835.558. Relator: Min. Luiz Fux. DJe: 09.02.2017.
9. Supremo Tribunal Federal - STF (2022) Tribunal Pleno. ADPF nº 708. Relator: Min. Roberto Barroso. DJe: 28.09.2022.
10. Supremo Tribunal Federal - STF (2023) Tribunal Pleno. ADPF nº 623. Relatora: Min. Rosa Weber. DJe: 18.07.2023.
11. Supremo Tribunal Federal - STF (2024) Tribunal Pleno. ADPF nº 760. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Redator do acórdão: Min. André Mendonça. DJe: 25.06.2024.
12. Supremo Tribunal Federal - STF (2024) Tribunal Pleno. ADPFs nº 743, 746 e 857. Relator: Min. André Mendonça. Redator do acórdão: Min. Flávio Dino. DJe: 11.06.2024.
13. Tajra, A. (2023) 'Entrevista com o Presidente do Ibama: O maior problema do licenciamento é o desmonte dos órgãos ambientais'. *Consultor Jurídico*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-dez-26/o-maior-problema-do-licenciamento-ambiental-e-o-desmonte-dos-orgaos-ambientais/> (Acesso: 04 Jul. 2024).
14. Tribunal de Contas da União - TCU (2013) Plenário. Relatório de Monitoramento n.º 034.496/2012-2. Acórdão n.º 3101/2013. Data da Sessão: 20.11.2013.
15. Tribunal de Contas da União - TCU (2015) Plenário. Relatório de Auditoria n.º 006.762/2014-0. Acórdão n.º 1206/2015. Data da Sessão: 20.05.2015.

16. Tribunal de Contas da União - TCU (2017) Plenário. Relatório de Levantamento n.º 031.699/2016-2. Acórdão n.º 2388/2017. Data da Sessão: 25.10.2017.

17. Tribunal de Contas da União - TCU (2021) Plenário. Processo n.º 038.045/2019-2. Acórdão n.º 1758/2021. Data da Sessão: 21.07.2021.

Inter-relações entre conhecimento tradicional, biodiversidade e defesa nacional

Nádia Xavier Moreira¹

Sumário executivo

O *policy paper* ora apresentado trata da importância do conhecimento tradicional, especificamente dos povos indígenas, para a proteção da biodiversidade e para a defesa nacional. Na questão da biodiversidade, serão abordadas a intrínseca relação de dependência entre a produção de conhecimento das populações indígenas e a forte conexão que estabelecem com a terra e o meio ambiente. Já no âmbito da defesa nacional, será analisado o emprego desse conhecimento por meio de soldados indígenas incorporados às fileiras do Exército Brasileiro (EB) na Região Norte.

Partimos do entendimento de que existe um relacionamento entre o EB e seus soldados indígenas na região amazônica, o qual é engendrado e mediado pelos conhecimentos tradicionais dos povos que habitam esse espaço. Os indígenas possuem um conhecimento profundo dos alimentos regionais, dos cursos dos rios, da vegetação e dos rastros de homens. Como militares, são extremamente habilidosos como guias na floresta, intérpretes da língua e da cultura das comunidades indígenas da região. Isso contribui para o sucesso das missões, para a boa relação entre indígenas e militares, além de promover a economia de recursos financeiros, humanos, logísticos e de tempo.

O tema é relevante e atual, pois, além de trazer elementos para refletir sobre as interconexões entre defesa e saberes tradicionais, também está diretamente relacionado aos direitos dos povos indígenas e comunidades tradicionais, preconizados em tratados e convenções internacionais, e internalizados na legislação brasileira. Este recorte temático também se justifica pela busca de alternativas de atuação do Estado que estejam ligadas à sustentabilidade e à elaboração de uma nova relação dos humanos com a natureza face à emergência climática, à aceleração da perda de biodiversidade e ao aprofundamento da gravidade dos desafios socioambientais.

Nessa perspectiva, consideramos as seguintes recomendações tanto possíveis quanto necessárias:

1. Construir espaços e fóruns de discussão acerca da coprodução de conhecimentos, garantindo que os diversos atores participem em condições de igualdade, com voz ativa, agência e o devido reconhecimento das suas qualidades, confiabilidade e relevância;

1. Pós-doutora em Antropologia Social pelo Museu Nacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, doutora em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), doutoranda em Antropologia Social pela Universidade de Brasília (UNB), mestra em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ) e bacharela em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). É oficial Superior da Marinha do Brasil (Capitão de Fragata) e professora da Escola Superior de Defesa (ESD), onde atua no Programa de Pós-graduação em Segurança, Desenvolvimento e Defesa (PPGSDD) e nos cursos de Altos Estudos em Defesa (CAED), Coordenação e Planejamento Interagência (CCOPI) e Logística Estratégica e Defesa (CLED).

2. Fomentar o reconhecimento, destaque e valorização do conhecimento tradicional dos povos originários para a defesa nacional, por meio de pesquisas, seminários e audiências públicas direcionadas ao Ministério da Defesa (MD) e às três forças singulares, garantindo a participação dos indígenas nesse processo;
3. Discutir e levantar medidas a serem tomadas para aperfeiçoamento do Serviço Militar Obrigatório, com o objetivo de promover mais oportunidades para jovens indígenas que se alistam voluntariamente. Essas ações devem contribuir para a valorização dos saberes tradicionais desses jovens no cumprimento da missão das Forças Armadas (FA) na região amazônica, além de ampliar a participação dos povos originários nesse processo.

Palavras-chaves

Conhecimento tradicional; Biodiversidade; Defesa Nacional; Povos indígenas.

1. Introdução

Cada animal, seja inseto, sapo, peixes, tem uma história na nossa mitologia. Nós conhecemos a origem deles e sabemos tudo sobre seus comportamentos porque os antigos nos deixaram esses conhecimentos. Nós sabemos que as estrelas têm relação direta com o nível das águas, e que os botos, por exemplo, escolhem os lugares onde serão as cidades dos encantados. [...] Para nossos conhecimentos, as coisas estão ligadas. Tudo está ligado. Muitas vezes, os não-índios olham para um igarapé e pensam que se mudarem o curso dele não irão nos afetar. Mas nós conhecemos os donos, sabemos que os encantados ficam bravos quando mexemos com suas coisas (Povo Mura de Autazes e Careiro da Várzea, 2019, p. 36-37).

No encerramento da Conferência Diplomática da Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI), em Genebra, na Suíça, ocorrida em maio de 2024, o Brasil assinou o Tratado sobre Propriedade Intelectual, Recursos Genéticos e Conhecimentos Tradicionais Associados (WIPO, 2024). O documento é histórico e pioneiro, fruto de décadas de negociações entre os Estados-membros da OMPI, contendo disposições específicas para povos indígenas e para comunidades tradicionais. Ele aborda, entre outros aspectos, a interseção e a incorporação, ao sistema de propriedade intelectual, do respeito ao patrimônio genético e aos conhecimentos tradicionais associados.

Com o tratado adotado por consenso pelos 176 países membros da OMPI, os solicitantes de patentes serão obrigados a divulgar o acesso aos recursos genéticos (incluindo o país de origem ou sua fonte) e aos conhecimentos tradicionais associados, necessários para suas invenções, indicando os povos originários ou comunidades locais que fornecem esse conhecimento. Espera-se, portanto, que esse instrumento contribua para a promoção da ciência e da inovação em países biodiversos como o Brasil, mas, sobretudo, facilite a inclusão de comunidades tradicionais e povos originários na repartição dos benefícios econômicos gerados por patentes que utilizam seus saberes. Busca-se, assim, valorizar esse conhecimento em associação com a preservação da biodiversidade.

“...o debate sobre a valorização do conhecimento tradicional está no cerne das discussões sobre a busca de alternativas sustentáveis e a elaboração de uma nova relação entre os humanos e a natureza.”

Vale observar que o debate sobre a valorização do conhecimento tradicional está no cerne das discussões sobre a busca de alternativas sustentáveis e a elaboração de uma nova relação entre os humanos e a natureza. Afinal, a emergência climática, a aceleração da perda de biodiversidade e o aprofundamento da gravidade dos desafios socioambientais evidenciam a necessidade de mudanças sistêmicas e novas formas de governança para a Terra. Como assinalado pelo antropólogo francês Bruno Latour (2019, p.21) “a pedra de toque que servia [...] para desenhar a face da modernização pronta para englobar o planeta [...] perdeu toda eficácia. Doravante é diante de Gaia que somos chamados a comparecer.” Nessa linha de pensamento, o antropólogo brasileiro Viveiros de Castro (2011, p.02) também argumentou: “Gaia irrompe entre nós suscitada pela transformação de nossa espécie, ou melhor, de seu etograma hoje dominante, em uma força macro física”.

É nesse contexto que os povos indígenas e as comunidades tradicionais desempenham um papel destacado enquanto atores fundamentais na proteção do meio ambiente em que estão inseridos. E a retomada, o emprego e a valorização dos seus conhecimentos intrinsecamente relacionados com os elementos da natureza, mostram-se cruciais nesse processo².

2. Uma pesquisa desenvolvida pelo Instituto Socioambiental (2022) aponta que 40,5% das florestas brasileiras estão protegidas dentro do sistema nacional de áreas protegidas, que inclui terras indígenas, territórios quilombolas e unidades de

É no interior desse debate que se insere a proposta desse *policy paper*, que visa explorar a importância do conhecimento tradicional, especificamente dos povos indígenas, para a biodiversidade e a defesa nacional. Na questão da biodiversidade, serão abordadas a intrínseca relação de dependência entre a produção de conhecimento das populações indígenas e a forte conexão que elas estabelecem com a terra e o meio ambiente. Quanto à contribuição do conhecimento indígena para a defesa nacional, será analisado o emprego desse saber por soldados indígenas incorporados se às fileiras do Exército Brasileiro (EB) na Região Norte. Tomamos como base para essa elaboração, além da pesquisa bibliográfica, notadamente do âmbito antropológico e em obras de pensadores indígenas, a análise documental, informações obtidas em sites e vídeos institucionais do EB, bem como reportagens televisivas no canal do *YouTube* com o termo “soldados indígenas”.

Ao trazer para o debate a relevância desse conhecimento para as esferas ambiental e de segurança, esperamos contribuir para destacar aos tomadores de decisão e à comunidade acadêmica e de defesa a importância de uma questão fundamental e necessária. Isso é especialmente relevante para aprofundar o debate democrático nas intersecções entre questões climáticas e de soberania nacional, áreas que ainda são pouco exploradas nos campos das relações internacionais e dos estudos de defesa.

2. Tensionamentos entre conhecimento científico e tradicional

Para Cunha (2007), os saberes científicos e tradicionais consistem em formas de compreender e agir sobre o mundo, estando sempre em processo de construção e reconstrução, sendo, portanto, obras inacabadas. Entretanto, tais saberes desenvolveram formas radicalmente diferentes para criar, transmitir e empregar seu conhecimento. Logo, é extremamente difícil e equivocado analisar um modo de conhecimento a partir dos critérios de outro. “Nada ou quase nada ocorre no conhecimento tradicional da mesma forma como ocorre no conhecimento científico” (Cunha, 2007, p.79).

Segundo Nakashima e Roué (2002), o conhecimento científico, base da ciência ocidental, favorece métodos analíticos e reducionistas quando comparado à visão mais intuitiva e holística frequentemente encontrada no conhecimento tradicional. A ciência ocidental é positivista e materialista, em contraste com o conhecimento tradicional que bebe na fonte da espiritualidade em interconexão com o território, não prevendo distinções entre o empírico e o sagrado. Na esteira dessa discussão, Cunha (2007) aponta que existe um contraste entre a ciência moderna hegemônica, na qual imperam os conceitos, e a ciência tradicional, pautada nas percepções e nas qualidades sensíveis, operando com cheiros, cores, sabores, crenças, dentre outros aspectos.

O conhecimento científico é baseado em uma transmissão acadêmica e letrada, utilizando a escrita como ferramenta para sua propagação e continuidade, enquanto o conhecimento tradicional é frequentemente passado oralmente de uma geração para a outra pelos mais velhos (Lenclade, 1994). Conforme o xamã Yanomami Davi Kopenawa (2015) explica brilhantemente na obra “A queda do céu”, para os Yanomami, as palavras não são uma criação autônoma e independente de um eu, mas sim legados transmitidos pelos ancestrais. Elas são ensinadas por eles e permanecem no pensamento (Kopenawa e Albert, 2015). O processo de aprendizagem também ocorre em contato com os espíritos por meio da ingestão do pó das árvores:

conservação. As áreas protegidas com a presença de povos indígenas e populações tradicionais abrangem um terço (30,5%) das florestas no Brasil. Somente as terras indígenas são responsáveis pela proteção de 20,3% das florestas brasileiras. Além disso, ao considerar todas as classes de vegetação nativa, o conjunto atual de áreas protegidas no sistema nacional protege 42,3% da vegetação natural do Brasil, sendo que as áreas protegidas que incluem povos indígenas e populações tradicionais resguardam 29,9% da vegetação nativa.

“O conhecimento científico é baseado em uma transmissão acadêmica e letrada, utilizando a escrita como ferramenta para sua propagação e continuidade, enquanto o conhecimento tradicional é frequentemente passado oralmente de uma geração para a outra pelos mais velhos.”

Eu não tenho velhos livros como eles, nos quais estão desenhadas as histórias dos meus antepassados. As palavras dos xapiri (espíritos) estão gravadas no meu pensamento, no mais fundo de mim. [...] Desde sempre, elas vêm protegendo a floresta e seus habitantes. Agora é minha vez de possuí-las (Kopenawa e Albert, 2015, p. 65).

Ademais, diferentemente do saber científico, que isola seus objetos de estudo de seu contexto vital, colocando-os em ambientes experimentais e controlados, o saber tradicional, para ser interpretado, sempre depende do contexto da sua produção e das condições locais particulares em que se propaga (Iaccarino, 2003). Nesse sentido, os sistemas de conhecimentos tradicionais não interpretam o mundo com base em uma concepção linear de causa e efeito, mas sim como um mundo composto de ciclos multidimensionais em constante formação, onde todos os elementos são parte de uma rede complexa e emaranhada de interações (Freeman, 1992). Esses conhecimentos fazem parte dos modos de vida e do cotidiano, mesmo quando são detidos apenas por uma pessoa da comunidade. O escritor indígena Daniel Mundurucu em seu livro “Memórias de índio” (2016, p. 55) relata esse processo:

Aprendi com meu povo o verdadeiro significado da palavra educação quando via o pai ou a mãe do menino ou da menina conduzindo-o passo a passo no aprendizado cultural. Pescar, caçar, fazer arcos e flechas, limpar o peixe, cozê-lo, buscar água. [...] Em especial, minha compreensão aumentou quando em grupo, deitávamo-nos sob a luz das estrelas para contemplá-las, procurando imaginar o universo imenso à nossa frente, que nossos pajés tinham visitado em seus sonhos. [...] Compreendi, então que educar é fazer sonhar.

Além do povo Mundurucu, os sonhos também são importantes para outros povos amazônicos, como os Yanomami. Segundo Danowski e Viveiros de Castro (2014), os sonhos xamânicos são a via régia de conhecimento dos fundamentos invisíveis do mundo indígena. Em contraposição, as epistemologias ocidentais não atribuem o mesmo valor aos sonhos. Quando analisados, esses elementos são observados através do olhar de primeira pessoa, a partir de um sujeito individual. Os autores consideram esses aspectos como evidências do narcisismo dos modernos e da incapacidade de estarmos abertos a uma infinidade de agências no cosmos.

Em diálogo com esse debate, Latour (2019) parte do pressuposto de que, para definir os valores múltiplos e contraditórios dos autodenominados “modernos”, é necessário, primeiramente, aceitar que existem inúmeras ordens de verdades, variados tipos de razão e múltiplos modos de existência, cujas condições de felicidade e infelicidade devem ser estabelecidas com cuidado. Trata-se, assim, de esboçar uma nova metafísica, que considere a pluralidade ontológica, ou seja, a diversidade de maneiras de ser e existir no mundo. Um mundo no qual caibam vários mundos.

O conhecimento tradicional, transferido de um indivíduo para outro por meio da prática e ocupação, foi desenvolvido em consonância com a natureza ao longo de muitos séculos (Ranjan e Singh, 2020). Desta forma, indígenas, quilombolas, ribeirinhos, seringueiros, caiçaras e outros povos estão frequentemente bem-posicionados para observar e entender o meio que habitam. Consequentemente, seus saberes constituem um dos maiores corpos de conhecimento humano sobre biodiversidade e ecossistemas. Logo, sua valorização e defesa estão intimamente imbricadas à manutenção desses ambientes.

3. Conhecimento tradicional e preservação da biodiversidade

No ano de 1992, na cidade do Rio de Janeiro, o Brasil sediou a ECO 92, Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), na qual foi estabelecida a Convenção de Diversidade Biológica (CDB). Tal Convenção abrange temas diretamente ou indiretamente relacionados à biodiversidade e funciona como esteio legal e político para di-

ferentes convenções e acordos ambientais mais específicos. A CDB, em seu artigo 2º, define diversidade biológica como

a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas (Ministério do Meio Ambiente, 2000, p. 9).

Com dimensões continentais e diferentes zonas climáticas, o Brasil abriga uma das maiores diversidades da flora e fauna do planeta. De acordo com dados do Ministério do Meio Ambiente e Mudanças do Clima (2023), o Brasil abriga mais de 116.000 espécies animais e mais de 46.000 espécies vegetais conhecidas, habitando os seis biomas terrestres e os três grandes ecossistemas marinhos. Isso representa algo em torno de 20% do total de espécies do planeta, encontradas tanto em ambientes terrestres quanto aquáticos. Portanto, preservar esse rico patrimônio impõe sérios desafios para o país.

Nesse aspecto, a importância do conhecimento tradicional para a proteção da biodiversidade e a obtenção do desenvolvimento sustentável está, ainda que lentamente, sendo reconhecida internacionalmente (Gadgil e Folke, 1993). A própria CDB, em seu artigo 8, destaca a relevância desse conhecimento e nos convoca a “respeitar, preservar e manter o conhecimento, inovações e práticas das comunidades locais e populações indígenas com estilo de vida tradicionais relevantes à conservação” (Brasil, 2000, p. 12). Isso se deve à intrínseca relação de dependência entre a produção de conhecimento das populações tradicionais e os recursos naturais (Pereira e Diegues, 2010).

Fomos, durante muito tempo, embalados com a história de que somos a humanidade. Enquanto isso [...] fomos nos alienando desse organismo de que somos parte, a Terra, e passamos a pensar que ele é uma coisa e nós, outra: a Terra e a humanidade. Eu não percebo onde tem alguma coisa que não seja natureza. Tudo é natureza (Krenak, 2020, p. 16-17).

As formas de conhecimento dos povos indígenas baseiam-se em diversas fontes e são expressas de várias maneiras: histórias, poemas, mitos, sonhos, canções, danças, desenhos, etc. Todavia, há algo em comum entre os diferentes povos, a partir do qual seu conhecimento é alimentado: a relação que estabelecem com o lugar. Ainda que os modos tradicionais de viver e habitar o território ocorram de diversas maneiras, todos eles se fundamentam na conexão com a terra. Os povos indígenas frequentemente afirmam que seu conhecimento é holístico e não pode ser separado de forma significativa do ambiente. Nesse contexto, o conhecimento tradicional está inextricavelmente ligado aos ancestrais e ao território.

Diferentemente dos brancos — dos “napë”, como diria Kopenawa — que possuem uma relação de demarcação, posse e exploração com os seus espaços, para os indígenas, o lugar é uma fonte de ensinamentos e sabedoria, conectando experiências individuais com coletivas e ancestrais. Portanto, o lugar encontra-se incorporado a sua própria existência, lembrando-nos que aquilo que fazemos dos nossos lugares tem implicações com o que fazemos a nós mesmos.

Nessa linha de pensamento, uma etnografia clássica intitulada “Wisdom sits in place: landscape and language among the Western Apache” (1996), do antropólogo americano Kaith Basso, revela a relação estabelecida de nativos americanos com o seu lugar. A obra é fruto de um pedido do conselho tribal do White Mountain Apache para “mapear” o território da reserva, não de acordo com os mapas elaborados pelos homens brancos, mas que incluam a localização aproximada de cada lugar, junto com suas respectivas descrições visuais e nomes em Apache. O resultado desse projeto foi a criação de 296 mapas que registram nomes de lugares dados há muito tempo, descrevendo o que os ancestrais viram e experienciaram, além de seus significados passados e presentes, em um profundo mergulho na cultura e ensinamentos Apache.

As narrativas apresentadas, tanto nessa obra como em “A queda do céu”, constituem uma teoria do lugar, produzida localmente do ponto de vista dos povos indígenas. Indicam que o lugar, para além de um pedaço de terra, é um espaço totalmente conectado com a tradição, com a cultura de um povo, com as formas de estar e de viver no mundo. Essas narrativas nos

convocam a agir conforme os conhecimentos ancestrais, alertando, através da lembrança de atos disruptivos, que o mundo — ou “hutukara”, na língua yanomami — não estaria nesse estado se não agíssemos em desacordo com o saber tradicional.

Os mitos de criação Yanomami expõem uma forte interdependência entre todos os seres da natureza: humanos, animais, plantas, pedras, rios, etc. Na cosmovisão desse povo, para além dos animais, a água e a floresta também têm vida e sua existência depende da existência dos outros seres. Para eles, os espíritos interagem para influenciar a chuva, o tempo, acalmar os trovões, protegendo e evitando o caos na floresta. Foi através dos espíritos que eles aprenderam que a floresta não é finita e que tem que ser preservada.

O valor dessa última não pode ser mensurado em dinheiro. Para os Yanomami, a floresta é mais do que um sumidouro de carbono ou um estoque de madeira; a biodiversidade carrega um significado intrínseco que transcende seus usos medicinais, alimentares, científicos ou recreativos. A floresta não é apenas um “ambiente” que os rodeia; é a sua casa, o seu mundo, a “hutukara”. A diversidade biológica, cognitiva e física da floresta, e as relações entre árvores, solo, água, animais, humanos e espíritos constituem a própria estrutura das suas vidas. Como tal, não existe dicotomia entre natureza e sociedade ou entre terra e modos de vida. Tudo é natureza. Na tradição Yanomami, “omama”, o demiurgo³, é considerado o criador da ideia de ecologia, pois ensinou suas criaturas a viver na floresta sem destruí-la (Kopenawa e Albert, 2015).

Nessa perspectiva, a defesa de territórios indígenas vem sendo, desde os anos 1990, uma preocupação mundial associada à preservação da biodiversidade, à mudança climática, às questões ecológicas e à própria capacidade da ciência ocidental de oferecer respostas aos principais desafios de nossa época. Pois, dada a conexão que as populações indígenas estabelecem com seus territórios, elas possuem uma compreensão profunda da relação entre recursos naturais e ecossistemas. Suas práticas culturais estão alinhadas a uma ética de conservação ambiental, o que as torna valiosas e necessárias aliadas na luta contra as mudanças climáticas e destruição do planeta. Com base nessa visão, “os povos indígenas estão ocupando, junto com outros povos tradicionais, os territórios mais ricos e remanescentes de biodiversidade do Brasil e do mundo” (Oliveira, 2020, p. 213).

“...os saberes tradicionais constituem um patrimônio valioso que nos oferecem uma alternativa, proporcionando novos insights ao modelo de relação estabelecida na modernidade entre homem e natureza. Esse modelo é, em grande parte, baseado na exploração e extração incessante dos recursos naturais.”

Em síntese, os saberes tradicionais constituem um patrimônio valioso que nos oferecem uma alternativa, proporcionando novos insights ao modelo de relação estabelecida na modernidade entre homem e natureza. Esse modelo é, em grande parte, baseado na exploração e extração incessante dos recursos naturais, frequentemente em nome de um crescente número de liberdades econômicas, sem a devida consideração pela conservação ambiental, pelo equilíbrio ecológico e pela biodiversidade. Esses saberes também revelam sua relevância quando considerados no contexto da defesa nacional, especialmente através do manejo realizado pelos soldados indígenas que integram as fileiras do Exército Brasileiro (EB), com destaque para a Região Norte do País.

4. Conhecimento tradicional e defesa nacional

A utilização de tropas indígenas, por meio da incorporação nas Forças Armadas (FA), é um fenômeno que remonta a séculos nos exércitos nacionais e coloniais. Há o reconhecimento por parte das instituições militares de que certos grupos nativos possuem saberes tradicionais, relacionados ao conhecimento do terreno, fundamentais para operações militares em biomas específicos. Nesse sentido, as FA de países da América do Sul utilizam contingentes indígenas para operações em selva ou em regiões onde possuem conhecimentos tradicionais, conforme exemplificado em depoimento de um oficial do Exército Brasileiro (EB) em um vídeo no *Youtube*, intitulado “Soldado Índio”:

3. Na cosmologia Yanomami, Omama é uma divindade criadora das florestas, montanhas, rios, céu, sol, noite, lua, estrelas e, inclusive, dos próprios yanomamis, que são considerados seus filhos.

O soldado indígena é o combatente de selva natural. Até hoje não criaram um combatente de selva que seja mais apto e ambientado ao terreno que tenha mais desempenho nas suas atividades diretamente ligadas ao terreno (Exército Brasileiro, 2014, 6min e 36seg).

No caso específico do Brasil, o brado “a selva nos une, tudo pela Amazônia!” evoca, em vídeos e sites institucionais do EB, objetivos comuns entre a organização e os soldados indígenas incorporados, principalmente por meio do Serviço Militar Obrigatório (SMO): presença ativa, proteção da floresta e das riquezas naturais, além da defesa do território nesse ambiente.

Embora não existam dados precisos do número total de jovens indígenas que buscam ou que estão cumprindo o SMO, sabemos que essa realidade é observada nas FA brasileiras, especialmente no EB, na região Norte do país. Uma pesquisa recente realizada por Franchi, Pinheiro e Sant’ana Junior (2023) identificou a presença de 1193 soldados indígenas de 31 etnias servindo em Organizações Militares no âmbito do Comando Militar da Amazônia (CMA).

“...os indígenas têm profundo conhecimento sobre os alimentos regionais, os cursos dos rios, a vegetação e os rastros dos animais, eles desempenham um papel fundamental como guias na floresta. Essas habilidades contribuem para o sucesso da maioria das missões...”

O desempenho dos soldados indígenas nas missões das Unidades Militares na Região Norte é considerado pelo EB um aspecto fundamental para incorporação desse segmento. Isso se deve, principalmente, à sua destreza nos exercícios de sobrevivência na selva e ao conhecimento da fauna e flora da região. Considerando que os indígenas têm profundo conhecimento sobre os alimentos regionais, os cursos dos rios, a vegetação e os rastros dos animais, eles desempenham um papel fundamental como guias na floresta. Essas habilidades contribuem para o sucesso da maioria das missões, fortalecem as relações com as comunidades indígenas e geram economia de recursos financeiros, humanos, logísticos e de tempo.

Nesse contexto, a narrativa oficial do EB enfatiza a importância de os militares não indígenas aprenderem com os indígenas para garantir o sucesso das operações terrestres na selva e, consequentemente, o cumprimento da missão do EB na Amazônia, que inclui a defesa das fronteiras e a garantia da soberania nacional. Em um vídeo intitulado “Índios usam fuzis do exército e ensinam os soldados como sobreviver nas matas”, é relatado que soldados indígenas do EB são mais do que simples recrutas; são fontes de conhecimento de como obter da floresta os meios necessários para sobrevivência em situações de combate naquele ambiente. Segundo depoimento de um Coronel no canal da SIC TV, “na selva, eles se mostram mais aptos e adaptados. [...] Aplicar essas técnicas na vida da selva não é tarefa fácil e, através desse conhecimento e aprendizagem, o Exército cumpre sua função” (SIC TV, 2014, 2min e 34s).

Esses saberes são tão fundamentais para o EB que a instituição busca a incorporação de jovens indígenas na tropa. O Exército reconhece que o compartilhamento dos conhecimentos do indígena alistado em regiões com extensas fronteiras e desafios logísticos extremos pode contribuir significativamente para a própria manutenção e permanência do EB na Amazônia, fortalecendo sua ação de presença nesse espaço. Tal aspecto se reflete na própria Portaria n. 946, de 16 de janeiro de 2023, que aprova a Diretriz do Exército Brasileiro com as comunidades indígenas: “É de interesse da Força Terrestre manter um estreito relacionamento com as comunidades indígenas em todo o território nacional, particularmente na Amazônia, como instrumento da estratégia da presença” (Exército Brasileiro, 2023).

Os depoimentos de dois Sargentos, que atuam como instrutores de guerra na selva, no vídeo intitulado “Soldado Índio”, reforçam essa percepção. Um deles destaca: “Aprendemos com eles técnicas de camuflagem, de rastreamento de pegadas de animais pequenos e grandes e de homens” (Exército Brasileiro, 2014, 4min e 45s). O outro, por sua vez, argumenta: “é primordial para a gente permanecer na selva e sobreviver e aprender o que se pode comer ou não [...] e eles mostram o que a gente não deve comer” (Exército Brasileiro, 2014, 4min e 58s).

Podemos identificar nessa relação entre indígenas e EB elementos do regime de partilha (Widlok, 2017), que medeia as relações de troca, isto é, o compartilhamento de saberes tradicionais sobre o lugar por parte dos soldados indígenas com a instituição militar. Para Widlok (2017), o regime de partilha fundamenta-se pela demanda de compartilhamento por parte do receptor, seja ela explicitada ou não. As pessoas compartilham aquilo que valorizam e que para elas tem valor: “o que eu ensino é o que eu sei desde criança” (Exército Brasileiro, 2014, 5min e 20s) diz um soldado indígena no vídeo “Soldado Índio”. O regime de partilha constitui

também um meio de construção de relacionalidades, pois promove nas partes envolvidas maior consciência da sua codependência, “tanto o Exército ganha com o soldado indígena, como o indígena também” (SIC TV, 2014, 2min e 26s).

Ademais, a dissertação de Okasawara (2023), que analisou o percurso do jovem indígena Wapixana para se tornar um soldado combatente de selva, tomando como campo empírico o 7º Batalhão de Infantaria de Selva, em Boa Vista, Roraima, apontou outros ganhos efetivos para os jovens indígenas que optaram por servir.

A leitura da transcrição das 35 entrevistas realizadas com esses soldados, anexadas ao trabalho, revela dinâmicas que ilustram componentes de distinção e prestígio do soldado indígena em sua comunidade. Além disso, indicam motivações econômicas ligadas ao desejo desses jovens em se inserir na economia de mercado, com o objetivo de concretizar projetos de vida individuais e cumprir obrigações financeiras com suas famílias e suas comunidades. Esses jovens encontram na participação voluntária no Serviço Militar Obrigatório (SMO) uma possibilidade de realização desses desejos, através do recebimento do soldo. A esses aspectos acrescenta-se a falta de oportunidade de trabalho para a juventude nas cidades amazônicas e a oportunidade de emprego e ganho fixo de uma renda através do cumprimento do SMO.

É possível, então, conceber que existe um relacionamento entre EB e seus soldados indígenas na região amazônica, sustentado e mediado pelos conhecimentos tradicionais desses povos. Esses saberes são transmitidos e atualizados conforme a posição e os vínculos sociais mantidos entre os soldados e a instituição, envolvendo um conjunto de relações que conectam humanos e não humanos. Conhecimentos fundamentais, portanto, para a defesa do nosso país.

“...o conhecimento indígena se configura como um ativo estratégico para o Brasil, especialmente na Amazônia. Sua contribuição está para além do uso sustentável dos recursos naturais, agregando também valor em treinamentos militares. Proteger e valorizar essas populações e seus conhecimentos não só fortalece a defesa territorial, como também assegura a soberania brasileira em uma das regiões mais estratégicas do planeta.”

Afinal, conforme já discutido, as populações indígenas têm um conhecimento profundo sobre o território amazônico, suas florestas, rios, fauna e flora. Essa expertise é crucial para a atuação das Forças Armadas nesse espaço. Tais populações conhecem técnicas de sobrevivência na selva, rotas naturais e estratégias de navegação que podem ser úteis em operações militares. Além disso, o uso sustentável dos recursos naturais é um exemplo de como a inteligência ambiental indígena contribui para a manutenção da integridade ecológica da Amazônia. Isso é vital para a soberania e segurança do país, uma vez que o bioma amazônico está diretamente ligado ao equilíbrio climático, hídrico e econômico nacional.

Portanto, o conhecimento indígena se configura como um ativo estratégico para o Brasil, especialmente na Amazônia. Sua contribuição está para além do uso sustentável dos recursos naturais, agregando também valor em treinamentos militares. Proteger e valorizar essas populações e seus conhecimentos não só fortalece a defesa territorial, como também assegura a soberania brasileira em uma das regiões mais estratégicas do planeta.

5. Considerações Finais

As maneiras como conhecemos e representamos o mundo estão intimamente ligadas aos modos como escolhemos viver nele. Nesse sentido, culturas de todo o planeta desenvolvem, ao longo de sua história, diferentes visões e relações com a natureza, enraizadas em sistemas tradicionais de saberes. Esses conhecimentos são empregados pelos povos indígenas para entender, interpretar e agir no ambiente. Esses sistemas constituem parte integrante da identidade cultural e da sobrevivência desses povos, incorporando uma riqueza de sabedoria e experiência da natureza, adquirida ao longo dos séculos por meio de observações diretas, frequentemente transmitidas oralmente de geração para geração. Entretanto, é importante ressaltar que esse conhecimento é gerado em estreita conexão com o território. Assim, torna-se essencial demarcar e proteger as terras indígenas para garantir a manutenção dos seus modos de vida e, consequentemente, a produção desses saberes.

Nesse *policy paper*, argumentamos que o conhecimento tradicional pode fornecer uma ética de conservação e desempenhar um papel crucial na preservação da biodiversidade, na proteção das florestas e na defesa nacional. Dessa maneira, fomentar um diálogo mais próximo entre o conhecimento tradicional e outros saberes, especialmente o científico, em uma base de paridade epistemológica e ontológica, pode representar um avanço significativo em direção a uma perspectiva mais inclusiva. Essa abordagem tem o potencial de oferecer soluções para os dilemas contemporâneos que envolvem a separação entre o homem e a natureza, além de promover uma visão integrativa que abranja diferentes dimensões da existência, como a ecológica, econômica, social, política, simbólica, segurança e defesa. Criando-se, assim, espaços para a coprodução de conhecimentos e para visibilizar a coexistências de mundos diversos em um mesmo planeta (Prantl et al, 2024).

Trata-se, portanto, de um empreendimento diplomático e democrático, capaz de promover diálogos entre diferentes instituições e modos de existência face à magnitude da crise que assola e que coloca em risco a nossa existência e a do planeta. Isso coloca na agenda climática, em interseção com a soberania nacional, a necessidade de considerar caminhos alternativos, novas perspectivas, diferentes forças políticas e cosmologias que não sejam eurocêntricas, não modernas e não inferiores, mas sim distintas e contemporâneas. Essas abordagens devem ser levadas em conta e acionadas diante do colapso ambiental e dos desafios que os Estados enfrentam nesse novo cenário.

Nessa perspectiva, entendemos serem possíveis e necessárias as seguintes recomendações, com vistas a melhor explorar o debate acerca da importância do conhecimento tradicional para a proteção da biodiversidade e para a defesa nacional no âmbito do Estado brasileiro:

- I. construir espaços e fóruns de discussão acerca da coprodução de conhecimentos, onde os diversos atores estejam em paridade, todos com voz e agência, com o devido reconhecimento das suas qualidades, confiabilidade e relevância.
- II. promover formas de reconhecimento, destaque e valorização do conhecimento tradicional dos povos indígenas para a defesa nacional, através de pesquisas, seminários e audiências públicas, destinadas ao Ministério da Defesa (MD) e às três forças singulares, garantindo a participação de indígenas nesse processo.
- III. discutir e levantar medidas a serem tomadas para aperfeiçoamento do Serviço Militar Obrigatório, a fim de promover maiores oportunidades aos jovens indígenas que o buscam voluntariamente, contribuindo com a valorização dos seus saberes para o cumprimento da missão da FA na região amazônica e ampliando a participação dos povos indígenas nesse processo. ■

Referências

1. Basso, K. H. (1996) *Wisdom sits in place: landscape and language among the Western Apache*. University of New Mexico. Editora: UNM Press.
2. Cunha, M. C. (2007) Relações e dissensões entre saberes tradicionais e saber científico, *Revista USP*, n. 75, p. 76–84. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/13623> (Acesso: 08 out. 2024).
3. Danowski, D. e Viveiros de Castro, E. (2014) *Há mundo por vir? Ensaio sobre os medos e os fins*. Florianópolis: Instituto Socioambiental (ISA) e Cultura e Barbárie Editora.
4. Exército Brasileiro. (2014) 'Soldado Índio.' *YouTube*, 1 de abril. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=iUgrjYWdrLY> (Acesso: 10 out. 2024).

5. Exército Brasileiro. (2023) 'Portaria n. 946, de 16 de janeiro de 2023'. Disponível em: http://www.sgex.eb.mil.br/sg8/006_outras_publicacoes/01_diretrizes/04_estado-maior_do_exercito/port_n_946_eme_16jan2023.html (Acesso: 18 jun. 2024).
6. Franchi, T., Pinheiro, J. B. S., e Sant'ana Júnior, T. P. de. (2024) 'Os Soldados Indígenas na Amazônia Brasileira: Um retrato do Comando Militar da Amazônia.' Coleção Meira Mattos, v. 18, n. 61, pp. i-x. doi: <https://doi.org/10.52781/cmm.a118>
7. Freeman, M. M. R. (1992) 'The nature and utility of traditional ecological knowledge'. Canadian Arctic Resources Committee, 20(1), s/n.
8. Gadgil, M. Berkes, F. e, Folke, C. (1993) 'Indigenous knowledge for biodiversity conservation', *AMBIO*, 22(2-3), pp. 151-156.
9. Iaccarino, M. (2003) 'Science and culture: Western science could learn a thing or two from the way science is done in other cultures', *EMBO Report*, 1(1), pp. 220-223. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/12634831/> (Acesso: 20 jul. 2024).
10. Krenak, A. (2020) *Ideias para adiar o fim do mundo*. São Paulo: Companhia das Letras.
11. Kopenawa, D. e Albert, B. (2015) *A queda do céu: Palavras de um xamã Yanomami*. São Paulo: Companhia das Letras.
12. Latour, B. (2019) *Investigação sobre os modos de existência: Uma antropologia dos modernos*. Petrópolis: Vozes.
13. Lenclud, G. (1994) 'Qu'est ce que la tradition?' In: Detienne, M. *Transcrire les mythologies*. Paris: AlbinMiche, p. 25-23.
14. Ministério do Meio Ambiente. (2000) 'Convenção sobre Diversidade Biológica – Conferência para Adoção do Texto Acordado da CDB – Ato Final de Nairobi'. Brasília. 60p. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/textoconvenoportugus.pdf> (Acesso: 08 ago. 2024).
15. Ministério do Meio Ambiente e Mudanças do Clima. (2023) 'Biodiversidade e Biomas'. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade-e-biomas> (Acesso: 08 ago. 2024).
16. Munduruku, D. (2016) *Memórias de índio: Uma quase autobiografia*. Porto Alegre: EDELBRA.
17. Nakashima D.J. e Roué, M. (2002) 'Indigenous knowledge, peoples and sustainable practice.' In: Timmerman, P. *Encyclopedia of Global Environmental Change*. Chichester: John Wiley & Sons, p. 314-324.
18. Okasawara, M. (2023) 'Das flechas ao fuzil: o caminho da construção do "guerreiro militar" a partir do "guerreiro indígena"'. Dissertação (Mestrado em Sociedade e Fronteira) – Boa Vista: Universidade Federal de Roraima, 85f.
19. Oliveira, J. C. de. (2020) 'Entre Chico Mendes E Quine: Uma Conversa Com Manuela Carneiro Da Cunha E Mauro Almeida', *Anuário Antropológico*, 45(3), pp. 205-220. doi: <https://periodicos.unb.br/index.php/anuarioantropologico/article/view/34474>
20. Oviedo, A. F. P. e Doblas, Juan. (2022) *As Florestas precisam das pessoas*, Instituto Socioambiental, pp. 1-22, Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/florestas-precisam-das-pessoas> (Acesso: 20 jul. 2024).
21. Pereira, B. E. e Diegues, A. C. (2010) 'Conhecimento de populações tradicionais como possibilidade de conservação da natureza: uma reflexão sobre a perspectiva da

etnoconservação', *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 1 (22), pp. 37-50. doi: 10.5380/dma.v22i1.16054

22. Povo Mura de Autazes e Careiro da Várzea. (2019) *Trincheiras: Yandé Peara Mura*. Protocolo de Consulta e Consentimento do Povo Indígena Mura de Autazes e Careiro da Várzea, Amazonas. Manaus: CIM; OLIMCV; Instituto Pacto Amazônico.

23. Prantl J. et al. (2024) *Building Capabilities for Earth System Governance*. Cambridge: University Press.

24. Ranjan P. e Singh, B.K. (2020). Conservation of Traditional knowledge in India and Need of Knowledge Networks. First International Conference on Bridging Traditional Knowledge to Modern Science - 2020 (5 pp). Mau (Uttar Pradesh): Dr. Abhay Singh Memorial College & Tamsa Shakuntala Surya Nath Gramm Vikas Sanstha (TSSGVS).

25. SIC TV. (2014) 'Índios usam fuzis do exército e ensinam os soldados como sobreviver nas matas', *YouTube*, 22 abril. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Xo7m3BFejMc> (Acesso: 10 out. 2024).

26. Viveiros de Castro, E. (2011) 'Transformação na antropologia: Transformação da "antropologia"'. *Sopro*, 1(58), pp. 01-15. doi: <https://doi.org/10.1590/S0104-93132012000100006>

27. Widlok, T. (2017) *Anthropology and the economy of sharing*. London: Routledge.

28. World Intellectual Property Organization (WIPO). (2024) Treaty on intellectual property, genetic resources and associated traditional knowledge, *WIPO Media Center*, 24 maio. Disponível em: https://www.wipo.int/pressroom/en/articles/2024/article_0007.html. (Acesso: 10 out. 2024).

Enfrentar a emergência climática demanda investir em educação ambiental transformadora¹

Thaís Brianezi², Semíramis Biasoli³ e Rachel Trajber⁴

Sumário executivo

No Brasil, há uma distância entre a educação ambiental e as ciências do clima (Jacobi *et al.*, 2015; Trajber e Mochizuki, 2015; Grandisoli *et al.*, 2021), o que faz com que as práticas da chamada educação climática existentes, além de insuficientes em quantidade e cobertura, tenham a tendência a apresentar uma perspectiva conteudista e prescritiva (Tamaio, 2010; Trajber *et al.*, 2023). Esse desafio também é destacado pela literatura internacional que aponta que as campanhas de educação relacionadas às mudanças climáticas costumam tratar o público como decifradores automáticos ou como simples meios para se atingir um determinado fim (Brulle, 2010; Leiserowitz *et al.*, 2022).

Por outro lado, há crescente mobilização internacional e brasileira para que se reconheça a importância da educação ambiental⁵ no enfrentamento da emergência climática, buscando sua valorização em políticas públicas e no financiamento a projetos e programas da sociedade civil. Um dos indícios dessa mobilização é a jovem Coalização Brasileira por Educação Climática (CBEC), que se alia ao movimento internacional *Greening Education Partnership*, coordenado pela UNESCO, mas enfatiza que o “esverdeamento” da educação deve se dar a partir das lentes da justiça climática.

Sabemos que a educação ambiental, por si só, não é suficiente para enfrentar a emergência climática. Este fenômeno complexo exige respostas intersetoriais e imediatas, capazes de preparar a sociedade para superar os desafios deste mundo conhecido e para desejar um outro mundo possível. Para tanto, se impõem ações transformadoras de fortalecimento da democracia com justiça climática. Além disso, é preciso o reconhecer que medidas concretas de gestão e financiamento da educação: i) são essenciais para o aumento da capacidade adaptativa, da redução de riscos de desastres e das vulnerabilidades socioambientais; ii) não acontecem espontaneamente, ou seja, requerem intencionalidade, inserção em políticas públicas e recursos que cheguem, de fato, aos territórios; iii) exigem múltiplas ações simultâneas abaixo elencadas:

1. As reflexões apresentadas neste *Policy Paper* são fruto do Artigo “Enfrentar a emergência climática inclui investir em educação ambiental de qualidade”, de autoria de Semíramis Biasoli e Thaís Brianezi, publicado pelo Centro Soberania e Clima em agosto de 2024; e também das discussões realizadas no Webinar “Educação Ambiental Climática: Diretrizes e Estratégias para um Futuro Sustentável no Brasil”, realizado em agosto de 2024.

2. Integrante do Conselho Deliberativo do FunBEA, professora e pesquisadora da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (CCA/ECA/USP). Contato: tbrianezi@usp.br

3. Secretária Geral do Fundo Brasileiro de Educação Ambiental (FunBEA), advogada e doutora em Ciências pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da Universidade de São Paulo (ESALQ/USP). Contato: semiramisbiasoli@funbea.org.br.

4. Coordenadora do Programa Cemaden Educação, mestre e doutora em Antropologia e Linguística pela Purdue University/UFSCar (revalidação) e ex-coordenadora geral de Educação Ambiental/MEC. Contato: rachel.trajber@cemaden.gov.br

5. Ver, por exemplo, esta notícia no site da Unesco Brasil: <https://www.unesco.org/pt/articles/unesco-declara-que-educacao-ambiental-deve-ser-um-componente-curricular-basico-ate-2025>.

- Reconhecer que a educação ambiental climática é parte essencial da educação de qualidade (Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4 da Agenda 2030) e necessária para a construção de sociedades mais sustentáveis, equitativas, justas e resilientes.
- Atualizar o Programa Nacional de Educação Ambiental (ProNEA), fazendo jus à alteração recente na Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA), que passou a incluir as mudanças do clima, a proteção da biodiversidade e os riscos e vulnerabilidades a desastres socioambientais⁶.
- Ampliar a destinação de recursos financeiros para a educação ambiental climática nas escolas e comunidades de base, incluindo comunidades tradicionais. Definir patamares mínimos e percentuais de aumento escalonados ao longo do tempo. Estabelecer parcerias entre grandes fundos públicos e os fundos independentes da filantropia comunitária, garantindo o acesso para comunidades, associações e organizações da sociedade civil.
- Fortalecer as ações de monitoramento e avaliação orientadas por indicadores, como o Sistema Monitora EA.
- Fortalecer as Comissões Interinstitucionais de Educação Ambiental (CIEAs), presentes em todos os Estados da Federação, como espaços estratégicos de governança climática multinível, com ênfase na promoção do controle social.
- Fortalecer iniciativas convergentes e complementares, como a Coalizão Brasileira pela Educação Climática (CBEC), a Câmara Temática de Educação Ambiental Climática do Fórum Brasileiro de Mudanças do Clima e Educação em Redução de Riscos de Desastres (ERRD), incorporando nas políticas públicas correlatas os três pilares que a sustentam (educação, informação e participação) e articulando planejamentos de curto prazo (bienais) e de longo prazo (decenais).
- Investir na formação de educadores(as) de educação básica e superior para incorporar a educação ambiental climática de forma permanente e transversal nos múltiplos componentes curriculares das escolas e universidades, públicas e privadas, abrangendo ações de ensino, pesquisa e extensão.
- Ampliar a destinação de recursos para incluir a dimensão de resiliência, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, à rubrica Escolas Sustentáveis do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE (Resolução FNDE nº 17/2024).
- Garantir que as ações de educação ambiental climática sejam aplicadas em projetos, iniciativas estruturantes no âmbito do 'Orçamento Climático'⁷ via programa para Enfrentamento da Emergência Climática⁸ do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e via o

6. A PNEA, estabelecida na Lei nº 9.795/1999, foi alterada pela Lei nº 14.926/2024, para assegurar atenção às mudanças do clima, à proteção da biodiversidade e aos riscos e vulnerabilidades a desastres socioambientais no âmbito da Política Nacional de Educação Ambiental

7. <https://institutotalanoa.org/wp-content/uploads/2024/02/Orçamento-Climatico-2024-Instituto-Talanoa.pdf>

8. https://www.gov.br/mma/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/programa-projetos-acoes-obras-atividades/plano-plurianual/copy_of_Espelho_SIOP_1158EnfrentamentodaEmergenciaClimtica.pdf

Programa Nacional de Educação Ambiental, sob coordenação do Órgão Gestor da Política Nacional de Educação Ambiental.

- Conectar-se nas articulações e eventos internacionais para fortalecimento da educação ambiental climática, contribuindo para avançar a perspectiva decolonial⁹.
- Trabalhar a educação ambiental climática a partir do enfrentamento ao racismo ambiental, visto que sem justiça racial não haverá justiça climática. Isso envolve a inclusão de povos e comunidades de base, suas práticas e saberes, nos processos decisórios.

Palavras-chave

Educação Ambiental Climática; Emergência Climática; Políticas Públicas; Financiamento.

9. A perspectiva decolonial não apenas reivindica que as práticas e saberes dos territórios colonizados sejam reconhecidas como legítimas, mas, especialmente denuncia a vinculação entre a superexploração de povos e comunidades (humanos e mais-que-humanos) e o ideário modernizante eurocêntrico. Um de seus autores latino-americanos de maior destaque é Aníbal Quijano (2005).

1. A emergência da educação ambiental climática

Esta agenda de políticas públicas reconhece que o atual cenário geopolítico global é de muitos desafios para o governo brasileiro, mas também de oportunidades, não apenas para o governo federal, mas também governos estaduais e municipais. E, a partir de dados obtidos por meio de revisão bibliográfica, observação participante, grupos focais e entrevistas, este texto busca apontar caminhos para avançar na construção coletiva e democrática de respostas à seguinte questão chave: como ampliar e qualificar as práticas de educação ambiental climática no Brasil? A seguir, fundamentaremos cada uma das recomendações apresentadas acima, as quais serão destacadas em negrito no texto para facilitar a identificação.

O termo educação aparece de forma tímida no artigo 6º da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (1992). Ele retorna no Acordo de Paris (1997), mas ainda de modo bastante impreciso (Amigón, Abad e Benavides, 2023). Essa invisibilidade está aparentemente começando a mudar e um dos sinais foi o lançamento, pela UNESCO, em 2022, da *Greening Education Partnership* (GEP), cujos quatro pilares de ação são: 1) infraestrutura das escolas; 2) currículo; 3) formação de educadores e capacidades de gestão dos sistemas educativos; e 4) comunidades. Para cada eixo existe um Grupo de Trabalho com metas ambiciosas, como alcançar os currículos nacionais de 90% dos países do mundo ou ter 50% das escolas com infraestrutura sustentável e resiliente até 2030.

Se a articulação internacional é importante (Pena-Vega, 2023), ela também demanda uma visão crítica para as relações assimétricas de poder entre o Norte e Sul global, além de intensa negociação sob a perspectiva decolonial (Brianezi e Viana, 2023) e enfrentamento ao racismo ambiental (Belmont, 2023). É o que mostra o exemplo da chegada da organização *Plant-for-the-Planet* ao Brasil, em 2017, cuja tendência de replicar uma metodologia importada foi desconstruída pela equipe brasileira (Araripe, 2020).

“É este contexto que embasa a recomendação de que o governo brasileiro se conecte cada vez mais nas articulações e eventos internacionais para fortalecimento da educação ambiental climática, contribuindo para avançar a perspectiva decolonial.”

É este contexto que embasa a recomendação de que o governo brasileiro se conecte cada vez mais nas articulações e eventos internacionais para fortalecimento da educação ambiental climática, contribuindo para avançar a perspectiva decolonial. É nele também que se insere a Coalizão Brasileira pela Educação Climática (CBEC), criada pela sociedade civil em junho de 2023. Atualmente, com cerca de 80 organizações, a CBEC colaborou para que a educação entrasse na Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) apresentada pelo governo brasileiro na COP-28, por meio do compromisso de revisão da Política Nacional sobre Alterações Climáticas (que passa pela elaboração participativa do novo Plano de Mudanças Climáticas e tem “educação, pesquisa, desenvolvimento e inovação” como um dos cinco eixos transversais). E contribuiu também para a criação da Câmara Técnica de Educação Ambiental Climática no Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC).

Já na COP-29, no Azerbaijão, o governo brasileiro entregou uma nova NDC, que contém 26 ações prioritárias, divididas em três eixos. Uma delas é a “ação 23 — promover a educação ambiental e a formação continuada de agentes públicos, como servidores públicos, gestores, juízes, conciliadores e mediadores, promovendo as capacidades institucionais adequadas para lidar com temas e conflitos relacionados com questões socioambientais e climáticas”, dentro do “eixo 3 — desenvolvimento sustentável com justiça social, ambiental e climática”¹⁰.

10. Disponível no original em inglês em: [https://unfccc.int/sites/default/files/2024-11/Brazil_Second%20Nationally%20Determined%20Contribution%20\(NDC\)_November2024.pdf?fbclid=PAZXh0bgNhZW0CMTEAAaaw3nFGcb1h196ET50xonRqmxcU-2TeXdDW-qo2zVqWRlohFzxZ7gKAJARC_aem_GmETDEt8Qr8SF37LtlcLmw](https://unfccc.int/sites/default/files/2024-11/Brazil_Second%20Nationally%20Determined%20Contribution%20(NDC)_November2024.pdf?fbclid=PAZXh0bgNhZW0CMTEAAaaw3nFGcb1h196ET50xonRqmxcU-2TeXdDW-qo2zVqWRlohFzxZ7gKAJARC_aem_GmETDEt8Qr8SF37LtlcLmw). Acesso em: 28 nov. 2024.

É significativo o fato de que, apesar de a CBEC utilizar em seu nome o termo “educação climática”, a Câmara Técnica seja denominada Educação Ambiental Climática. Essa atualização veio do reconhecimento do acúmulo conceitual com a perspectiva crítica da educação ambiental para o enfrentamento da emergência climática, bem como da valorização das políticas públicas que o Brasil já possui na área, como a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA, Lei 9795/1999) e a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (BRASIL, 2012).

“Agora, é necessário atualizar o Programa Nacional de Educação Ambiental (ProNEA), fazendo jus a essas alterações e ajudando a operacionalizá-las. E esse processo não pode ser conduzido de forma tecnocrática a partir de gabinetes, mas sim fortalecer iniciativas convergentes e complementares...”

A PNEA foi alterada em julho de 2024 pela Lei nº 14.926/2024, que inseriu com maior destaque na Política Nacional de Educação Ambiental, as temáticas das mudanças do clima, proteção da biodiversidade e riscos e vulnerabilidades a desastres socioambientais. Agora, é necessário atualizar o Programa Nacional de Educação Ambiental (ProNEA), fazendo jus a essas alterações e ajudando a operacionalizá-las. E esse processo não pode ser conduzido de forma tecnocrática a partir de gabinetes, mas sim fortalecer iniciativas convergentes e complementares, como a Coalizão Brasileira pela Educação Climática (CBEC), a Câmara Temática de Educação Ambiental Climática do Fórum Brasileiro de Mudanças do Clima e Educação em Redução de Riscos de Desastres (ERRD), incorporando nas políticas públicas correlatas os três pilares que a sustentam (educação, informação e participação) e articulando planejamentos de curto prazo (bienais) e de longo prazo (decenais).

O Ministério da Educação (MEC) e o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) dirigem o Órgão Gestor da PNEA, cujo dismantelo durante o governo do ex-presidente Jair Messias Bolsonaro, foi objeto de audiência pública no Senado Federal, em dezembro de 2021 (Rosa, Sorrentino e Raymundo, 2022). Atualmente está em processo a reestruturação e fortalecimento de sua governança, que inclui um Comitê Assessor (composto por 13 representações da sociedade civil e de instituições federais, estaduais e municipais) e as Comissões Estaduais Interinstitucionais de Educação Ambiental (CIEAs). Esta é, portanto, uma oportunidade de fortalecer as CIEAs, espaços estratégicos presentes em todos os Estados da Federação, no contexto de governança climática multinível, com ênfase no fortalecimento da perspectiva do controle social.

Mas é preciso também não apenas fortalecer os espaços institucionais de participação social nas políticas públicas de educação ambiental, mas também ampliar a representatividade e o poder de decisão nesses espaços, garantindo a participação de povos, associações, organizações da sociedade civil e comunidades de base. Isso inclui tanto povos e comunidades tradicionais, como indígenas e quilombolas e as periferias urbanas racializadas. Como nos lembra o Instituto Peregrum no livro “Racismo ambiental e emergências climáticas no Brasil”:

No Brasil, a população negra representa 56%, segundo o Censo/IBGE 2020. O racismo ambiental diz respeito sobre quem são as pessoas que moram nas favelas, morros, nas beiras dos rios e trilhos, beira de represas das pequenas e grandes cidades. Qual a cor dos corpos levados pelas enchentes, soterrados pelos deslizamentos e que são afetados pela escassez de alimentos nas cidades? (Belmont, 2023, p. 15).

“Sem justiça racial não haverá justiça climática. Trabalhar a educação ambiental climática a partir do enfrentamento ao racismo ambiental passa pela dupla chave da denúncia e do anúncio.”

Sem justiça racial não haverá justiça climática. Trabalhar a educação ambiental climática a partir do enfrentamento ao racismo ambiental passa pela dupla chave da denúncia e do anúncio. Ou seja, por um lado, é preciso reconhecer que as pessoas mais afetadas pelos impactos da emergência climática foram as que menos contribuíram com o problema, elucidando a relação intrínseca entre exploração dos corpos racializados e de seus territórios. E, por outro, é urgente reconhecer também que esses mesmos povos e comunidades possuem saberes e práticas que precisam ser incluídos com protagonismo no enfrentamento à emergência climática, porque partem de uma perspectiva que não separa natureza e sociedade e não trata nem um nem outro como meros recursos (naturais ou humanos).

2. Educação ambiental climática no contexto escolar

As pesquisas em educação ambiental em contexto escolar têm mostrado que, apesar do crescimento e da maior distribuição das iniciativas em termos de territórios e de conteúdo, tende a haver uma predominância de uma abordagem instrumental nas práticas de educação ambiental nas escolas brasileiras (Loureiro e Cossío, 2007; Fracalanza *et al.*, 2013; Carvalho e Neto, 2024). E parte desta abordagem mais restritiva, geralmente marcada por teor conservacionista, encontra reflexo na presença ínfima e superficial da educação ambiental na Base Nacional Comum Curricular (BNCC), instituída em 2017, em dissonância com a perspectiva crítica preconizada pela Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental (DC-NEA/2012) (Behrend, Cousin e Galiazzi, 2018).

“É preciso, pois, investir na formação de educadores(as) de educação básica e superior para incluir a educação ambiental climática de forma permanente e transversal nos múltiplos componentes curriculares das escolas e universidades- públicas e privadas, em ações de ensino, pesquisa e extensão.”

É preciso, pois, investir na formação de educadores(as) de educação básica e superior para incluir a educação ambiental climática de forma permanente e transversal nos múltiplos componentes curriculares das escolas e universidades — públicas e privadas, em ações de ensino, pesquisa e extensão. E esses processos formativos e os desdobramentos dele no chão das escolas e das instituições de ensino superior precisam superar a perspectiva prescritiva e ser fundamentados no diálogo.

Para dar subsídios a eles, felizmente, há no Brasil um histórico que se reflete em arcabouço jurídico-institucional, de aproximação entre os campos da educomunicação e da educação ambiental (Brianezi e Gattás, 2022), bem como de práticas de ciência cidadã na educação para redução de riscos de desastres (Trajber e Olivato, 2017; Guerra *et al.*, 2023). A educomunicação é um campo de práticas e estudos que surgiu na América Latina nos anos 1960, ligado à comunicação e educação populares e ao reconhecimento da comunicação como direito humano fundamental. Atualmente, está presente em políticas públicas federais e municipais e, desde 2011, há cursos de graduação em educomunicação na Universidade de São Paulo (USP) e na Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)¹¹.

E é justamente apostando que tais práticas, fundamentadas no diálogo, podem contribuir para que o conhecimento sobre a emergência climática seja apropriado de forma crítica e criativa pelas comunidades escolares, gerando ação local. Nesse contexto, o Núcleo de Comunicação e Educação da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (NCE/ECA/USP) está desenvolvendo a pesquisa “Como a educomunicação pode ampliar e qualificar as práticas de educação climática na Educação Básica no Brasil?”. A pesquisa conta com financiamento da Fapesp e é realizada por meio de um Acordo de Cooperação Técnica firmado com MMA e a Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, além de parcerias com o Cemaden Educação (programa do Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais - Cemaden, vinculado ao Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovação - MCTI), o Movimento Escolas pelo Clima¹² e a Articulação Nacional de Políticas Públicas de Educação Ambiental (Anppea).

“...importante também fortalecer as ações de monitoramento e avaliação, orientadas por indicadores como os do Sistema MonitoraEA.”

Mas não basta realizar processos de formação inicial e continuada de educadores(as) sem acompanhar (e apoiar) de perto os resultados deles na ação educativa cotidiana, buscando identificar e superar os principais obstáculos que as rotinas escolares e universitárias apresentam, inclusive no que se refere à infraestrutura das unidades educacionais e sobrecarga dos(as) docentes. Por isso, é importante também fortalecer as ações de monitoramento e avaliação, orientadas por indicadores como os do Sistema MonitoraEA. O Sistema Brasileiro de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas de Educação Ambiental – MonitoraEA é uma metodologia acessível e padronizada, reconhecida pelo Programa Nacional de Educação Ambiental (ProNEA, 5ª edição, aprovado pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente em 2018). Foi

11. Para saber mais: <https://abpeducom.org.br/>. Acesso em: 28 nov. 2024.

12. De iniciativa da sociedade civil, em novembro de 2024 possuía cerca de 1,2 mil escolas associadas, sendo 70% públicas. Para saber mais: <https://www.reconnecta.com/escolaspeloclima>. Acesso em 28 nov. 2024.

“É primordial reconhecer que a educação ambiental climática é parte essencial da educação de qualidade (Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4 da Agenda 2030) e necessária para a construção de sociedades mais sustentáveis, equitativas, justas e resilientes.”

construído entre 2016 e 2018 pela Anppea, fruto de um processo participativo que envolveu diretamente mais de 2.000 pessoas em diversos espaços de interação, em todas as regiões do país. Além disso, contempla processos educadores, uma plataforma digital e um conjunto de 27 indicadores, que abarcam 8 dimensões das políticas públicas de educação ambiental e são compostos por 85 questões qualificadoras. O MonitoraEA foi estruturado não apenas como um banco de dados público geoespacializado, mas principalmente como um espaço de integração e construção de comunidades de colaboração, fomentando articulações a partir de um território e/ou temática chave (Raymundo *et al.*, 2017; Raymundo, Branco e Biasoli, 2018).

Cada vez fica mais evidente a importância da educação ambiental climática para o enfrentamento da emergência climática, seja no fortalecimento de capacidades adaptativas dos povos e comunidades para encarar as causas raiz e as consequências das mudanças, seja para reduzir riscos e vulnerabilidades aos desastres socioambientais e, principalmente, para atuar na transformação radical dos modos de ser, estar, produzir e consumir da sociedade hegemônica. É primordial reconhecer que a educação ambiental climática é parte essencial da educação de qualidade (Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4 da Agenda 2030) e necessária para a construção de sociedades mais sustentáveis, equitativas, justas e resilientes.

No entanto, não é trivial o entendimento de quais perspectivas devem embasar as ações de educação climática para que elas alcancem todo o seu potencial. Por isso o Fundo Brasileiro de Educação Ambiental (FunBEA), em parceria com o Programa Cemaden Educação e o Instituto Clima e Sociedade (ICS), conduziu em 2022 e 2023 um processo participativo de elaboração de premissas e estratégias comuns de ação, materializadas em 10 Diretrizes de Educação Ambiental Climática (Trajber, Brianezi e Biasoli, 2023). Foi a partir do desdobramento dessas Diretrizes que as pesquisadoras do FunBEA foram convidadas a escrever o artigo “Enfrentar a emergência climática inclui investir em educação ambiental de qualidade”, publicado pelo Centro Soberania e Clima em agosto de 2024, e que o webinar “Educação Ambiental Climática: Diretrizes e Estratégias para um Futuro Sustentável no Brasil”, realizado também pelo Centro Soberania e Clima no mesmo mês se transformou em uma reunião aberta da Câmara Temática de Educação Ambiental Climática do Fórum Brasileiro de Mudanças do Clima — percurso do qual resulta esta agenda de políticas públicas.

3. A luta para ganhar espaço no financiamento climático

A COP-29, realizada em 2024, no Azerbaijão, recebeu o apelido prévio de “A COP do Financiamento”, o que ao término do evento se mostrou uma expectativa frustrada. O compromisso sobre financiamento climático aprovado nela, denominado “Nova Meta Quantificada Coletiva de financiamento”, visa garantir o cumprimento das metas de redução de gases de efeito estufa e de adaptação aos impactos da emergência climática estabelecidas no Acordo de Paris. De acordo com essa meta, os países desenvolvidos devem liderar a mobilização de pelo menos US\$ 300 bilhões de dólares por ano, a partir de 2026 e até 2035. Um valor bem abaixo da expectativa brasileira de US\$ 1,3 trilhão por ano e que não necessariamente partirá apenas de fontes governamentais e bilaterais ou multilaterais, mas também da iniciativa privada.

Apesar de não ser um tema recente, o financiamento climático não ocupa uma posição central na agenda do clima. As discussões se iniciaram na Eco-92 e ganharam notoriedade com o Acordo de Paris, em 2015. Porém o financiamento para as áreas de mitigação e adaptação climática segue de maneira tímida, não tendo alçado sequer os níveis anunciados nas Conferência das Partes.

Além disso, os recursos mobilizados até o momento foram direcionados majoritariamente a certos setores e a projetos de curto prazo e menores riscos, em detrimento daqueles conectados à justiça climática e envolvendo comunidades mais vulneráveis, cujas práticas protegem os ecossistemas. Segundo estudo da Fundação Getúlio Vargas (FGV), os setores de energia e

“É fundamental, portanto, ampliar a destinação de recursos financeiros para a educação ambiental climática nas escolas e comunidades, de base e tradicionais, associações e organizações da sociedade civil, com definição de patamares mínimos e percentuais de aumento escalonados no tempo, estabelecendo parcerias entre grandes fundos públicos e os fundos independentes da filantropia comunitária, de modo a viabilizar o acesso das organizações locais e comunidades.”

“Esse dever de casa do governo brasileiro em relação ao financiamento climático também passa por garantir que as ações de educação ambiental climática sejam aplicadas em projetos, iniciativas estruturantes no âmbito do ‘Orçamento Climático’ via programa para Enfrentamento da Emergência Climática do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.”

transporte receberam 46% do financiamento climático total, restando a setores como saneamento e agricultura, silvicultura e pesca, apenas 17% dessa verba (Pinto *et al.*, 2023). Já a pesquisa da *Climate Foundation* (Climate Works Foundation, 2022) apontou que apenas 2% de recursos da filantropia global são dedicados a iniciativas relacionadas ao clima, e a porcentagem direcionada para a filantropia de justiça social a serviço das comunidades é praticamente nula.

Tais dados evidenciam a assimetria de poder na destinação do financiamento climático, da qual a educação ambiental climática é uma das vítimas. É fundamental, portanto, ampliar a destinação de recursos financeiros para a educação ambiental climática nas escolas e comunidades, de base e tradicionais, associações e organizações da sociedade civil, com definição de patamares mínimos e percentuais de aumento escalonados no tempo, estabelecendo parcerias entre grandes fundos públicos e os fundos independentes da filantropia comunitária, de modo a viabilizar o acesso das organizações locais e comunidades.

Diante do fracasso nas negociações sobre financiamento na COP-29, cresce a pressão para que o tema retorne com maior efetividade na COP-30, em Belém. E as dúvidas sobre a viabilidade desse compromisso aumentam diante do retorno de Donald Trump à Casa Branca. Em 20 de janeiro de 2025, Trump assinou ordem executiva determinando retirada dos Estados Unidos do Acordo de Paris. Em geral, quando uma missão se mostra mais difícil, é porque ela também se torna mais necessária: o governo brasileiro tem, portanto, em 2025, o desafio e a oportunidade de liderar o diálogo internacional para que a educação ambiental climática ganhe maior destaque nas negociações climáticas, e que essa visibilidade se traduza em financiamento.

E pode começar a demonstrar essa liderança internamente, ampliando a destinação de recursos, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, à rubrica Escolas Sustentáveis do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE. O Programa Escolas Sustentáveis foi criado pelo Ministério da Educação em 2014 e se organiza em cinco linhas de atuação (processos formativos; diagnóstico e pesquisas; comunicação; recursos; e avaliação) e quatro componentes (currículo; gestão; espaço e edificações e relações escola-comunidade) (Siqueira e Vasconcelos, 2021). Ele foi descontinuado entre 2019 e 2023, como reflexo do já citado desmantelamento das políticas socioambientais na gestão passada, mas recentemente retornou ao PDDE por meio da Resolução FNDE nº 17/2024. É preciso agora destinar recursos vultosos nesta rubrica, investindo na constituição de escolas sustentáveis e resilientes, integrando currículo transdisciplinar, gestão democrática e edificação como referências dinâmicas para suas comunidades, protegendo seu território de vida e coexistência.

Esse dever de casa do governo brasileiro em relação ao financiamento climático também passa por garantir que as ações de educação ambiental climática sejam aplicadas em projetos, iniciativas estruturantes no âmbito do ‘Orçamento Climático’ via programa para Enfrentamento da Emergência Climática do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Um estudo coordenado pelo Instituto Talanoa apontou que no orçamento do governo federal, embora a emergência climática apareça como uma das dimensões do tema transversal “meio ambiente” no Plano Plurianual 2024-2207 e dê nome ao Programa 1158 - Enfrentamento da Emergência Climática no PPA vigente, faltam marcadores que facilitem o rastreamento e controle social dos gastos efetivos com políticas públicas inseridas no âmbito da mitigação e adaptação (Política por inteiro, 2024).

4. Conclusão

O problema — e questão de investigação estratégica e urgente — de que tratamos nesta agenda de política pública (*policy paper*) sobre como ampliar e qualificar as práticas de educação ambiental climática no Brasil, se insere no contexto da emergência da educação ambiental no campo climático nos dois sentidos do termo: a) o de emergir (ou seja, o surgimento, visibi-

lidade e evidência conquistadas), e b) a urgência face à gravidade dos impactos decorrentes da mudança do clima no planeta.

As reflexões e recomendações aqui apresentadas se baseiam em revisão bibliográfica, observação participante, grupos focais e entrevistas. Elas indicam uma ruptura com a tendência histórica, tanto nacional quanto internacional, de invisibilidade da educação ambiental nas políticas públicas de enfrentamento à emergência climática, ressaltando a necessidade de fortalecer suas práticas com diretrizes baseadas na educação ambiental crítica. Para tanto, é fundamental abordar o financiamento público ou proveniente da filantropia independente e comunitária, a fim de viabilizar a justiça socioambiental e climática no Brasil.

Agradecimentos

Esta publicação faz parte das atividades vinculadas ao projeto temático “Como a educomunicação pode ampliar e qualificar as práticas de educação climática na Educação Básica no Brasil?” (FAPESP 2023/08836-2 PPPP)]. Agradecemos ao FNDCT/ CNPq - Cemaden pelo apoio ao projeto “Com-ciência participativa para a redução das vulnerabilidades, proteção e prevenção de riscos e de desastres” (processo 405244/2022-2026). ■

Referências

1. Amigón, E. T., Abad, J. C. R. e Benavides, L. O. B. (eds.) (2023) *Epistemología y modelos educativos ante el cambio climático y el tránsito civilizatorio*. Ciudad de México: Universidad Pedagógica Nacional.
2. Araripe, E. O. (2020) *Metodologia estrangeira, prática brasileira? Análise das ações da Plant-for-the-Planet no Brasil para o ensino do tema mudanças climáticas*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos.
3. Behrend, D. M., Cousin, C. S. e Galiazzi, M. C. (2018) ‘Base Nacional Comum Curricular: o que se mostra de referência à educação ambiental?’, *Ambiente & Educação: Revista de Educação Ambiental*, 23(2), pp. 74–89.
4. Belmont, M. (ed.) (2023) *Racismo ambiental e emergências climáticas no Brasil*. São Paulo: Instituto de Referência Negra Peregrum e Oralituras.
5. Brasil, 2024. *Brazil: Second Nationally Determined Contribution (NDC)*. [online] Disponível em: [https://unfccc.int/sites/default/files/2024-11/Brazil_Second%20Nationally%20Determined%20Contribution%20\(NDC\)_November2024.pdf?fbclid=PAZXh0bgNhZW0CMTEAAaaw3nFGcb1h196ET50xonRqmxu2TeXdDW-qo2zVqwrIlohFzxZ7gKAjARc_aem_GmETDEt8QrSF37LticLmw](https://unfccc.int/sites/default/files/2024-11/Brazil_Second%20Nationally%20Determined%20Contribution%20(NDC)_November2024.pdf?fbclid=PAZXh0bgNhZW0CMTEAAaaw3nFGcb1h196ET50xonRqmxu2TeXdDW-qo2zVqwrIlohFzxZ7gKAjARc_aem_GmETDEt8QrSF37LticLmw) (Acesso em: 28 nov. 2024).
6. Brianezi, T. e Gattás, C. (2022) ‘A educomunicação como comunicação para o desenvolvimento sustentável’, *Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación*, 21(41), pp. 33–43.
7. Brianezi, T. e Viana, C. E. (2023) ‘Educomunicação, bem-viver e justiça climática: sinergias potencializadoras de outros mundos possíveis (e necessários)’, in Mello, D. K. S. e Lago, C. (eds.) *Educomunicação e outras epistemologias*. São Paulo: Editora Paulus, pp. 135–153.

8. Brulle, R. J. (2010) 'From environmental campaigns to advancing the public dialog: environmental communication for civic engagement', *Environmental Communication: A Journal of Nature and Culture*, 4(1), pp. 82–98.
9. Carvalho, L. M. e Neto, J. M. (eds.) (2024) *Estado da arte da pesquisa em educação ambiental no Brasil (1981–2020): meta-análises e narrativas de um campo complexo e plural*. Campinas, SP: FE/UNICAMP.
10. Climate Works Foundation (2022) *Funding Trends 2022: Climate change mitigation philanthropy*. Disponível em: <https://climateworks.org/report/funding-trends-2022/>. (Acesso: 15 maio 2024).
11. Fracalanza, H. et al. (2013) 'A educação ambiental no Brasil: panorama inicial da produção acadêmica', *Ciências em Foco*, 1(1), pp. 14–29.
12. Grandisoli, E. et al. (eds.) (2021) *Novos temas em emergência climática: para os ensinos fundamental e médio*. São Paulo: IEE-USP.
13. Guerra, A. F. S. et al. (2023) 'Contribuições do Programa Cemaden Educação Frente aos Desafios da Emergência Climática e na Prevenção de Riscos de Desastres', *International Journal of Environmental Resilience Research and Science*, 5, pp. 1–15.
14. Jacobi, P. R. et al. (2015) *Temas atuais em mudanças climáticas para os ensinos fundamental e médio*. São Paulo: IEE/USP.
15. Leiserowitz, A. et al. (2022) *International Public Opinion on Climate Change, 2022*. New Haven, CT: Yale Program on Climate Change Communication and Data for Good at Meta.
16. Loureiro, C. F. e Cossío, M. B. (2007) 'Um olhar sobre a educação ambiental nas escolas: considerações iniciais sobre os resultados do projeto "O que fazem as escolas que dizem que fazem educação ambiental?"', in Mello, S. S. e Trajber, R. (eds.) *Vamos cuidar do Brasil: conceitos e práticas em educação ambiental na escola*. Brasília: Ministério da Educação, 16. Coordenação Geral de Educação Ambiental: Ministério do Meio Ambiente, Departamento de Educação Ambiental: UNESCO, pp. 45–58.
17. Pena-Vega, A. (2023) *Os sete saberes necessários à educação sobre as mudanças climáticas*. São Paulo: Cortez Editora.
18. Pinto, T. P. et al. (2023) *Observatório de Conhecimento e Inovação em Bioeconomia*. São Paulo: FGV.
19. Política por inteiro (2024). *Orçamento climático 2024*. Rio de Janeiro: Instituto Talanoa. Disponível em: <https://politicaporinteiro.org/notas-tecnicas-e-outras-analises/>. (Acesso: 28 nov. 2024).
20. Quijano, A. (2005) 'Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina', in Lander, E. (org.). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais*. Buenos Aires: Clacso.
21. Raymundo, M. H. A. et al. (2017). 'Indicadores de Monitoramento e Avaliação de Projetos e Políticas Públicas de Educação Ambiental no Brasil'. *Ambientalmente Sustentável*, v. 1, p. 25-39.
22. Raymundo, M. H. A.; Branco, E. A.; BIASOLI, S. (2018). 'Indicadores de Políticas Públicas de Educação Ambiental: Construção à Luz do Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global e da Política Nacional de Educação Ambiental'. *Cadernos de Pesquisa: pensamento educacional*, v. Especial, p. 337-358.
23. Rosa, A. V., Sorrentino, M. e Raymundo, M. H. A. (eds.) (2022) *Dossiê sobre o desmonte das Políticas Públicas de Educação Ambiental no Governo Federal: 2019–2022*. Brasília: EResiste.

24. Siqueira, J.F.R e Vasconcelos, A.M. (2021). 'Programa Nacional Escolas Sustentáveis: um estudo bibliométrico'. *Ambiente & Educação*, v. 26(1), pp. 541 - 564.
25. Tamaio, I. (2010) *Uma proposta de política pública: Parâmetros e diretrizes para a educação ambiental no contexto das mudanças climáticas causadas pela ação humana*. Brasília: MMA.
26. Trajber, R. e Mochizuki, Y. (2015) 'Climate change education for sustainability in Brazil: A Status Report', *Journal of Education for Sustainable Development*, 9, pp. 44–61. doi: 10.1177/0973408215569113.
27. Trajber, R., Brianezi, T. e Biasoli, S. (2023) *Diretrizes de educação ambiental climática*. FunBEA. Disponível em: https://www.funbea.org.br/wp-content/uploads/2024/06/Relatorio_EA-na-EC_DiretrizesEducacaoAmbientalClimatica.pdf. (Acesso: 6 setembro 2024).
28. Trajber, R. e Olivato, D. (2017) 'A escola e a comunidade: ciência cidadã e tecnologias digitais na prevenção de desastres', in Marchezinni, V. et al. (org.) *Reduction of Vulnerability to Disasters: from Knowledge to Action*. São Carlos: Rima Editora, pp. 121–140.

Mudanças climáticas, gênero e litigância: a busca de mulheres por justiça climática

Tatiana Castelo Branco¹

Sumário Executivo

Este *policy paper* apresenta um panorama dos conceitos mais importantes no debate sobre meio ambiente e clima a partir de um viés socioambiental e interseccional, em especial os conceitos de justiça climática e de racismo ambiental. A partir desses conceitos, analisa-se a relação entre mulheres e litigância climática, particularmente o impacto desproporcional das mudanças climáticas sobre as mulheres, ao mesmo tempo em que se examina como alguns grupos de mulheres têm atuado no contexto da crise climática atual.

Com isso, também são analisadas algumas ações de litigância climática apresentadas no Brasil, avaliando o papel desse recurso no avanço da justiça climática como direito. Mais especificamente, olhando para a tragédia climática ocorrida no Rio Grande do Sul em 2024, avalia-se o impacto de eventos climáticos extremos sobre a vida das mulheres e identifica-se duas tendências: o acesso à litigância climática (a apresentação de uma Ação Civil Pública um mês após a tragédia) e a ênfase na justiça climática. A partir da Ação relacionada ao Rio Grande do Sul, são trazidos dois exemplos de projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional que podem fortalecer o arcabouço legal socioambiental brasileiro, facilitando, assim, o acesso à litigância climática. Por fim, são apresentadas seis recomendações, que abarcam aspectos políticos, sociais e legais do enfrentamento às mudanças climáticas no Brasil e aos seus efeitos desiguais sobre mulheres:

- Maior participação de mulheres nos espaços de decisão;
- Proteção especial para mulheres em vulnerabilidade a eventos climáticos extremos;
- Maior acesso das mulheres aos Ministérios Públicos e às Defensorias Públicas;
- Justiça climática como um direito garantido pelo Estado;
- Superação da pauta do Marco Temporal;
- Estabelecimento de uma governança multinível robusta.

Palavras-chave

Litigância climática; Soberania; Justiça climática; Gênero; Rio Grande do Sul.

1. Tatiana Castelo Branco é Doutora em Relações Internacionais pela PUC-Rio. Possui experiência em ensino e pesquisa, gestão pública e sociedade civil, em especial nos temas de meio ambiente, clima, desenvolvimento e gênero. Atualmente ocupa o cargo de Coordenadora de Mudanças Climáticas na Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Clima do Rio de Janeiro.

“Parte importante das mudanças na governança de clima — internacional, nacional ou local — é a introdução da litigância climática. O termo sintetiza o processo de acesso aos sistemas de justiça — nacionais e internacionais — para tratar dos efeitos (diretos e indiretos) das mudanças do clima, bem como cobrar a implementação de legislações existentes, em especial para adaptação e mitigação.”

“No Brasil, houve um ‘aumento expressivo da litigância climática [...], especialmente a partir de 2018...”

1. Litigância climática: o que é e como está?

Parte importante das mudanças na governança de clima — internacional, nacional ou local — é a introdução da litigância climática. O termo sintetiza o processo de acesso aos sistemas de justiça — nacionais e internacionais — para tratar dos efeitos (diretos e indiretos) das mudanças do clima, bem como cobrar a implementação de legislações existentes, em especial para adaptação e mitigação. É um fenômeno global, que teve início na década de 1990 em países do Norte Global, com destaque para Estados Unidos e Austrália (JUMA, 2023; UNEP, 2017). O crescimento de normas internacionais, nacionais e locais sobre clima criou um ambiente propício para que mais casos relacionados ao tema fossem judicializados, incluindo a ação (ou inação) relacionada aos esforços de mitigação e adaptação (UNEP, 2017). Desde os anos 2010, a litigância tem crescido no Sul Global, devido à expansão da legislação climática, incluindo o Acordo de Paris (UNEP, 2017).

A consolidação do entendimento científico da relação entre emissões de gases de efeito estufa (GEE) e as mudanças climáticas também intensificou a judicialização de casos que buscam a responsabilização dos principais emissores. Isso abrange projetos e políticas de extração de recursos, partindo do ponto de que essa atividade, por um lado, gera emissões (destaque ao uso de combustíveis fósseis), e, por outro, reduz as capacidades de resiliência e adaptação (UNEP, 2017). Isso se confirma quando olhamos para o caso do Brasil, com um número alto de ações contra mineração (JUMA, 2023), o que dialoga em especial com o ponto sobre a redução de capacidades.

No Brasil, houve um “aumento expressivo da litigância climática [...], especialmente a partir de 2018, tendo o número total de casos no final do ano de 2017 aumentado em quase nove vezes em um intervalo de apenas cinco anos” (JUMA, 2023, p. 4). Essa tendência se torna ainda mais evidente quando comparada ao crescimento da litigância internacional no mesmo período, que registrou um aumento de “apenas” 2,5 vezes (JUMA, 2023). Sobre o contexto brasileiro, o grupo de pesquisa Direito, Ambiente e Justiça no Antropoceno (JUMA), da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), criou a Plataforma de Litigância Climática no Brasil, que registra casos de litigância climática no país seguindo a seguinte metodologia:

Para integrar a Plataforma, o caso deve ter sido proposto no Judiciário brasileiro e estar relacionado direta e expressamente às mudanças climáticas. A Plataforma considera duas diferentes abordagens sobre as mudanças climáticas. A primeira versa sobre casos em que as mudanças climáticas constituem a principal ou uma das principais questões discutidas na ação, podendo ou não estar articuladas a outros argumentos ambientais e/ou de outra natureza. A segunda abordagem refere-se a casos em que as mudanças climáticas são mencionadas de forma explícita, mas figuram apenas como contextualização do tema, de modo a embasar fundamentos jurídicos que não são diretamente climáticos (JUMA, 2023, p. 3).

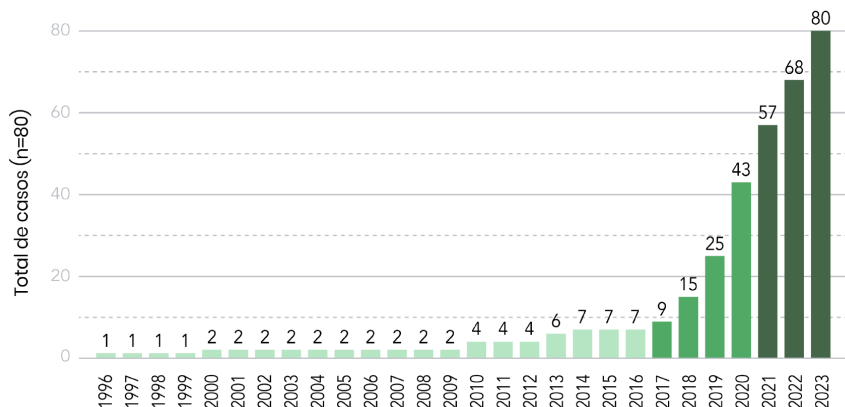
Ainda, “casos só são incluídos se forem considerados relevantes em razão de sua repercussão midiática e/ou acadêmica e do seu potencial de contribuir de modo efetivo para o desenvolvimento da litigância climática no Brasil” (JUMA, 2023, p. 3) e podem ser incluídos após ajuizamento, desde que a questão climática seja incluída em momentos posteriores, como na contestação, em *amicus curiae*, em julgados, etc.

O grupo publicou o Boletim da Litigância Climática no Brasil 2023, que consolida e analisa os dados da Plataforma. É neste Boletim que identificamos o crescimento de nove vezes dos

casos entre 2017 e 2023 (JUMA, 2023, p. 5). Além disso, 2020 se destacou como o ano com o maior número de proposituras, totalizando 17 ações no período analisado — de 1996 a setembro de 2023 (JUMA, 2023, p. 6). O Boletim ainda mostra que o poder público é o mais acionado nos casos, embora também tenha crescido o número de processos ajuizados contra pessoas jurídicas do setor privado. Ainda revela que o Ministério Público (Federal e os Estaduais) segue sendo o principal ator no ajuizamento de litígios climáticos no país, mas a sociedade civil tem aumentado sua ação a partir desse método (JUMA, 2023).

Ao final de 2023, o acumulado de casos apresentados chegou a 80, com distribuição temporal apresentado no Boletim de 2024 (JUMA, 2024) da seguinte forma:

Figura 1. Histórico acumulado de casos climáticos no Brasil



Fonte: JUMA, 2024.

2. Mudanças climáticas e gênero: o impacto na vida das mulheres

O Acordo de Paris reconhece que as mudanças climáticas impactam de maneiras distintas diferentes grupos quando, ainda em seu preâmbulo, chama as Partes a

[...] respeitar, promover e considerar suas respectivas obrigações em matéria de direitos humanos, direito à saúde, direitos dos povos indígenas, comunidades locais, migrantes, crianças, pessoas com deficiência e pessoas em situação de vulnerabilidade e o direito ao desenvolvimento, bem como a igualdade de gênero, o empoderamento das mulheres e a equidade intergeracional (UNFCCC, 2015).

Isso se evidencia nas desigualdades de acesso a serviços e a meios de financiamento para adaptação e resiliência aos eventos climáticos extremos, que deixam grupos historicamente vulnerabilizados – como os citados no preâmbulo do Acordo de Paris – mais suscetíveis a mortes, perdas e deslocamento forçado na ocorrência desses mesmos eventos. Também são esses grupos os que mais sofrem os impactos indiretos, como falta de acesso à água potável e a alimentos saudáveis, além de ameaças à garantia de Direitos Humanos.

“...a crise ambiental não pode ser resolvida efetivamente sem justiça ambiental.”

Na esteira de analisar os impactos das mudanças do clima e da devastação da natureza sobre grupos social e economicamente vulnerabilizados, pesquisadores e ativistas estadunidenses desenvolveram a noção de “justiça ambiental”, que entendia as lutas por direitos e pela preservação ambiental como inseparáveis (Bullard, 1993; Ferdinand, 2022; Davis, 2022), e que a crise ambiental não pode ser resolvida efetivamente sem justiça ambiental (Bullard, 1993). Este conceito abriu caminho para a compreensão de “racismo ambiental”, termo cunhado em 1982 por Benjamin Chavis, referindo-se à discriminação racial na elaboração de políticas públicas para meio ambiente, na elaboração e cumprimento de legislação sobre o tema, no

**“justiça climática’,
que abarca a ‘garantia
de direitos humanos
das populações mais
vulneráveis aos
impactos das mudanças
climáticas: pobres,
mulheres, crianças,
periféricos, negros,
indígenas, imigrantes,
pessoas com deficiência
e outras minorias
marginalizadas’.”**

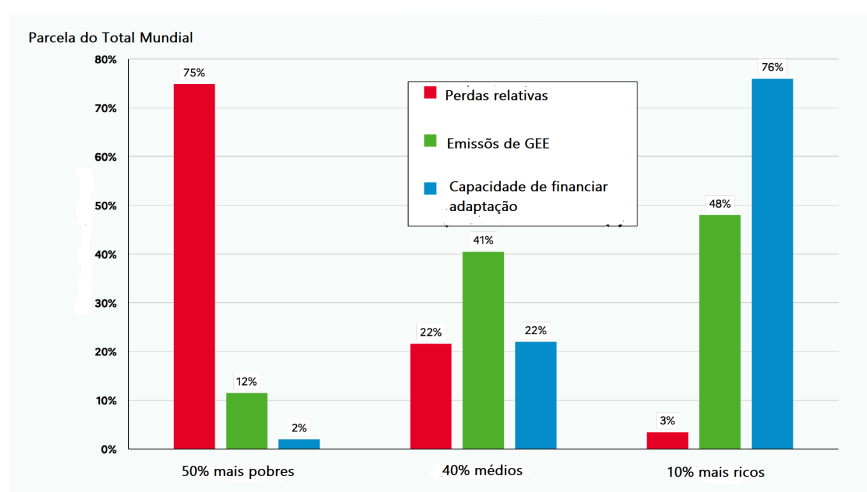
**“...um dos grupos mais
vulneráveis aos efeitos
das mudanças climáticas
são as mulheres.”**

afastamento de pessoas negras dos espaços de tomada de decisão (inclusive dos espaços de liderança dos movimentos ecológicos) e uma maior permissividade a crimes ambientais em comunidades negras (ver Davis, 2022).

Nos últimos anos, o conceito de “justiça ambiental” também vem se desdobrando na noção de “justiça climática”, que abarca a “garantia de direitos humanos das populações mais vulneráveis aos impactos das mudanças climáticas: pobres, mulheres, crianças, periféricos, negros, indígenas, imigrantes, pessoas com deficiência e outras minorias marginalizadas” (Marcha das Margaridas, 2023b, p. 8).

A injustiça climática torna-se evidente ao compararmos a responsabilidade das populações mais pobres pelas emissões de gases de efeito estufa com suas perdas relativas e capacidade de financiar a adaptação, conforme ilustrado no gráfico a seguir:

Figura 2. Desigualdade global do carbono: perdas vs emissões vs capacidade para financiar



Fonte: Chancel, Bothe e Voituriez, 2023 (traduzido pela autora).

Nesse contexto, um dos grupos mais vulneráveis aos efeitos das mudanças climáticas são as mulheres. Elas representam 70% das pessoas em extrema pobreza no mundo (Lima, 2021), são 41% da força de trabalho, mas são proprietárias de menos de 20% das propriedades rurais (ILO, 2018). Além disso, enfrentam desigualdades no acesso à educação (Lima, 2021). Isso se soma ao fato de que são as principais responsáveis pela coleta de recursos naturais, como madeira (importante para a produção de energia) e água (ameaçada de escassez e contaminação), o que também é impactado pela perda de biodiversidade (Lima, 2021). Eventos climáticos extremos também aumentam os deslocamentos forçados e a necessidade de alocação em abrigos (Lima, 2021) e, novamente, as mulheres são as mais afetadas: constituindo 80% da população deslocada pelos efeitos das mudanças climáticas (ONU, 2021b).

A maior vulnerabilidade climática leva a outras consequências nas vidas de mulheres e meninas, como o crescimento da violência de gênero — “59% dos casos de violência de gênero estão ligados a questões ambientais” (Lima, 2021, p. 220) — e de casamentos infantis (Turquet *et al.*, 2023). Ainda verifica-se o aumento nas taxas de violência sexual — o estado do Mississippi observou aumento de 45% nesses casos após o Furacão Katrina (UNESCO PRESS, 2017) — e do tráfico de mulheres e meninas — como o que aconteceu no Sul da Ásia, especialmente no Nepal, após desastres naturais causados pela mudança do clima (Desai e Mandal, 2021).

Ainda é importante ressaltar que as crises ambiental e climática evidenciam um círculo vicioso que conecta vulnerabilidade à desigualdade no acesso a direitos por parte das mulheres. Essas crises tendem a aprofundar desigualdades, inclusive as de gênero, o que faz com que as mulheres sejam excluídas dos espaços de tomada de decisão, também em matéria ambiental e climática. Ao mesmo tempo, o distanciamento das mulheres desses espaços produz leis e políticas públicas que não necessariamente refletem a realidade demográfica e/ou que não

enfrentam os problemas colocados, sobretudo por elas mesmas. Isso acaba por intensificar as crises e alimentar o ciclo de exclusão das mulheres dos espaços de poder.

A sub-representação de mulheres nos espaços de tomada de decisão se evidencia, por exemplo, quando olhamos para a composição do Congresso Nacional na legislatura de 2023-2026. Dentre os 81 assentos no Senado, apenas 12 (15%) são mulheres; dentre os 513 assentos na Câmara dos Deputados, 91 são mulheres (18%)². Isso também se reflete na composição das delegações para as Conferências das Partes (COP) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC, no acrônimo em inglês). Análise da plataforma *Carbon Brief* mostra que a COP 29 (2024) foi a que teve a questão de gênero mais balanceada: 60% de homens e 40% de mulheres³, entre *party delegates* (ou seja, representantes dos governos, sem contar com a categoria *party overflow*). Para comparação, a COP 1 (1995) foi composta por 88% de homens e apenas 12% de mulheres (McSweeney e Viisainen, 2024). Na COP 29, a delegação brasileira foi a segunda maior (perdendo apenas para o Azerbaijão, anfitrião da Conferência), com 1.914 pessoas (984 na condição de *party delegates* e 930 como *overflow delegates*). A composição de gênero entre *party delegates*, ou seja, representantes oficiais do governo brasileiro, contava com 54% de homens e 46% de mulheres — mais perto da paridade que a média dessa COP.

3. Mulheres, soberania e litigância climática

Um dos movimentos sociais de mulheres mais atuantes no Brasil na atualidade é o de mulheres camponesas. A atividade com maior visibilidade nacional que elas organizam é a Marcha das Margaridas, que leva milhares de mulheres, homens e crianças dos campos, das florestas, das cidades e dos maretórios para Brasília a cada quatro anos, para apresentar ao Governo Federal e a toda a sociedade suas demandas e “por que as Margaridas marcham”. A Marcha das Margaridas é coordenada pelas mulheres da Confederação Nacional de Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG), uma articulação que começou com o descontentamento das mulheres camponesas ao notar sua ausência nos espaços de direção do movimento camponês. As Margaridas apresentaram na sua última Marcha, em 2023, os temas de justiça climática, enfrentamento ao racismo ambiental e soberanias alimentar, hídrica e energética populares.

A soberania energética popular, por exemplo, se refere a “quando os povos definem como se planeja, organiza, produz e distribui energia” (Marcha das Margaridas 2023a, p. 8). Sendo a soberania energética um tema central para a luta das mulheres camponesas, podemos entendê-la também como um tema importante para a incidência de mulheres na política de clima. Em um transbordamento deste entendimento, a prevalência da questão energética na litigância climática — o Boletim da Litigância Climática no Brasil (JUMA, 2023), em sua segunda edição, mostra que grande parte das ações legais de litigância se relacionavam com a mineração e com a questão energética — parece ser um ponto importante para uma atuação jurídica de ativistas pelo clima que seja sensível a gênero. No tema de energia, o Boletim citado identifica casos que envolvem usinas termelétricas nos estados de Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Ceará, além do Mecanismo de Compensação Energética, questões envolvendo linhas de transmissão no estado do Rio de Janeiro, e a política de “transição energética justa”. Também vale destacar a ADI 6932, que trata sobre a privatização da Eletrobras (STF, 2021).

Outro tema relevante para as mulheres camponesas é a sociobiodiversidade. Um dos casos de litigância climática no Brasil que traz essa pauta é a Ação Direta de Inconstitucionalidade

2. A Deputada Federal reeleita Rejane Dias (PT-PI) renunciou ao cargo para assumir vaga de conselheira junto ao Tribunal de Contas do Piauí, de modo que 90 mulheres assumiram seus mandatos (Rones, 2023).

3. Análise feita a partir dos títulos que as pessoas credenciadas incluíam na plataforma da UNFCCC, o que exclui títulos que não indicam gênero como “Dr.”, “Prof.”, “Ambassador” and “Honourable” (McSweeney e Viisainen, 2024).

(ADI) 7588 de 2023, apresentada pela CONTAG. Nesta ADI, a CONTAG contesta a Lei Estadual nº 12.169 de 2023 do Maranhão, que propôs alterações na Lei de Terras do estado. De acordo com a CONTAG, as alterações na legislação contrariavam dispositivos constitucionais sobre função social da terra e proibiam a “regularização fundiária em favor de povos e comunidades tradicionais, como povos quilombolas e as quebradeiras de coco babaçu, além de retirar salvaguarda de áreas de proteção ambiental permanente ou de interesse ecológico ou econômico” (CONTAG, 2024, p. 8 apud STF, 2024a). As mulheres quebradeiras de coco babaçu na região do Matopiba (entre os estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia) são as mais afetadas pela lei contestada pela CONTAG, uma vez que as alterações na lei de terras do Maranhão limitam o acesso aos babaçuais e, desse modo, também a continuidade dos modos de vida das quebradeiras, bem como seu potencial de preservação da biodiversidade e, consequentemente, de enfrentamento às mudanças climáticas.

O ativismo socioambiental de mulheres movimenta não só mulheres camponesas, mas também mulheres indígenas. A Marcha das Margaridas de 2019 teve a companhia da Primeira Marcha das Mulheres Indígenas. Esta Marcha tinha como tema “Território: nosso corpo, nosso espírito”, indicando, assim como as Margaridas, uma relação não predatória com os territórios e a terra. O encontro entre mulheres indígenas e camponesas levou para Brasília um amplo debate sobre soberania, relação com a natureza e direitos das mulheres, em toda a sua diversidade.

Aqui, é importante ressaltar que mulheres indígenas sofrem violência de gênero e racial e estão entre os grupos mais impactados pelas mudanças climáticas. Por exemplo, comunidades indígenas próximas a áreas de mineração (no Brasil, tema também relevante para o campesinato) sofrem com aumento da violência, inclusive a sexual — perpetrada sobre as mulheres —, devido ao aumento do fluxo de trabalhadores temporários, em sua maioria homens (Amnesty International, 2016). Assim como as mulheres camponesas, as mulheres indígenas também acompanham de perto os impactos que as mudanças climáticas produzem nas fontes de recursos naturais, como água e alimentos, e na biodiversidade.

“A recusa à tese do Marco Temporal representa, além da proteção dos povos indígenas, suas vidas e suas culturas, a preservação da natureza e a mitigação das mudanças climáticas, uma vez que os povos indígenas garantem a preservação das florestas.”

Nos últimos anos, houve no Brasil o debate em torno da tese do Marco Temporal, que argumenta que a demarcação dos territórios indígenas deveria respeitar a área ocupada pelos povos até a promulgação da Constituição Federal, em outubro de 1988. Esta tese já foi discutida no Congresso Nacional (com o Projeto de Lei 490 de 2007 na Câmara e PL 2903/23 no Senado), tendo sido aprovada e se tornado a Lei nº 14.701 de 20 de outubro de 2023. Em 2019, a proposta foi levada ao Supremo Tribunal Federal (STF) através do Recurso Extraordinário (RE) 1017365; seu resultado, em outubro de 2023 (pouco antes da aprovação da Lei 14.701), foi a indicação de que a tese do Marco Temporal é inconstitucional⁴.

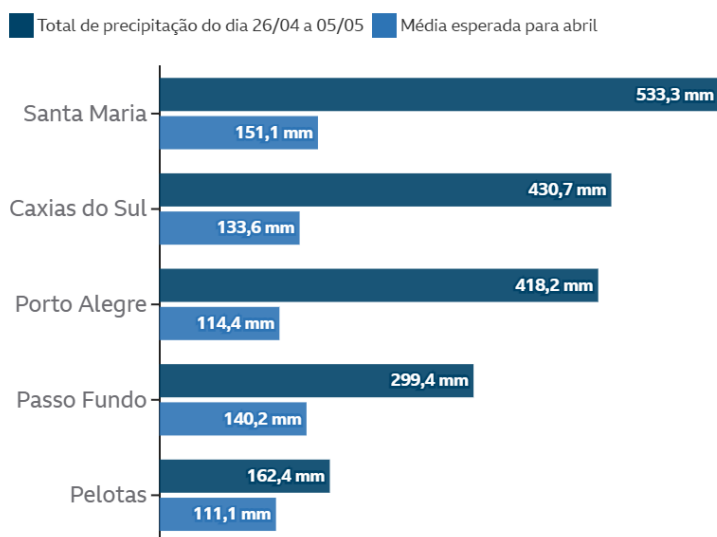
A recusa à tese do Marco Temporal representa, além da proteção dos povos indígenas, suas vidas e suas culturas, a preservação da natureza e a mitigação das mudanças climáticas, uma vez que os povos indígenas garantem a preservação das florestas. Segundo o relatório “Povos indígenas e comunidades tradicionais e a governança florestal” (2021), da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e do Fundo para o Desenvolvimento dos Povos Indígenas da América Latina e do Caribe (FILAC), na América Latina e no Caribe, as taxas de desmatamento são bem menores em áreas indígenas e de comunidades tradicionais, especialmente onde os governos reconhecem formalmente os direitos territoriais coletivos (ONU, 2021a). Em um contexto em que o principal setor de emissões de gases de efeito estufa no Brasil é o de mudança de uso do solo, em larga medida impactado pelo desmatamento e pelo avanço da fronteira agrícola, a rejeição dessa tese é importante inclusive para o enfrentamento da crise climática atual.

4. Apesar da definição de inconstitucionalidade, a Lei do Marco Temporal (14.701/2023) foi aprovada e segue sendo tema de debate. Em outubro de 2024 o STF realizou uma audiência de conciliação sobre o tema, lendo os argumentos das cinco ações que correm na Corte sobre o assunto: quatro ações questionando a validade da lei (ADI 7582, ADI 7583, ADI 7586 e ADO 86) e uma pedindo que o STF declare sua constitucionalidade (ADC 87) (STF, 2024b).

4. A tragédia do Rio Grande do Sul e o arcabouço legal brasileiro em temas de clima

Em abril de 2024, o estado do Rio Grande do Sul sofreu uma das mais graves tragédias climáticas da história do Brasil. Em apenas oito dias, alguns municípios registraram 700mm de chuvas acumuladas, muito acima dos 180mm da média mensal do estado. Esse volume de chuvas, associado à hidrografia específica da região e ao despreparo do poder público para lidar com esse volume d'água gerou números alarmantes. Foram 2.398.255 pessoas afetadas em 478 municípios, com 183 mortes, 806 feridos e 27 desaparecidos, conforme dados atualizados em 20 de agosto de 2024 (Defesa Civil do Rio Grande do Sul, 2024).

Figura 3. Total de precipitação entre 26/04/2024 e 05/05/2024 e média esperada para abril, em cidades selecionadas do RS



Fonte: Biernath, Costa e Souza., 2024.

Diante dessa tragédia, o Ministério Público Federal, posteriormente acompanhado pela Associação Nacional dos Atingidos por Barragens (ANAB), entrou com Ação Civil Pública contra a União, o Estado do Rio Grande do Sul e os municípios de Arroio do Meio, Bom Retiro do Sul, Colinas, Cruzeiro do Sul, Encantado, Estrela, Lajeado, Muçum e Roca Sales. Com essa Ação,

“Esta Ação ilustra duas tendências que têm se apresentado na conjuntura brasileira: o acesso à litigância climática — o ajuizamento da ação se deu em junho, pouco tempo após a tragédia — e a busca por justiça climática como ponto central da política climática.”

Busca-se o reconhecimento da omissão/ineficiência governamental nos desastres ocorridos e a determinação de medidas de caráter estrutural para uma melhor articulação entre os entes federativos na implementação de políticas públicas de adaptação climática e à preparação, gestão de riscos e resposta a desastres. [...] Argumenta-se que as inundações nos municípios do Vale do Taquari demonstram a existência de uma governança climática falha cujos sistemas de avaliação e gestão de riscos para respostas e prevenção a emergências são inadequados. [...] Além disso, afirma-se a previsibilidade do evento e a ação humana como elementos importantes na potencialização do desastre, ensejando a responsabilização civil dos réus por danos causados, sem a possibilidade de invocar qualquer excludente de causalidade. Menciona-se que a **ação visa garantir a justiça climática**, sendo reconhecido que eventos climáticos extremos impactam mais severamente comunidades vulneráveis, que menos contribuíram para as emissões de gases de efeito estufa (GEE) e têm menos recursos para se adaptar e recuperar (JUMA, s.d.; ênfase da autora).

Esta Ação ilustra duas tendências que têm se apresentado na conjuntura brasileira: o acesso à litigância climática — o ajuizamento da ação se deu em junho, pouco tempo após a

“No caso do Rio Grande do Sul, uma das desigualdades mais evidentes foi a de gênero, com as denúncias de abuso e agressões contra mulheres e meninas em abrigos, além da ‘sobrecarga do cuidado [que] também recai desproporcionalmente sobre as mulheres durante tragédias como esta.’”

“É urgente que se tenha uma legislação atualizada à nova conjuntura climática e que especifique os cuidados com a natureza e a população.”

tragédia — e a busca por justiça climática como ponto central da política climática. A Ação também “exige uma atuação coordenada entre as diferentes políticas setoriais e os níveis federal, estadual e municipal de governo com o intuito da prevenção de novos desastres e a recuperação dos locais atingidos” (JUMA, s.d.), revelando a importância da governança multinível, além de apresentar uma série de medidas a serem implementadas em curto, médio e longo prazo.

A justiça climática abarca os diferentes marcadores sociais da diferença (Piscitelli, 2008), sendo, portanto, transversal. Implica em olhar para as desigualdades dos efeitos das mudanças climáticas a depender de classe social, raça, deficiência e gênero das pessoas afetadas. No caso do Rio Grande do Sul, uma das desigualdades mais evidentes foi a de gênero, com as denúncias de abuso e agressões contra mulheres e meninas em abrigos (Cassiano e Souza, 2024), além da “sobrecarga do cuidado [que] também recai desproporcionalmente sobre as mulheres durante tragédias como esta” (Pimentel, 2024).

O reforço da legislação para proteção socioambiental no Brasil – inclusive a formalização da garantia da justiça climática – é fundamental para que os casos de litigância climática avancem. No caso da Ação Civil Pública apresentada acima, as principais normas mobilizadas são: o Art. 225 da Constituição Federal, que diz que “[t]odos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (Brasil, 1988); o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001); a Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH (Lei Federal 9.433/1997); a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA (Lei Federal 6.938/1981); e a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC (Lei Federal 12.187/2009) (JUMA, s.d.). É urgente que se tenha uma legislação atualizada à nova conjuntura climática e que especifique os cuidados com a natureza e a população.

Por exemplo, está em tramitação na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 1.594 de 2024, que institui a Política Nacional dos Deslocados Ambientais e Climáticos – PNDAC (Brasil, 2024a), que, caso já estivesse em vigor, seria de grande valia para a proteção da população gaúcha deslocada, em especial das mulheres, quando lembramos que mulheres são 80% das pessoas deslocadas pelos efeitos das mudanças climáticas no mundo (ONU, 2021b). Outro exemplo da atualidade é o Projeto de Lei 3.421 de 2024 (Brasil, 2024b), que propõe a concessão de “benefício do seguro-desemprego ao agricultor familiar, ao seringueiro e ao extrativista vegetal” (ementa) “após a comprovação de perdas em razão de adversidades climáticas em localidade com estado de calamidade pública ou situação de emergência reconhecida pelo governo federal” (Art. 2º). Este segundo exemplo também tem condições de garantir mais direitos para as mulheres em casos de eventos climáticos extremos, uma vez que elas são maioria na agricultura familiar e em alguns setores do extrativismo vegetal, como no caso das quebraadeiras de coco babaçu na região do Matopiba.

5. Recomendações

Para avançar na justiça climática, enfatizando o viés interseccional e, portanto, sensível a gênero, alguns passos são importantes:

- I. **Maior participação de mulheres nos espaços de decisão**, sejam os Ministérios, sejam as Casas Legislativas (federais, estaduais e municipais), sejam as delegações que representam o Brasil em fóruns internacionais sobre mudanças do clima.
- II. **Proteção especial para mulheres em vulnerabilidade a eventos climáticos extremos**, incluindo abrigos específicos e profissionais qualificados para atender às mulheres, compreendendo os impactos que as desigualdades de gênero têm em suas vidas.

“...uma política de clima — tanto para mitigação quanto para adaptação e resiliência — sensível ao gênero tem o potencial de trazer benefícios não só para mulheres, mas para toda a sociedade.”

III. **Maior acesso das mulheres aos Ministérios Públicos e às Defensorias Públicas**, garantindo acesso à litigância climática e ao cumprimento da legislação existente, tanto ambiental quanto de promoção de equidade de gênero.

IV. **Justiça climática como um direito garantido pelo Estado**, através da atualização do arcabouço legal (federal e de outras esferas) sobre meio ambiente (acesso/uso e proteção/preservação) e justiça socioambiental.

V. **Superação do debate sobre a tese do Marco Temporal, já declarada inconstitucional** (Recurso Extraordinário (RE) 1017365), a partir do entendimento de que os povos indígenas, além dos direitos já garantidos pela Constituição Federal, também são fundamentais na preservação de biomas e na mitigação das mudanças climáticas.

VI. **Estabelecimento de uma governança multinível robusta**, que defina direitos e deveres de cada ente federativo e cada poder e, assim, facilite e acelere as políticas públicas para mitigação e adaptação às mudanças climáticas, garantindo prioridade às populações em maior vulnerabilidade.

Diante do exposto, fica evidente que uma política de clima — tanto para mitigação quanto para adaptação e resiliência — sensível ao gênero tem o potencial de trazer benefícios não só para mulheres, mas para toda a sociedade. Ainda, o avanço nas normas pode garantir mais direitos à população — em especial, aos grupos em maior vulnerabilidade —, sendo a litigância climática uma ferramenta fundamental quando tais direitos são desrespeitados. ■

Referências

1. Amnesty International (2016) *Out Of Sight, Out Of Mind: Gender, Indigenous Rights, and Energy Development In Northeast British Columbia*, Canada. Disponível em: <https://www.amnesty.org/en/documents/amr20/4872/2016/en/> (Acesso: 28 nov. 2024).
2. Biernath, A., Costa, C. e Souza, C. (2024) ‘Os gráficos e imagens que mostram dimensão da tragédia das chuvas no Rio Grande do Sul’, *BBC*, 6 Maio. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c72p96eqkvxo> (Acesso: 30 set. 2024).
3. Brasil (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidente da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm (Acesso: 15 dez. 2024).
4. Brasil (2024a) Projeto de Lei nº 1.594, de 2024 que Institui a Política Nacional dos Deslocados Ambientais e Climáticos – PNDAC, estabelecendo seus direitos e fornecendo diretrizes para que o Poder Público promova sua proteção. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_

[mostrarintegra?codteor=2454130&filename=Avulso%20PL%201594/2024](#) (Acesso: 15 dez. 2024).

5. Brasil (2024b) Projeto de Lei nº 3.421, de 2024 que Concede o benefício do seguro-desemprego ao agricultor familiar, ao seringueiro e ao extrativista vegetal, nas condições que especifica. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2474003&filename=Avulso%20PL%203421/2024 (Acesso: 15 dez. 2024).

6. Bullard, R. D. (1993) 'Anatomy of Environmental Racism and the Environmental Justice Movement'. In Bullard, R. D. (ed). *Confronting Environmental Racism. Voices from the Grassroots*. Boston: South End Press.

7. Cassiano, L. e Souza, F. (2024) 'Bases são criadas para atender mulheres e crianças no RS após denúncias de violência nos abrigos', *CNN Brasil*, 15 maio. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/bases-sao-criadas-para-atender-mulheres-e-criancas-no-rs-apos-denuncias-de-violencia-nos-abrigos/> (Acesso: 30 set. 2024).

8. Chancel, L., Bothe, P. e Voituriez, T. (2023) *Climate Inequality Report 2023*, World Inequality Lab Study 2023/1.

9. Davis, A. Y. (2022) 'Prefácio'. In Ferdinand, M. *Uma ecologia decolonial. Pensar a partir do mundo caribenho*. São Paulo: Ubu Editora.

10. Defesa Civil do Rio Grande do Sul (2024) Defesa Civil atualiza balanço das enchentes no RS – 20/8. Disponível em: <https://www.estado.rs.gov.br/defesa-civil-atualiza-balanco-das-enchentes-no-rs-20-8> (Acesso: 30 set. 2024).

11. Desai, B. e Mandal, M. (2021) 'Role of Climate Change in Exacerbating Sexual and Gender-Based Violence against Women: A New Challenge for International Law', *Environmental Policy and Law*, 51, pp. 137-157.

12. ILO (International Labour Organization) (2018) *Rural Women at Work: Bridging the gaps*. Gender, Equality and Diversity & ILOAIDS Branch.

13. JUMA (Grupo de pesquisa Direito, Ambiente e Justiça no Antropoceno) (2023) *Boletim da Litigância Climática no Brasil 2023*. 2ª edição.

14. JUMA (Grupo de pesquisa Direito, Ambiente e Justiça no Antropoceno) (2024) *Panorama da litigância climática no Brasil: relatório de 2024*.

15. JUMA (Grupo de pesquisa Direito, Ambiente e Justiça no Antropoceno) (s.d.) *Nome do Caso: Ministério Público Federal e ANAB v. União e outros (Litígio estrutural sobre desastre climático no RS)*. Disponível em: https://litigancia.biobd.inf.puc-rio.br/visualizacao_caso/428/0/ (Acesso: 30 set. 2024).

16. Lima, L. (2021) 'Justiça Climática e Mulheres: A necessária incorporação do olhar interseccional de gênero num contexto de crise climática'. In Jodas, N., Figueiredo, G. (orgs). *Ecofeminismo & Jurisgaia. Ensaio das Conferencistas e Artigos Científicos do Prêmio Vladimir Garcia Magalhães 2020*.

17. Marcha das Margaridas (2023a) *Cartilha Autodeterminação dos povos com soberania alimentar, hídrica e energética*.

18. Marcha das Margaridas (2023b) *Cartilha Proteção da natureza, com justiça ambiental e climática*.

19. McSweeney, R. e Viisainen, V. (2024) 'Analysis: Which countries have sent the most delegates to COP29?'. *Carbon Brief*, 12 nov. Disponível em: <https://www.carbonbrief.org/analysis-which-countries-have-sent-the-most-delegates-to-cop29/> (Acesso: 28 nov. 2024).
20. ONU (2021a) *Novo relatório da ONU: povos indígenas e comunidades tradicionais são os melhores guardiões das florestas da América Latina e do Caribe*. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/123183-novo-relatório-da-onu%C2%A0povos-indígenas-e-comunidades-tradicionais-são-os-melhores-guardiões> (Acesso: 15 dez. 2024).
21. ONU (2021b) *COP26: 80% dos deslocados por desastres e mudanças climáticas são mulheres*. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/157806-cop26-80-dos-deslocados-por-desastres-e-mudanças-climáticas-são-mulheres> (Acesso: 30 jul. 2023).
22. Pimentel, A. (2024) 'Mulheres em tempos de crise: uma tragédia dentro da tragédia do RS', *Le Monde Diplomatique Brasil*, 10 maio. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/mulheres-tragedia-rio-grande-do-sul/> (Acesso: 30 set. 2024).
23. Piscitelli, A. (2008) 'Interseccionalidades, categorias de articulação e experiências de migrantes brasileiras', *Sociedade e Cultura*, 11(2), pp. 263–274.
24. Rones, A. (2023) *Posse das deputadas marca crescimento de 18% na bancada feminina*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/noticias/posse-das-deputadas-marca-crescimento-de-18-na-bancada-feminina> (Acesso: 28 nov. 2024).
25. Silva, L. (2012) 'Ambiente e justiça: sobre a utilidade do conceito de racismo ambiental no contexto brasileiro', *e-cadernos CES*, v. 17, p. 85–111.
26. STF (2021) Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 6932. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6222028> (Acesso: 21 jan. 2024).
27. STF (2024a) Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 7588. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6827999> (Acesso: 03 mar. 2024).
28. STF (2024b) *STF analisa pontos da Lei do Marco Temporal em audiência de conciliação*. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-analisa-pontos-da-lei-do-marco-temporal-em-audiencia-de-conciliacao/> (Acesso: 28 nov. 2024).
29. Turquet, L. et al. (2023) *Feminist Climate Justice: A Framework for Action*. Conceptual framework prepared for Progress of the World's Women series. New York: UN-Women.
30. UNEP (United Nations Environment Programme). (2017) *The Status of Climate Change Litigation – A Global Review*.
31. UNESCPRESS (2017) 'As vítimas do clima', *Revista Planeta*, 23 fevereiro. Disponível em: <https://revistaplaneta.com.br/as-vitimas-do-clima/> (Acesso: 28 nov. 2024).
32. UNFCCC (2016) *The Paris Agreement*. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/parisagreement_publication.pdf (Acesso: 11 jan. 2025).

Democratização da política externa brasileira, participação social e clima: o que isso tem a ver?

Marília Closs¹

Sumário executivo

Este *policy paper* discute a importância da participação social na política externa brasileira e, mais especificamente, na política externa brasileira para o clima. Parte-se do entendimento de que a política externa é uma política pública e, portanto, deve ser objeto de participação social. O documento analisa a sua evolução, destacando seu caráter distributivo e como, nas últimas décadas, houve uma pluralização dos atores nela envolvidos, com maior participação de ministérios, agências federais, parlamentares e entidades subnacionais.

Em seguida, o texto discute elementos fundamentais da agenda de clima e da participação social no Brasil, como o crescente engajamento da sociedade civil e do debate público na agenda climática, com ampliação do número de atores e da diversidade de abordagens, além da consolidação de um ecossistema diversificado de organizações atuantes no tema. O *paper* também discute como, apesar de o Brasil ser referência internacional em participação social, há diversas lacunas significativas, inclusive na agenda de clima e política externa.

Mais especificamente sobre a participação social na agenda internacional, o texto destaca a ausência de mecanismos institucionalizados e permanentes de participação social na política externa e argumenta que esta tem sido limitada e episódica, concentrada em grandes cúpulas, com consultas *ad hoc* à sociedade civil. Além disso, a dificuldade de acesso e participação efetiva em espaços internacionais de negociação climática — influenciada, entre outros fatores, por restrições financeiras — é especialmente problemática e representa um desafio significativo que exige atenção específica. O *paper* argumenta que, além de fortalecer conselhos e comissões ligados ao governo federal, o Brasil pode e deve promover mecanismos de transparência e incentivar participação social junto a instâncias internacionais, com destaque para a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica.

Frente a esse cenário, o documento apresenta as seguintes recomendações:

- Instalação do Conselho Nacional de Política Externa (CONPEB) previamente à realização da COP30;
- Estabelecimento de mecanismos e instrumentos técnicos de formação e capacitação da sociedade civil, integrados ao CONPEB, garantindo uma participação social informada e efetiva. Iniciativas complementares, como livros-branco, materiais técnicos e ferramentas de *accountability*, são bem-vindas para fortalecer essa agenda;

1. Coordenadora de projetos da Plataforma CIPÓ, doutora e mestra em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ) e bacharela em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

- Garantia de participação representativa em espaços institucionais, com representantes de organizações populares e movimentos sociais.

Palavras-chave

Política Externa Brasileira; Mudança do Clima; Participação Social.

“Desde os anos 1980 e 1990, a PEB vem passando por uma ‘abertura’ em suas agendas, quando elementos ligados a temas como direitos humanos, migrações, saúde — e inclusive meio ambiente — cada vez mais aparecem e ganham relevância na política internacional brasileira.”

“...a PEB foi adentrando em áreas que exigem mais conhecimento e expertise específicos e, com isso, passou a demandar uma maior circulação e diversidade institucionalizada de atores envolvidos em sua formulação e implementação.”

1. Política externa como política pública e objeto de participação social

A política externa brasileira (PEB) é uma política pública. Isso tem sido amplamente discutido na literatura (Badin, 2006; Amorim, 2016; Milani e Pinheiro, 2013; Milani, 2015; Faria, 2017; Pinheiro e Gonçalves, 2024), mas se trata de um entendimento relativamente recente. Por muito tempo, atribuiu-se os outputs da política externa brasileira a um indivíduo específico — o presidente da República e o aparato ao redor deste — ou a um organismo específico — o Ministério das Relações Exteriores (MRE). No entanto, hoje isso já é considerado um equívoco.

De acordo com Milani e Pinheiro (2013), supor o monopólio de um ou outro agente ou instituição na formulação e na implementação da PEB não condiz com a realidade atual. Afinal, a arena decisória e os espaços de implementação da política externa são compostos de múltiplos atores. Desde os anos 1980 e 1990, a PEB vem passando por uma “abertura” em suas agendas, quando elementos ligados a temas como direitos humanos, migrações, saúde — e inclusive meio ambiente — cada vez mais aparecem e ganham relevância na política internacional brasileira. Ainda de acordo com Milani e Pinheiro (2013), a PEB foi adentrando em áreas que exigem mais conhecimento e expertise específicos e, com isso, passou a demandar uma maior circulação e diversidade institucionalizada de atores envolvidos em sua formulação e implementação. Isso foi concomitante à criação e ampliação de espaços fundamentais para a formulação e a implementação da política externa nestes “novos” temas na arena, como ministérios, agências federais e autarquias.

Além disso, se inicia com mais intensidade a participação de atores diversos na agenda, como parlamentares e entidades subnacionais, que passaram a tornar a paradiplomacia um instrumento fundamental para a política externa brasileira (Salomón, 2012), o que seria especialmente importante para a agenda de clima. Milani e Pinheiro (2013) afirmam que este processo de maior abertura da PEB fez com que, cada vez mais, esta tivesse que contemplar interesses setoriais diversos — e, inclusive, setores não-estatais, como movimentos sociais, empresas e representantes da sociedade civil. Com isso, há o que Cason e Power (2009) chamam de pluralização dos atores da política externa brasileira, e Pinheiro (2009) chama de horizontalização da PEB.

De forma complementar, também já tem sido discutido que a política externa brasileira é amplamente distributiva (Lima, 2000), ou seja, que seus impactos são materiais e seus benefícios e custos são distribuídos — desigualmente — entre os diversos setores sociais, políticos e econômicos. Além disso, como qualquer política pública, a política externa está inserida no campo da *politics* e, portanto, sujeita a disputas, à formação de coalizões e negociações, muitas vezes com restrições e concessões. Na prática, o contexto da redemocratização no Brasil conseguiu garantir uma maior conexão da formulação e da implementação das agendas internas e das agendas externas do país. Com isso, não só há — e cada vez mais se nota e se produz ciência sobre — a interface entre os diversos atores, espaços, interesses e influências domésticas, mas também perdem força as teses sobre o excessivo insulamento burocrático do MRE.

No entanto, é preciso fazer dois pequenos adendos. Ainda que a política externa seja uma política pública como as demais — e, por isso, demanda processos como *accountability*, transparência e participação social —, ela também tem suas características *sui generis*. Na prática, ela precisa conciliar interesses e desafios internos com internacionais. Por isso, apesar da agenda profundamente mesclada com a agenda nacional, como discutido anteriormente, há

temas da PEB que demandam especial cuidado em função de sua natureza e complexidade. Lima (2000) chamou esse fenômeno de natureza específica da política externa.

Além disso, justamente pelo caráter distributivo da PEB e, consequentemente, por seu impacto nas condições de vida e subsistência da população brasileira, a maior pluralidade na formulação e implementação da política externa brasileira não pode significar ausência de coordenação (Souza, 2008). Já que, cada vez mais, a política externa brasileira trata de temas distributivos com setores sociais interessados e engajados em suas pautas, é fundamental que a PEB, como política de governo, passe por processos precisos de planejamento e formulação. Na agenda de clima, dada a urgência de combater o colapso ecológico, esse é um elemento especialmente importante. É fundamental evitar cair em armadilhas de fragmentação e, sobretudo, entender as diferentes competências das partes envolvidas em sua formulação e implementação.

Para além dos componentes descritos que caracterizam a política externa como política pública, há outro elemento a ser levado em conta para sua democratização: a participação social na PEB. Esse é um componente fundamental do aprofundamento da democracia no mundo todo — e, inclusive, no Brasil — e isso passa pela institucionalização de espaços participativos (Dagnino, 2005). Desde a redemocratização, o Brasil tem sido cenário de uma série de políticas inovadoras para a ampliação da participação social em vários níveis federativos, como discutido abaixo, apesar dos movimentos pendulares desse tipo de política. Esse processo ganha fôlego sobretudo a partir de 2003 na política institucional do Brasil como um todo.

“No entanto, apesar da maior porosidade recente, há ausência de mecanismos institucionalizados e permanentes.”

Para a política externa, no entanto, isso não se aplica, seja em termos de frequência ou de qualidade das políticas: ainda que haja elementos pontuais e notáveis exceções, que são discutidas nas seções seguintes, não há uma política sólida para a participação social na PEB. Além disso, o Ministério das Relações Exteriores é uma burocracia especializada que historicamente garantiu distanciamento dos diversos setores sociais e organizações da sociedade civil (Lima, 2000). Nas últimas décadas, este cenário certamente se transformou, e é notável o maior arejamento do ministério a demandas e diálogos com a sociedade civil. No entanto, apesar da maior porosidade recente, há ausência de mecanismos institucionalizados e permanentes.

Ao mesmo tempo, a sociedade civil brasileira cada vez mais se interessa e discute política internacional. Como apontam Almeida, Fernandes e Guimarães (2021), mesmo com um ambiente internacional complexo, os brasileiros têm opiniões estruturadas, consistentes e coerentes sobre diferentes agendas internacionais. De forma complementar, desde o ciclo eleitoral de 2018, quando um tema específico da agenda internacional — a crise na Venezuela — ganhou um espaço inédito na arena pública brasileira, pode-se observar que cada vez mais a opinião pública coloca a política externa como ponto de debate.

Hoje, já não são consideradas apenas as teses que apontam um excessivo insulamento burocrático do Ministério das Relações Exteriores e os estudos que apontavam uma incompatibilidade entre a política externa e a democracia. Afinal, conforme apresentado, há diversos atores que formulam e implementam a política externa. No entanto, é preciso ir além, e são necessárias mais vozes para a construção de uma PEB mais plural, transparente e democrática. Nesse contexto, a participação da sociedade civil brasileira é cada vez mais importante para a formulação e implementação da política externa. Apesar de haver o desejo e a permissão de poder discutir — e incidir — de forma crescente sobre a PEB, não há, necessariamente, caminhos institucionais adequados para isso. Na agenda de clima, isso é especialmente importante.

2. Clima e participação social no Brasil

Hoje, no Brasil e no mundo vem crescendo o debate público sobre a mudança do clima. Cada vez mais há organizações da sociedade civil, movimentos sociais, instituições e institutos — e até mesmo atores do setor privado — discutindo a temática (Folly, Closs e Gonzalez, 2024).

“Assim como não é exagero afirmar que o ambientalismo brasileiro nasceu e se consolidou racializado — negro e indígena — e periférico, construído a partir de braços, vozes e movimentos distantes dos espaços e recursos de poder, também não é exagero dizer que, apesar das diferenças, movimentos e organizações que historicamente se organizam ao redor de agendas ambientais hoje se organizam, também, em torno da agenda de clima”

Uma breve e despretensiosa cartografia da sociedade civil brasileira organizada ao redor do clima nos mostra isso. Movimentos sociais que historicamente se organizavam em torno de temas socioambientais, como a luta pela proteção das florestas e das águas e a luta pela terra, hoje estão cada vez mais inseridos na agenda climática, ou seja, discutindo, pautando e demandando questões diretamente relacionadas ao clima. Alguns dos exemplos disso incluem o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST), a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), a Marcha Mundial das Mulheres (MMM) e organizações de povos indígenas como a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) e a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), entre outras, que já têm uma agenda de clima consolidada.

Assim como não é exagero afirmar que o ambientalismo brasileiro nasceu e se consolidou racializado — negro e indígena — e periférico, construído a partir de braços, vozes e movimentos distantes dos espaços e recursos de poder, também não é exagero dizer que, apesar das diferenças, movimentos e organizações que historicamente se organizam ao redor de agendas ambientais hoje se organizam, também, em torno da agenda de clima (Louback, 2022). Por isso o ambientalismo histórico brasileiro, em suas diversas expressões, tem passado a se inserir cada vez mais na agenda de clima propriamente dita.

Ao mesmo tempo, surgem outros movimentos igualmente fortes e importantes, com perfis distintos: no Brasil, organizações da sociedade civil têm produzido dados de excelência sobre a questão climática. Alguns exemplos são o Observatório do Clima e suas diversas iniciativas, como o Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG), o Instituto Talanoa, e o Mapbiomas, entre outros. Há, também, organizações de excelência que têm reivindicado a produção cidadã de dados ao redor da agenda de clima. Exemplo disso é o Instituto Decodifica, que trabalha com questões ambientais, de segurança pública e raça, e o DataLabe, laboratório dedicado à coleta e análise de dados de saneamento em favelas e territórios. Essas organizações não só produzem dados, mas também constroem estratégias de incidência política baseadas neles.

Há também um número crescente de organizações que reivindicam a justiça climática, com a luta contra o racismo climático como um de seus eixos centrais. A mobilização em torno de conceitos como racismo ambiental e climático, e justiça climática, embora relativamente nova no cenário político brasileiro, trouxe novas dimensões e mais qualidade à luta pela agenda climática no país. Ou seja, há hoje no Brasil um ecossistema de organizações da sociedade civil que não apenas produz ciência, mas também desenvolve e implementa estratégias de advocacy, incidência e luta política e as implementam com, cada vez mais, força e eficácia.

“...há hoje no Brasil um ecossistema de organizações da sociedade civil que não apenas produz ciência, mas também desenvolve e implementa estratégias de advocacy, incidência e luta política e as implementam com, cada vez mais, força e eficácia.”

Além disso, o Brasil é um país com forte histórico de políticas de participação social, com capacidade criativa e inovativa, servindo, inclusive, de exemplo para o resto do mundo. Aqui, não só temos um histórico de fortes e atuantes movimentos sociais e organizações populares, mas temos construído, desde a redemocratização, políticas públicas que garantem o diálogo entre governo e sociedade e a atuação de organizações populares na vida institucional. Isso já pode ser observado há décadas: entre 1985 a 1988, o processo constituinte brasileiro contou ativamente com instrumentos de participação social em agendas como saúde, planejamento urbano, assistência social e meio ambiente (Tanscheit, 2012; Avritzer, 2013). A própria constituinte é resultado de processo participativo, que caminhou junto ao fortalecimento de um ecossistema de movimentos sociais e organizações populares, estruturado em torno de lutas materiais e da disputa política no cotidiano dos espaços comunitários e territoriais (Doimo, 1995; Sader, 1988).

A década de 1990 também foi palco de uma grande ampliação de políticas e processos de participação social a nível municipal. Planos diretores, orçamentos municipais e conselhos de políticas públicas passaram a ser objeto de participação social em uma série de municípios brasileiros — que passaram, inclusive, a adotar práticas participativas que refletem um certo grau de “experimentalismo democrático”, especialmente na criação e no aprimoramento de instituições voltadas à participação cidadã (Tanscheit, 2013). O principal exemplo desse processo é o Orçamento Participativo de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, cuja metodologia e resultados são, até hoje, referência mundial de boas práticas de governança partici-

“A criação de espaços institucionais de diálogo com a sociedade civil é o primeiro passo para a construção de processos de participação social, mas, por si só, não garante que estes sejam efetivos ou suficientes. Além da criação de mecanismos institucionais, é essencial que estes sejam robustos e contem com uma representação adequada e proporcional dos setores sociais — evitando, por exemplo, a sobre-representação de elites políticas e/ou econômicas.”

“No que diz respeito à participação social institucionalizada, no entanto, o processo ainda avança a passos lentos. A ausência de mecanismos e instrumentos para tal impede o avanço da democratização das políticas de clima.”

pativa. Entre o final da década de 1980 e o início dos anos 2000, a criação e implementação de inovações em participação social se expandiram para cerca de 300 municípios em todo o Brasil. Essa tendência se ampliou em nível federal a partir de 2003, com o primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva e do Partido dos Trabalhadores (PT). Foi nesse período que teve início a chamada era das Conferências Nacionais de Políticas Públicas, culminando, em 2014, na criação da Política Nacional de Participação Social (PNPS) e do Sistema Nacional de Participação Social (SNPS).

Na agenda ambiental, pode-se observar tendência similar entre o final da década de 1980 e a consolidação de políticas de participação socioambiental nas primeiras décadas do século XXI. A criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), em 1989, e do Ministério do Meio Ambiente, em 1992, foram sinalizações de uma nova densidade na agenda. Ao mesmo tempo, de acordo com Losekann (2009), a sociedade civil brasileira já era muito ativa na agenda ambiental desde a década de 1970. No entanto, a partir dos anos de 1990, com a institucionalização dessas pautas, a relação entre governo e sociedade civil ganha um novo impulso. Para a autora, o Ministério do Meio Ambiente sempre contou com apoio e diálogo com a sociedade civil, sobretudo de organizações não-governamentais (ONGs). O estabelecimento da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) em 1981 traria mais densidade a isso. De acordo com Carrari (2022, p. 37), “[...] a criação da PNMA muda o cenário da política ambiental brasileira, pois [...] o meio ambiente passa a ser considerado como um todo, de forma articulada e dentro de um sistema [...] sendo conhecida como uma lei guarda-chuva”.

Nesse contexto, dois marcos definitivos foram a realização da Eco-92 (ou Rio-92) e a do Rio+20, ambas na cidade do Rio de Janeiro, em 1992 e 2012, respectivamente. Esses eventos promoveram grandes cúpulas sociais que conectaram pautas transnacionais às realidades nacional e local (Carrari, 2022). O que consolidaria de forma definitiva a participação social na agenda ambiental no Brasil seria, no entanto, a criação do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), em 1981.

Contudo, cabe uma pequena observação. A criação de espaços institucionais de diálogo com a sociedade civil é o primeiro passo para a construção de processos de participação social, mas, por si só, não garante que estes sejam efetivos ou suficientes. Além da criação de mecanismos institucionais, é essencial que estes sejam robustos e contem com uma representação adequada e proporcional dos setores sociais — evitando, por exemplo, a sobre-representação de elites políticas e/ou econômicas. Mais elementos sobre esse tema são discutidos na próxima seção.

Com isso, é possível perceber que houve, nas últimas décadas, o estabelecimento de importantes — ainda que possivelmente insuficientes — mecanismos de participação social na política brasileira como um todo, e isso também é verdade para a agenda de meio ambiente. Esse processo foi resultado de décadas de avanço institucional, conceitual e político, que reverberaram na criação do CONAMA. Na agenda de clima, no entanto, não se observam os mesmos resultados. Por se tratar de uma agenda “mais nova”, há ainda diversos elementos — conceituais, políticos e institucionais — nos quais se precisa avançar. Isso não significa que a agenda esteja completamente estagnada, uma vez que desde 2003, houve uma série de elementos que podem e devem ser celebrados. Com exceção da interrupção entre 2019 e 2022, quando a administração do ex-presidente Jair Bolsonaro relegou as agendas de clima e meio ambiente a algumas de suas últimas prioridades, observa-se a criação de espaços institucionais fundamentais para que seja possível avançar em políticas e metas ao redor do clima. Nos últimos anos, sobretudo a partir de 2023, há exemplos expressivos, como a reformulação do Comitê Interministerial para a Mudança do Clima, a criação de um plano de trabalho para atualizar a Política Nacional de Mudança do Clima e a atualização do Plano Clima, que tem contado com importante diálogo com a sociedade civil.

No que diz respeito à participação social institucionalizada, no entanto, o processo ainda avança a passos lentos. A ausência de mecanismos e instrumentos para tal impede o avanço da democratização das políticas de clima. Discussões sobre metas de mitigação — inclusive sobre a atualização da Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC, sigla em inglês) bra-

sileira —, de adaptação, de transição justa e de reparação podem e devem contar com vozes, ideias e perspectivas plurais das organizações da sociedade civil. Além disso, a agenda de clima demanda mecanismos e instrumentos específicos, como aqueles ligados ao monitoramento, verificação e reporte de emissões de gases de efeito estufa (GEE), que podem e devem ser acompanhados pela sociedade civil. As iniciativas ao redor do Plano Clima Participativo são certamente um avanço, mas que pode e deve ser aprimorado. Afinal, ele não poderá ser localizado temporalmente, já que estruturas de participação social precisam ser sólidas e permanentes.

O Brasil é conhecido internacionalmente por suas boas práticas em termos de participação social e pela força de seus movimentos sociais e organizações populares. Por isso, podemos imaginar mais criativamente e agir, institucionalmente, com mais força na construção de políticas de participação social em uma agenda tão urgente, tão complexa e que demanda ideias inovadoras quanto a agenda de clima.

3. Clima, política externa e participação social

A agenda política de clima no Brasil tem traços nacionais determinantes, mas é, ao mesmo tempo, profundamente atravessada pelas dinâmicas políticas internacionais (Folly, Closs e Gonzalez, 2024). Hoje, a maior parte dos conceitos fundamentais da agenda e das metas estabelecidas em nível nacional é, de alguma maneira, uma aterrissagem de acordos e consensos estabelecidos na governança climática internacional; exemplos disso são as discussões sobre mitigação, adaptação ou transição justa. Além disso, a governança climática internacional possui um caráter profundamente distributivo (Folly, Closs e Gonzalez, 2024). Agendas que estão sendo discutidas contemporaneamente nos espaços de negociação internacional, como financiamento climático, ambição em termos de mitigação e metas relacionadas à adaptação e transição energética, afetam profundamente não só o cenário global, mas também as condições de vida e de subsistência em todas as partes do globo, sobretudo, nos territórios mais vulneráveis. Por isso, a forma como a governança climática internacional está organizada hoje tem caráter intimamente ligado à justiça.

“...o Brasil vive um momento-chave. E, frente a isso, é fundamental que haja processos e instrumentos efetivos, justos e transparentes de participação social nas agendas de clima dentro da política externa brasileira, que garantam que as vozes da sociedade civil e das organizações populares sejam ouvidas e levadas em consideração por parte do governo brasileiro.”

Além disso, estamos vivendo um momento de forte protagonismo brasileiro na governança climática internacional. Desde o início do terceiro mandato de Lula, em 2023, o Brasil vem se posicionando — novamente — como uma das lideranças internacionais na agenda de clima (Milani e Ives, 2023). De forma complementar, a presidência brasileira do G20, em 2024, deu um novo dinamismo à agenda, com ações como a criação de uma Força-Tarefa para Mobilização Global contra a Mudança do Clima. A presidência dos BRICS em 2025, a realização da Cúpula da Amazônia no mesmo ano e, sobretudo, a realização da COP30 em Belém do Pará serão marcos importantes, ampliando significativamente o papel e o protagonismo do Brasil na agenda climática internacional. A COP30 reveste-se de especial importância devido à revisão das metas estabelecidas por meio das Contribuições Nacionalmente Determinadas. Assim, o Brasil vive um momento-chave. E, frente a isso, é fundamental que haja processos e instrumentos efetivos, justos e transparentes de participação social nas agendas de clima dentro da política externa brasileira, que garantam que as vozes da sociedade civil e das organizações populares sejam ouvidas e levadas em consideração por parte do governo brasileiro.

No entanto, a política externa brasileira ainda enfrenta desafios para assegurar uma participação social efetiva na agenda de clima, de maneira específica, ou participação social, transparência e *accountability* em suas ações de forma mais ampla. Diferentemente de diversas outras políticas públicas, a política externa brasileira e, mais especificamente, o Ministério das Relações Exteriores não têm uma estrutura permanente, consolidada e sólida para garantir participação social adequada ou canais de diálogo entre o governo e a sociedade civil. Pelo contrário, os conselhos sociais, tão frequentes e relevantes em outras pastas governamentais, inexistem no âmbito do MRE. Assim, de acordo com Faria (2017), o diálogo entre os órgãos burocráticos responsáveis pela condução da política externa e a sociedade civil não

“A criação de um Conselho Nacional de Política Externa (CONPEB) vem sendo debatida pela sociedade civil brasileira há décadas.”

é estruturado de maneira permanente, mas ocorre por meio de consultas *ad hoc*, que são pontuais, temporárias e episódicas.

A criação de um Conselho Nacional de Política Externa (CONPEB) vem sendo debatida pela sociedade civil brasileira há décadas. Sua proposta nasce entre o final da década de 1990 e o início dos anos 2000, quando organizações populares e movimentos sociais se organizavam ao redor de agendas, como a luta contra a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e, mais amplamente, a realização do Fórum Social Mundial (Delgado, Rodrigues e Rodriguez, 2024). O plano foi ganhando força e maior definição ao longo dos anos e foi definitivamente consolidado com a realização da Conferência Nacional sobre Política Externa, realizada na Universidade Federal do ABC (UFABC), em 2013. Para o debate sobre o CONPEB, destaca-se a atuação do Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais (GR-RI) (Carta Capital, 2014), que reunia acadêmicos da área de Relações Internacionais, militantes de movimentos sociais e especialistas no tema e que desempenhou um papel fundamental na promoção e no aprofundamento da discussão pública sobre participação social na política externa.

Após anos de maior paralisia, hoje a proposta de um conselho de participação social na agenda tem sido retomada. O principal exemplo disso foi a realização de eventos em torno do tema durante o G20 Social e a entrega formal da proposta de criação do CONPEB ao MRE, à Secretaria Geral da Presidência e à Assessoria Internacional do Presidente em junho de 2024 (Delgado, Rodrigues e Rodriguez, 2024). A proposta mais bem estabelecida sobre o CONPEB descreve uma estrutura submetida ao Ministério das Relações Exteriores, com uma composição multissetorial, abrangendo tanto representantes governamentais de ministérios e outros organismos quanto membros de movimentos sociais, da academia e do setor privado (Delgado, Rodrigues e Rodriguez, 2024).

A despeito da ausência de mecanismos de participação na PEB, há notáveis exceções, com propostas importantes, interessantes e inovadoras por parte da política externa brasileira, visando garantir algum grau de participação social. Alguns exemplos se destacam, como o Programa MERCOSUL Social e Participativo (PMSP), que há anos vem garantindo estruturas importantes, mesmo quando o bloco comercial passava por problemas políticos (Faria, 2007). Além disso, na agenda de clima e meio ambiente, destacam-se processos participativos realizados durante a Eco-92 e, especialmente, durante a Rio+20, quando foram realizadas cúpulas sociais com significativa participação da sociedade civil e foram estabelecidos canais de diálogo com os governos (Carrari, 2022).

De forma complementar, desde 2023, o governo brasileiro tem promovido iniciativas importantes, algumas delas inéditas. Além dos processos tradicionais de participação social em cúpulas internacionais, como a retomada do Mercosul Social em 2023, no mesmo ano, ocorreram, paralelamente à Cúpula da Amazônia, em Belém do Pará, os Diálogos Amazônicos. Este evento reuniu mais de 30 mil pessoas, incluindo representantes de organizações, movimentos sociais e do setor privado, para discutir temas centrais para o bioma amazônico e seus povos. Em 2024, foi realizada a Cúpula do G20 Social, com o objetivo de promover algum grau de diálogo entre organizações sociais dos países integrantes e governos. A realização do G20 Social foi uma das principais entregas da presidência brasileira frente ao grupo.

No entanto, estas iniciativas — apesar de relevantes — acabam se tornando limitadas aos espaços e tempos das cúpulas internacionais. Certamente, este tipo de ação foi instrumento para ajudar a inserir as agendas na pauta pública com mais intensidade e densidade, mas, já que possui caráter *ad hoc*, é insuficiente frente à demanda de participação social constante, qualificada e efetiva. Além disso, nos últimos anos é possível observar críticas trazidas pelas organizações da sociedade civil sobre este tipo de processo.

Durante a Cúpula Social do Mercosul em 2023, por exemplo, a declaração consensuada pelas organizações da sociedade civil brasileira não foi levada adiante para os setores governamentais — que, inclusive, tiveram postura oposta àquela recomendada pelas organizações populares. Ao longo do processo do G20 Social, foi possível observar críticas similares, uma vez que tratou-se de uma cúpula com ampla participação social, mas cujos resultados finais

“No que diz respeito à agenda de clima, a formação da governança climática internacional demanda participação social em processos específicos: ela exige, por exemplo, participação da sociedade em negociações internacionais — e não apenas diretamente com a burocracia brasileira, o que traz uma série de desafios.”

foram pouco ouvidos ou recebidos por parte do governo federal. De modo geral, observa-se que os eventos autogestionados e os debates promovidos pela sociedade civil não tiveram impacto significativo sobre a declaração final do evento, elaborada pelos chefes de Estado. Por isso, relatos de movimentos sociais indicam que esse espaço não garantiu disputa ou debate político efetivo, nem possibilitou um aprofundamento em temas-chave para a cúpula, incluindo a agenda climática. De forma complementar, organizações sinalizaram que a infraestrutura preparada não conseguiu atender de forma satisfatória o enorme público de quase 50 mil pessoas, no boulevard olímpico do Rio de Janeiro.

A realização dos Diálogos Amazônicos, às margens da Cúpula da Amazônia de 2023, foi objeto de críticas similares. A ausência de interlocução efetiva entre o que estava sendo discutido pela sociedade civil e o que foi pactuado pelos chefes de Estado teve suas consequências. Por exemplo, o documento final da Cúpula — a Declaração de Belém — não apresentou pontos fundamentais para movimentos sociais e populações indígenas e tradicionais da Amazônia, como uma meta comum de combate ao desmatamento ou medidas mais fortes em relação à transição energética e ao combate à violência contra lideranças e defensores socioambientais (Asamblea Mundial por la Amazonia, 2023a).

No que diz respeito à agenda de clima, a formação da governança climática internacional demanda participação social em processos específicos: ela exige, por exemplo, participação da sociedade em negociações internacionais — e não apenas diretamente com a burocracia brasileira, o que traz uma série de desafios. A governança climática internacional e as negociações da agenda climática ocorrem em espaços de difícil acesso para a sociedade civil. O espaço de negociação por excelência — as Conferências das Partes (COP) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Clima (UNFCCC, na sigla em inglês) — é um ambiente que permite a circulação da sociedade civil apenas de forma superficial, assim como o fazem as estruturas ao redor das COPs da UNFCCC, como as reuniões preparatórias realizadas, anualmente, em Bonn, na Alemanha. No geral, os caucus que representam constituências específicas — como o caucus indígena e o caucus da juventude — são fundamentais e conquistas importantes, mas não conseguem atender todas as demandas apresentadas pelas sociedades civis de diversos países. Além disso, em função da forma como as negociações são realizadas, com acesso limitado a depender de credenciamento junto à UNFCCC e, geralmente, com custos elevados para participação presencial, há limitações substanciais à efetiva participação da sociedade civil.

“...a participação social terá de ser não apenas estável, sólida, permanente e institucionalizada, mas também acompanhada do provimento de formações e insumos técnicos para que a sociedade civil, informada, tenha condição de participar de forma mais efetiva nos assuntos que impactam diretamente as suas vidas.”

Frente a isso, é possível identificar dois elementos: primeiro, é fundamental que os processos de participação social da agenda internacional não se limitem a eventos pontuais, como cúpulas, mas que se tornem mecanismos permanentes, cuja frequência de reuniões e ações institucionais não seja episódica. Além disso, dada a natureza técnica das temáticas da agenda internacional, é fundamental que os processos sejam acompanhados de debates e capacitações técnicas para a sociedade civil. Ou seja, a participação social terá de ser não apenas estável, sólida, permanente e institucionalizada, mas também acompanhada do provimento de formações e insumos técnicos para que a sociedade civil, informada, tenha condição de participar de forma mais efetiva nos assuntos que impactam diretamente as suas vidas.

Por isso, trata-se de uma política pública que exige financiamento adequado, qualificado e à altura da tarefa, incluindo os recursos necessários para garantir a infraestrutura adequada para espaços como grandes eventos. Além disso, é fundamental que seja atravessado por práticas governamentais transparentes e que garantam que os atores envolvidos nos processos participativos sejam representantes de fato de setores populares e majoritários da população brasileira, evitando que setores sobre-representados politicamente ganhem nestes processos mais espaço e poder.

Além do próprio CONPEB, o governo brasileiro pode e deve garantir outras estruturas de participação social, transparência e diálogo com a sociedade civil. Um exemplo disso é a estrutura do governo federal para a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). Na atual conjuntura, a organização vem ganhando uma nova importância. Em agosto de 2023, a Cúpula da Amazônia teve como resultado a assinatura da Declaração de Belém que, na prática, reativou a importância política da organização e estabeleceu compromissos entre os oito

países amazônicos, em áreas como cooperação política, econômica, científica e tecnológica e ambiental. Com isso, a organização vem trabalhando para ampliar a cooperação pan-amazônica – e alguns dos resultados já são visíveis e importantes (Porto, Mattos, Closs e Candido, 2024). Para além disso, com a realização de uma COP do clima na Amazônia – pela primeira vez – a organização ganha uma importância ainda maior.

O Brasil é o país mais relevante para a organização, por ser o maior em termos territoriais, ter a maior economia da organização e ser o país-sede da OTCA. Por essa razão, muitas das ações da Organização dependem diretamente da vontade política do governo brasileiro para o seu bom desempenho. Isso passa pelas estruturas de participação social. Cada país-membro da OTCA deve contar com uma estrutura de Comissão Nacional Permanente (CONAPER) para coordenar e implementar as ações da organização dentro dos territórios nacionais. A CONAPER brasileira, no entanto, está desativada desde 2023. Quando era ativa, ela contava com uma estrutura exclusivamente governamental, ou seja, apenas com representantes dos ministérios e de outros órgãos ligados ao governo federal. Outros países da organização, como Equador e Peru, possuem CONAPERs multissetoriais, com participação não apenas da sociedade civil, mas também de atores como parlamentares.

“Já que a agenda de clima tem tido um papel protagonista na política externa brasileira — e assim o continuará pelo ano de 2025 —, ela pode e deve ser usada para aperfeiçoar políticas de participação social no âmbito da política internacional brasileira.”

Este tipo de iniciativa pode e deve ser acompanhado e replicado não apenas nos espaços da burocracia brasileira, mas também em organizações regionais. A criação de mecanismos permanentes de diálogo e participação social dentro da própria Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, por exemplo, é uma demanda já apresentada pela sociedade civil que pode e deve ser levada adiante (Asamblea Mundial por la Amazonia, 2023b), seja de forma ampla, por meio de mecanismos tradicionais, como conselhos participativos, ou de forma mais específica, por meio do estabelecimento de mecanismos voltados a povos e setores direcionados, como os povos indígenas. Já que a agenda de clima tem tido um papel protagonista na política externa brasileira — e assim o continuará pelo ano de 2025 —, ela pode e deve ser usada para aperfeiçoar políticas de participação social no âmbito da política internacional brasileira. Isso deverá ser feito com a mobilização de recursos, inovação e criatividade política, mas sempre mirando na transparência e na diversidade dos atores envolvidos.

4. Considerações finais

Embora possua características *sui generis*, a política externa é política pública. Por isso, refletir sobre como democratizá-la é uma tarefa essencial quando se considera a arena pública brasileira. Isso é especialmente relevante quando se trata da formulação e da implementação da política externa brasileira para o clima, já que essa é uma agenda que demanda velocidade e inteligência institucional. Uma vez que o combate à mudança do clima é urgente e passa por arranjos políticos, sociais e econômicos complexos, é essencial garantir a inclusão de múltiplas vozes e que as diversas demandas sejam consideradas, a fim de assegurar justiça em uma agenda profundamente distributiva. Definitivamente, é fundamental promover uma maior oxigenação, ampliar a circulação de vozes e ideias, além de fortalecer a construção de coalizões políticas sociais e econômicas mais amplas e eficazes.

No entanto, a política externa brasileira hoje não garante espaços permanentes de participação social. As iniciativas de participação que existem atualmente na agenda são certamente relevantes, mas por si só são insuficientes. São necessários mecanismos institucionais sólidos, com reuniões frequentes, acompanhadas de insumos e capacitação técnica que viabilizem e potencializem a participação efetiva. Para além disso, é importante aproveitar a urgência, a massa crítica e o acúmulo da sociedade civil e a centralidade da agenda de clima e, em especial, da COP30, para acelerar a institucionalização da participação social na política externa. ■

Referências

1. Almeida, M. H. T., Fernandes, I. F. e Guimarães, F. S. (2021) 'Structuring public opinion on foreign policy issues: the case of Brazil', *Latin American Research Review*, 56(3), pp. 557–574.
2. Amorim, C. (2016) *A Grande Estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)*. Brasília: FUNAG; Editora UNESP.
3. Asamblea Mundial por la Amazonia (2023a) 'Declaración de los Pueblos de la Tierra por la Amazonía en la clausura de la Cumbre de Presidentes'. Disponível em: <https://asambleamundialamazonia.org/2023/08/10/declaracion-de-los-pueblos-de-la-tierra-por-la-amazonia-en-la-clausura-de-la-cumbre-de-presidentes/> (Acesso: 18 jan. 2025).
4. Asamblea Mundial por la Amazonia (2023b) 'Propuesta en construcción de OTCA SOCIAL'. Disponível em: <https://asambleamundialamazonia.org/2023/10/18/propuesta-en-construccion-de-otca-social/> (Acesso: 18 jan. 2025).
5. Avritzer, L. (2013) 'Um balanço da participação social no Brasil pós-Constituição de 1988', in Avritzer, L. (ed.) *Experiência democrática, sistema político e participação popular*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
6. Badin, M. R. S. (2006) 'Mudanças nos paradigmas de participação direta de atores não estatais na OMC e sua influência na formulação da política comercial pelo Estado e pela sociedade brasileiros', *Revista de Direito Internacional*, 3(1), pp. 10–30. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/handle/10438/9667> (Acesso: 18 jan. 2025).
7. Carrari, A. de A. (2022) *Participação social e política ambiental: o caso do Conselho Nacional de Meio Ambiente*. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade de Brasília.
8. Carta Capital (2014) *Conselho Nacional de Política Externa fortalece o Itamaraty*. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/gr-ri/conselho-nacional-de-politica-externa-fortalece-o-itamaraty-8986/> (Acesso: 5 mar. 2025).
9. Cason, J. e Power, T. J. (2009) 'Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian foreign policy making from Cardoso to Lula', *International Political Science Review*, 30(2), pp. 165–186. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0192512109102432> (Acesso: 18 jan. 2025).
10. Dagnino, E. (2005) 'Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa', *Política & Sociedade*, 3(4), pp. 139–164.
11. Delgado, A., Rodrigues, G., e Rodriguez, G. (2024). *Política externa: a hora e a vez da participação social*. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/politica-externa-a-hora-e-a-vez-da-participacao-social/> (Acesso: 06 mar. 2025).
12. Doimo, A. M. (1995) *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
13. Faria, C. A. P. de (2017) *Políticas públicas e relações internacionais*. Brasília: Enap. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3335> (Acesso: 18 jan. 2025).

14. Folly, M., Closs, M. e Gonzalez, V. (2024) Política externa brasileira e clima: caminhos para um Brasil ambientalmente responsável e socialmente justo. Brasília: FUNAG. Disponível em: <https://plataformacipo.org/wp-content/uploads/2024/06/CIPO-PT-aprovado-FUNAG.pdf> (Acesso: 21 jan. 2025).
15. Lima, M. R. S. de (2000) 'Instituições Democráticas e Política Exterior', Contexto Internacional, 22(2), pp. 265-303.
16. Losekann, C. (2009) A presença das organizações ambientalistas da sociedade civil no Governo Lula (2003-2007) e as tensões com os setores econômicos. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
17. Louback, A. (2022) Quem precisa de justiça climática no Brasil?. Disponível em: https://generoeclima.oc.eco.br/wp-content/uploads/dlm_uploads/2022/08/ESTUDO_Quem-precisa-de-justica-climatica.pdf (Acesso: 21 jan. 2025).
18. Milani, C. R. S. (2015) 'Política externa é política pública?', Insight Inteligência, 18, pp. 56-75. Disponível em: <https://insightinteligencia.com.br/politica-externa-e-politica-publica/> (Acesso: 18 jan. 2025).
19. Milani, C. e Pinheiro, L. (2013) 'Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública', Contexto Internacional, 35(1), pp. 9-31.
20. Milani, C. R. S. e Ives, D. (2023) 'A política externa brasileira a partir de 2023: a necessidade de uma frente ampla nacional, regional e internacional', CEBRI Revista, 2(5), pp. 127-146.
21. Pinheiro, L. (2009) 'Autores y actores de la política exterior brasileña', Foreign Affairs Latinoamérica, 9(2), pp. 14-24.
22. Pinheiro, L. e Gonçalves, F. N. (2024) 'O estudo da política externa como política pública: vinho velho em garrafas novas?', Revista Tempo do Mundo, 33, pp. 17-41. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/499?utm_source=chatgpt.com (Acesso: 18 jan. 2025).
23. Porto, V., Mattos, B., Closs, M. e Candido, N. (2024) 'Cooperação entre países amazônicos avança, mas ainda enfrenta desafios'. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/cooperacao-entre-paises-amazonicos-avanca-mas-ainda-enfrenta-desafios/> (Acesso: 21 jan. 2025).
24. Sader, E. (1988) Quando novos personagens entraram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-1980). Rio de Janeiro: Paz e Terra.
25. Salomón, M. (2012) 'Em que medida é possível integrar a Cooperação Descentralizada na dimensão Sul-Sul da política externa brasileira?', Mural Internacional, 3(2), pp. 9-25. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/muralinternacional/article/view/6378> (Acesso: 18 jan. 2025).
26. Souza, C (2008) Coordenação de políticas públicas. Coleção Governo e Políticas Públicas. Brasília, Enap.
27. Souza, C. (2006) 'Condições institucionais de cooperação na região metropolitana de Salvador', in Carvalho, I. M. M. e Pereira, G. C. (orgs.) Como anda Salvador e sua região metropolitana. Salvador: Edufba, pp. 171-185.
28. Tanscheit, T. (2012). Democracia e participação no Brasil: o Partido dos Trabalhadores e a Política Nacional de Participação Social. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Crise global, solução local: práticas culturais impulsionando o debate climático nas periferias

Marcele Oliveira¹

Sumário executivo

A diversidade cultural do Brasil é mundialmente conhecida, do Carnaval da Sapucaí, no Rio de Janeiro, ao Festival de Parintins, no Amazonas. Isso é relevante pois, apesar de toda a polaridade social que os últimos anos nos trouxeram, ainda é possível dizer que a cultura nos une e segue sendo um dos maiores expoentes econômicos nacionais². Cultura, com C maiúsculo, não é apenas lazer e entretenimento, mas também a expressão de nossos hábitos, costumes e tradições compartilhadas, que moldam nosso cotidiano, de forma inconsciente ou não, e permeiam os caminhos que vamos trilhar para o futuro enquanto sociedade.

Nessa perspectiva, é essencial reforçar que nosso país é um dos mais megabiodiversos do mundo, e reconhecer nossos seis biomas³ é primordial para impulsionar a reflexão de que protegê-los é uma prioridade. Precisamos de ações práticas que envolvam uma escuta ativa dos protetores e protetoras da terra, historicamente negligenciados, como comunidades indígenas, quilombolas, ribeirinhas e periféricas, cujos modos de vida estão interligados ao ecossistema em que vivem. Proteger a Cultura, o território e suas individualidades está intimamente conectado à necessidade de estabelecer uma cultura de risco⁴ que aponte os caminhos para adaptação e mitigação das emergências causadas pela exploração desproporcional da natureza, que, por sua vez, ocorre em prol de um desenvolvimento econômico que não protege nossos patrimônios materiais e imateriais.

Com o clima do debate ambiental cada vez mais quente, fortalecer uma narrativa do local ao global com práticas culturais pode ser um acerto do governo brasileiro, que se prepara para receber a COP30 em 2025. Nos estudos culturais, a perspectiva da virada cultural, cunhada por Stuart Hall, teórico cultural e sociólogo britânico-jamaicano, aborda que “os processos econômicos e sociais (...) também têm que ser compreendidos como práticas culturais, como práticas discursivas” (Hall, 1997, p. 27-29) e que a cultura pode e deve ser motriz das mudanças constitutivas da vida social.

Se passamos a priorizar a mudança de consciência humana e as ações coletivas, em vez de números em boletins, essa virada pode acarretar no impulsionamento de diversas outras pautas sociais — que defendem não só o meio ambiente, mas também a democracia e a ima-

1. Produtora cultural, comunicadora, ativista climática, Mestre de Cerimônias do Circo Voador e Diretora Executiva do Perifalab.

2. Estudo mostra que o PIB da economia da cultura e das indústrias criativas supera o da indústria automobilística — Ministério da Cultura (Brasil, 2023).

3. Amazônia, Caatinga, Cerrado, Mata Atlântica, Pampa e Pantanal.

4. Termo comum no setor empresarial, voltado para organização prévia de protocolos para gestão de crises, dimensionando os riscos e as ações necessárias de forma transparente e efetiva. Cultura de risco, na perspectiva do enfrentamento da crise climática, é a construção de protocolos de emergência com transparência e ampla divulgação, de forma a salvar vidas no momento dos eventos climáticos extremos, é uma base para a garantia da justiça climática. Tem a ver com ciência, com informação e com uma mudança cultural na nossa sociedade, que ainda está embasada em uma cultura de exploração e destruição.

ginação de um outro sistema de vida. Abandonaremos o habitar colonial, como propõe o caribenho e cientista político Malcom Ferdinand, e produziremos uma ideia de biointeração, conceito do filósofo quilombola encantado Nego Bispo, para contrapor a ideia embranquecida de sustentabilidade.

Ao alinhar de forma multisetorial que a cultura é a soma de diferentes acordos pré-estabelecidos para cada pessoa e lugar, validados historicamente e passíveis de mudanças conforme as questões ao redor, iniciaremos uma nova virada, utilizando o setor cultural como parte central da estratégia, principalmente nas regiões periféricas afetadas pelas mudanças do clima. A virada que a nossa geração precisa está relacionada à construção de uma frente de políticas públicas em torno de uma “virada cultural” (Hall, 1997), com um forte compromisso com as pautas ambientais, formulando assim uma “virada socioambiental” que, através da informação e pressão pública, pode salvar vidas, histórias e culturas por todo o país.

Entre possíveis recomendações de soluções baseadas na cultura, destaco:

- Descarbonização do financiamento do setor cultural, trazendo o protagonismo para um fundo gerido que pode ser redistribuído através das leis de financiamento federais (Lei Aldir Blanc e Lei Paulo Gustavo), fomentando o fazer cultural nas periferias, sem associá-lo a marcas e empresas, barrando o *greenwashing* — prática cada vez mais comum no setor cultural;
- Construção de um conselho interministerial composto por servidores públicos, articuladores territoriais, gestores de equipamentos públicos e privados, além de representantes da sociedade civil e do setor privado, para estabelecer um diálogo permanente com o Ministério da Cultura (MINC), o Ministério de Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMAMC), Ministério da Igualdade Racial (MIR) e Ministério dos Povos Indígenas (MPI). O objetivo é criar um protocolo de emergência embasado na ampliação de uma cultura de risco, que integre as agendas de cultura e clima, e que oriente eventos, festivais, espaços culturais, pontos e pontões de cultura, entre outros;
- Construção de protocolos para aplicação e fiscalização de uma linha obrigatória de sustentabilidade (semelhante à acessibilidade) em atividades culturais, com cumprimento de serviços ambientais e relatórios de impacto sobre carbono e resíduos. Exemplo: Parceria com cooperativas de reciclagem em eventos de grande e médio porte, projetando ecopontos visíveis e garantindo visibilidade ao trabalho dos agentes ambientais, promovendo conscientização por meio da sinalização adequada das lixeiras para materiais recicláveis e orgânicos.

Palavras-chave

Cultura e Clima; Conscientização; Mudanças Climáticas; Justiça Climática; Cultura.

A “virada cultural” está intimamente ligada a esta nova atitude em relação à linguagem, pois a cultura não é nada mais do que a soma de diferentes sistemas de classificação e diferentes formações discursivas aos quais a língua recorre a fim de dar significado às coisas. O próprio termo “discurso” refere-se a uma série de afirmações, em qualquer domínio, que fornece uma linguagem para se poder falar sobre um assunto e uma forma de produzir um tipo particular de conhecimento. O termo refere-se tanto à produção de conhecimento através da linguagem e da representação, quanto ao modo como o conhecimento é institucionalizado, modelando práticas sociais e pondo novas práticas em funcionamento. Dizer, portanto, que uma pedra é apenas uma pedra num determinado esquema discursivo ou classificatório não é negar que a mesma tenha existência material, mas é dizer que seu significado é resultante não de sua essência natural, mas de seu caráter discursivo. A “virada cultural” amplia esta compreensão acerca da linguagem para a vida social como um todo (Hall, 1997, p. 29).

1. É preciso fazer o jogo virar: adendos importantes na percepção da crise

Mesmo fazendo parte há décadas do cotidiano de comunidades vulnerabilizadas, a crise climática tem sido reconhecida por um número crescente de pessoas através da cobertura jornalística mais recente dos eventos extremos. Só em 2024, o Brasil acumulou uma série de desastres: enchentes no Rio Grande do Sul, degradando os Pampas; demora no reestabelecimento de energia após uma tempestade em São Paulo, que destruiu árvores nativas da Mata Atlântica; Santarém, no Pará, liderando o ranking da pior qualidade do ar do mundo, mesmo em plena floresta Amazônica; e queimadas em todo o território nacional, com destaque para a seca nos biomas Pantanal e Cerrado.

Em pesquisa em parceria com a Universidade de Oxford e a empresa GEOPOL, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) apontou que 70% da população brasileira já foi atingida por algum tipo de evento climático extremo, e cerca de 80% está de acordo com medidas rigorosas de enfrentamento à crise do clima por parte das instituições governamentais (PNUD, 2021). Não por acaso, a plataforma Vote Pelo Clima⁵ — uma iniciativa do NOS-SAS, em parceria com o Clima de Eleição e diversos parceiros da sociedade civil — mapeou mais de 1.200 candidaturas comprometidas com a pauta climática nas eleições municipais de 2024. Afinal, ninguém quer parecer alheio ao debate mais importante da nossa geração.

Na indústria cultural, a sigla ESG (Environmental, Social and Governance) já estampa revistas e embala propostas bilionárias. Em termos de legislação, a ISO 26000⁶ é um exemplo de norma que estabelece diretrizes de responsabilidade social para empresas que desejam implementar programas alinhados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU). A questão é que não existe uma regulação que exija a implementação efetiva dessas diretrizes, monitorando indicadores e estabelecendo parâmetros obrigatórios com fiscalização transparente. Assim, muitas vezes, a regra é utilizada somente para gerar visibilidade positiva para empresas sem um verdadeiro compromisso. Bola fora.

Outra iniciativa, no campo empresarial, é o Sistema B⁷, uma comunidade global de líderes que usam os seus negócios para a construção de um sistema econômico mais inclusivo, equitativo e regenerativo para as pessoas e para o planeta. Ingressar nessa rede é um processo

5. Para mais informações sobre o Vote pelo Clima, consulte [aqui](#).

6. Para mais informações sobre a ISO 26000, consulte [aqui](#).

7. Para mais informações sobre o Sistema B, consulte [aqui](#).

“Capazes de fortalecer, através da arte, a cobrança sobre países desenvolvidos e empresas, e mestres em enfrentar com inovação e criatividade os desafios da transição energética e das soluções baseadas na natureza, os fazedores de arte e cultura podem e devem ser atores estratégicos na pauta climática.”

trabalhoso, exigindo uma certificação própria e específica, sem incentivos ou isenções para a adesão. Aqui a bola é dentro. Mas qual a efetividade de seguir, em plena crise climática, contando com a boa vontade dos donos de empresas, mineradoras, empreiteiras, petroleiras, agências e grandes players do mercado para reduzir suas emissões e ingressar em uma rede como o Sistema B?

Trazer a Cultura para a centralidade do debate climático é um desafio. Se para enfrentar a crise climática precisamos diminuir drasticamente as emissões de gases que provocam o aquecimento global, precisamos repensar toda a forma de produção que sustenta nosso modo de vida. Capazes de fortalecer, através da arte, a cobrança sobre países desenvolvidos e empresas, e mestres em enfrentar com inovação e criatividade os desafios da transição energética e das soluções baseadas na natureza, os fazedores de arte e cultura podem e devem ser atores estratégicos na pauta climática.

2. Pensando uma “virada socioambiental” a partir da virada cultural

A virada cultural, proposta por Hall, é um bom indicador de como a produção de uma “virada socioambiental” pode transformar nossa compreensão de desenvolvimento econômico, ajustando-o às demandas reais das cidades e comunidades. A virada não é uma ruptura, mas uma reconfiguração, na qual passamos a entender a cultura como parte integrante da construção de qualquer tipo de discurso e, assim, aprendemos a utilizá-la ao nosso favor. Veja se não é exatamente isso que precisamos?

A Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), na última década, tem dedicado esforços para reconhecer o papel central da cultura no desenvolvimento sustentável. No documento *Culture|2030 Indicators* (2019) e na declaração final da Conferência Mundial da UNESCO sobre Políticas Culturais e Desenvolvimento Sustentável (Mondiacult, 2022), são apresentadas contribuições da cultura para as implementações nacionais e locais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 (UNESCO, 2019).

Nesse sentido, deve-se destacar que a crise climática afeta o dia a dia dos fazedores, agitadores, trabalhadores e pensadores da cultura, principalmente os localizados nas periferias e em comunidades racializadas, afetadas por enchentes, falta de coleta seletiva, secas e ondas de calor. E são esses trabalhadores, muitas vezes jovens como eu, que estão lidando diretamente com ações voluntárias de apoio local em momentos de eventos climáticos extremos ou de negligência e omissão das autoridades diante das condições socioambientais das comunidades.

Um exemplo: meu território, em Realengo, Zona Oeste do Rio de Janeiro, foi impactado pelo racismo ambiental durante seu crescimento desenfreado. Como produtora cultural de formação e atuação, acompanhei os agravantes dessa violência na produção da memória social do bairro. Por anos, ao pesquisar “Realengo” na maior plataforma de busca online do mundo, o principal resultado era a imagem de uma pessoa armada, em referência à tragédia ocorrida em uma escola do bairro em 2011. Essa sequência de fatores promoveu uma ideia de escassez, insegurança e medo, onde nem transportes pagos por aplicativo aceitavam circular pela região.

Somente agora, mais de dez anos depois, a mesma plataforma passou a destacar notícias sobre o Parque Susana Napolini, resultado de uma política pública de parques urbanos da Prefeitura do Rio. Essa iniciativa foi impulsionada pela luta popular de moradores de Realengo e da Zona Oeste por mais áreas verdes de lazer urbanas, resgatando a história dessa parte da cidade, que se desenvolveu cercada pelo concreto, mas que nem sempre foi assim (Mansur, 2011).

Sonhar com um parque perto de casa não foi fácil. Retomando Stuart Hall, ele aponta que, em cada contexto, os indivíduos convivem com aquilo que nomeia como “jogo de identidades” (Hall, 2006). Nesse jogo, ele reflete que os indivíduos podem tanto negar quanto afirmar

“A ‘virada socioambiental’ está em curso quando acionamos práticas culturais para a centralidade de discussões democráticas e contemporâneas, incluindo todos os setores que pensam a sociedade, na compreensão de que para salvaguardar nossa memória, proteger nossos territórios e remediar os impactos das mudanças climáticas, é necessária uma virada cultural na forma como entendemos nossa relação interpessoal com o meio ambiente.”

“A formalização das práticas culturais como ferramentas de educação climática para compartilhamento de informações seguras frente à crise que vivemos é, portanto, um caminho necessário e urgente.”

diferentes aspectos da sua identidade, que, por sua vez, é sempre passível de mudança, conforme novas representações e símbolos são apresentados. As coisas mudam, não é mesmo?

Nessa perspectiva, a identidade é compreendida como uma questão de pertencimento, que é fortalecido ou invisibilizado através da construção de narrativas em determinados contextos. Um parque urbano, ecológico, aberto à visitação e com programações gratuitas em Realengo muda a percepção de todas as pessoas sobre Realengo, transformando o lugar em um novo espaço na construção do imaginário dos moradores e dos canais de informação. Vale a pena conhecer Realengo e o parque, mas também vale a pena lembrar que o Parque Estadual da Pedra Branca, o Parque Natural Municipal da Serra do Mendanha e o Parque Natural Municipal do Gericinó são áreas protegidas de Mata Atlântica que também já estavam por lá.

Falar de periferias e de biomas é reconhecer que, diante dos dilemas da produção de pertencimento com os territórios, a proteção dos biomas se torna um desafio ainda maior. Como iremos proteger algo que estamos esquecendo que ali existia antes do concreto e do asfalto? Para tanto, decolonizar⁸ nossas identidades e o processo de urbanização desenfreada é uma forma de contrapor essa desconexão, também fortalecendo a democracia através do interesse pela participação social nas políticas públicas que abordam cidades e, consequentemente, o meio ambiente.

A “virada socioambiental” está em curso quando acionamos práticas culturais para a centralidade de discussões democráticas e contemporâneas, incluindo todos os setores que pensam a sociedade, na compreensão de que para salvaguardar nossa memória, proteger nossos territórios e remediar os impactos das mudanças climáticas, é necessária uma virada cultural na forma como entendemos nossa relação interpessoal com o meio ambiente. Nesse sentido, é necessário abandonar o “habitar colonial” (Ferdinand, 2022) e construir a nossa verdadeira justiça climática, sendo ela: “Um desdobramento da justiça ambiental, que evidencia especificamente os impactos desproporcionais das mudanças climáticas sobre determinados grupos sociais” (Louback e Lima, 2022, p. 31).

A formalização das práticas culturais como ferramentas de educação climática para compartilhamento de informações seguras frente à crise que vivemos é, portanto, um caminho necessário e urgente. O que está acontecendo, quais são as previsões e o que pode ser feito agora para adiar o fim do mundo, conceito difundido por Ailton Krenak, ainda são temas restritos a uma bolha. Essa bolha vem crescendo, é claro, à medida que o aumento do número de mortes, resultado de eventos climáticos extremos, se torna recorrente, mas ainda assim não é o suficiente. Nosso protocolo de emergência precisa estar na mesa do bar, com uma cultura de risco solidificada e compartilhada com agentes culturais que agregam pessoas em torno de rodas de rima, rodas de samba, exposições, festejos, festas, rodas de conversa, igrejas, blocos de carnaval e demais expressões artísticas.

3. Nem tudo que reluz é ouro: quando as soluções não combatem de fato o problema

Já há alguns anos o setor cultural cresce em paralelo a uma onda chamada de *greenwashing*, quando o que se divulga é muito diferente do que realmente se faz em relação à emergência climática. Empresas bilionárias, produtoras de plástico, recordistas em poluição dos mares e responsáveis por deslocamentos climáticos seguem projetando ações de sustentabilidade em espaços de visibilidade, sem se comprometer com uma mitigação real do dano causado nos territórios. Investem milhões em marketing, mas nem perto disso em pesquisa e inovação para adaptação de suas práticas predatórias.

8. Decolonialidade é uma forma de pensar em contraponto à hegemonia da predominante cultura ocidental, resgatando raízes pré-colonização ou não colonizadas, que coexistem em harmonia com o meio ambiente. Para mais informações: Grosfoguel, 2008.

O *greenwashing*, termo que se refere à “lavagem verde”, uma estratégia de limpeza de imagem por meio da associação de marcas a pautas ambientais, está crescendo de forma alarmante, estampando prêmios e editais enquanto disfarça crimes e irresponsabilidades. A lacuna legislativa no setor cultural não oferece alternativas para o financiamento, que é altíssimo em grandes eventos, tornando a estratégia de incentivo privado um caminho oposto ao que os tempos atuais exigem. Muito marketing, pouco para garantir que, por exemplo, megafestivais deixem de estampar manchetes sobre trabalho análogo à escravidão (G1, 2024).

Se falarmos sobre a descarbonização do financiamento para o setor cultural, a questão se torna ainda mais complexa, já que o setor usufrui do dinheiro proveniente de isenção fiscal por meio das leis de incentivo à cultura (Erbert, 2016), destinando impostos de empresas, muitas delas parceiras do desmatamento, para projetos culturais selecionados. Como por exemplo, o Instituto Cultural Vale, que há quatro anos, segundo site da própria empresa, é o maior investidor da cultura no Brasil (Vale, 2024). No entanto, a mineradora é responsável por crimes ambientais de impactos irreversíveis, como os casos de Brumadinho e Mariana (Greenpeace, s.d.).

Indo além, a petroquímica Braskem protagonizou uma ação de descarte adequado de itens plásticos em um dos maiores festivais da cena musical, o Rock in Rio (Braskem, 2022), gerando comentários positivos sobre a empresa. No entanto, essa ação se sobrepôs a notícias como a de Dona Pureza, que em novembro de 2024, tirou a própria vida e a de sua filha, deixando um bilhete no qual culpa a Braskem por afundar a comunidade do Flexal, em Maceió, e impor isolamento social aos moradores da região (Jornal Extra, 2024).

Um país que presidiu o G20 e vai sediar a reunião da cúpula do BRICS e a COP30 — três grandes eventos — precisa promover o diálogo interministerial entre cultura (Ministério da Cultura - MinC) e meio ambiente (Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima - MMAMC). Daí, implementar leis de incentivo, editais e mecanismos de fomento que construam caminhos de enfrentamento da crise climática, promovendo uma sustentabilidade que vá além de copos eco e ecobags, e em parceria com o Ministério da Igualdade Racial (MIR), o Ministério dos Povos Indígenas (MPI) e a Secretaria Nacional de Periferias. No entanto, todos estão tratando de adaptação e mitigação de forma separada, com participação social restrita a nichos. Essa velocidade não dá conta da emergência.

“Como destacou o doutor e professor quilombola do Piauí, Antônio Bispo (2015), o *modus operandi* atual está invertido. É preciso transformar a lógica do desenvolvimento exploratório na lógica da biointeração, ou seja, uma lógica de prosperidade que estabelece uma conexão equilibrada e assertiva entre nós e o meio ambiente, em contraponto a esse modelo de desenvolvimento que se diz sustentável, mas que, na prática, não se sustenta.”

As atividades culturais são uma das formas mais eficazes de comunicação em massa. É necessário construir passos legislativos e promover debates amplos que defendam, no presente, o nosso amanhã. Como destacou o doutor e professor quilombola do Piauí, Antônio Bispo (2015), o *modus operandi* atual está invertido. É preciso transformar a lógica do desenvolvimento exploratório na lógica da biointeração, ou seja, uma lógica de prosperidade que estabelece uma conexão equilibrada e assertiva entre nós e o meio ambiente, em contraponto a esse modelo de desenvolvimento que se diz sustentável, mas que, na prática, não se sustenta. A lógica de desenvolvimento vigente mantém um discurso sobre reduzir, reciclar e reutilizar, mas não apresenta estratégia, logística, ou informações acessíveis para que a população encontre, por exemplo, lixeiras identificadas, coletas seletivas regulares e cooperativas em pleno funcionamento. Quem se beneficia com isso?

A “virada socioambiental” em torno da pauta das mudanças climáticas que estamos abordando é uma metodologia que precisa ser incorporada para a garantia do direito à vida nas periferias. As mudanças no clima já estão apresentando consequências catastróficas que resultam em mortes. O último relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, 2023) destaca a importância da adaptação para reduzir os impactos das mudanças já em andamento e chama atenção para a falta de financiamento nesse tema. O documento ainda aponta que os povos originários, as comunidades quilombolas e as populações periféricas estão em um momento tênue entre viver e sobreviver.

É consenso durante as Conferências das Partes (COPs) que a responsabilidade financeira pelas decisões tomadas até aqui precisa ser atribuída às grandes economias (Rizzo, 2024), majoritariamente lideradas por aqueles que sempre exploraram tudo e todos ao seu redor, sem enfrentar as consequências diretas dessa produção exploratória. É injusto. E essas injustiças se manifestam de formas diferentes ao redor do mundo. Estamos vivenciando uma

crescente frequência de eventos extremos, ou seja, temos mais tragédias climáticas acontecendo em todo o mundo, com poucas ações efetivas de como lidar com elas, tornando-as cada vez mais graves.

Redução de emissões, mitigação e financiamento para adaptação com foco nos países em desenvolvimento foram temas abordados na COP29, no Azerbaijão, mas os resultados foram considerados insuficientes, segundo o relatório do LACLIMA (2024). Em contraponto, a regulação do mercado de carbono, pauta de grande interesse do setor privado, apresentou avanços que prometem contribuir com o financiamento para reflorestamento em países emergentes (Jornal Nacional, 2024). Será que essa lógica irá promover uma reconexão com os nossos biomas, que é o que a gente realmente precisa?

A biointeração proposta por Nego Bispo aponta, através da memória da casa de farinha e da cosmovisão yanomami, que a prosperidade se constrói a partir do momento em que o melhor lugar para a água é no curso do rio, o melhor lugar para a mandioca é na terra, com colheitas sazonais, e que as relações de respeito e cuidado mútuos com a natureza e com o próximo são o caminho. Ele também afirma que:

Precisamos (...), principalmente e acima de tudo, fazer uma profunda reflexão sobre a distância radical que existe entre o processo de reciclagem e os processos de reedição da natureza, para, então, compreendermos a real diferença entre o chamado desenvolvimento sustentável e o que estamos chamando aqui de biointeração. No desenvolvimento sustentável a tríade “reduzir, reutilizar e reciclar” tem como pano de fundo o problema do uso indiscriminado de recursos naturais finitos e não renováveis nos processos de sintetização e de manufaturamento, característicos do desenvolvimentismo. Ou seja, afirma-se a necessidade de transformação do orgânico em sintético como algo inquestionável que inevitavelmente levará a humanidade a uma situação de miséria, fome e escassez generalizada (Bispo, 2015, p. 98).

E é com essa sabedoria que a “virada socioambiental” se fortalece, mais uma vez sendo reforçada por corpos periféricos, atingidos pelas violências territoriais e que, através de sua própria cultura, memória e pertencimento, encaram a vida com abundância, não através da riqueza material, mas sim da inteligência ancestral de construção de um convívio harmônico com todos os elementos. Essa precisa ser a nossa prioridade, teórica, prática e legislativa.

A inédita pesquisa “Cultura e Clima”, uma parceria entre o C de Cultura, Outra Onda Conteúdo e o Instituto Veredas, aponta, com um olhar transversal e global, os desafios que a agenda, mesmo em expansão, ainda enfrenta:

Observamos avanços significativos na narrativa e nos consensos relacionados à integração das agendas de cultura e clima. Discursos de gestores(as) e de representantes da sociedade civil têm cada vez mais reconhecido a importância de considerar fatores culturais e climáticos de maneira integrada e justa. No entanto, apesar desse progresso no nível retórico, ainda enfrentamos uma carência de ações concretas e de institucionalização política que realmente promovam a transformação necessária. A implementação efetiva dessas agendas exige mais do que palavras; requer compromissos políticos firmes, financiamento estratégico direcionado tanto para o nível governamental quanto comunitário e estruturas institucionais robustas que possam transformar a retórica em realidade. Sem essas ações tangíveis, a integração plena das agendas de cultura e clima com uma lente de equidade continuará ocorrendo de forma pontual, sem alcançar o potencial benefício sistêmico (Artuso, 2024, p. 80).

4. As periferias têm a resposta: práticas culturais que impulsionam o debate climático

Bem, por onde começar é sempre um mistério. Mas e que tal se avaliarmos que esse processo já começou? Como exemplos de causas que são impulsionadas através de atividades culturais, podemos citar a Virada Cultural “Amazônia de Pé”, no âmbito nacional, o Festival “Justiça por Marielle e Anderson”, no Rio de Janeiro, e a “Resenha Climática”, itinerante.

Na “Resenha Climática: O Clima é de Arte”, realizada pela Coalizão O Clima é de Mudança em parceria com o Perifalab e o Instituto Ademafia, este último com forte atuação territorial no Morro do Santo Amaro, no Rio de Janeiro, uma batalha de conhecimento sobre as mudanças climáticas impulsionou o debate sobre racismo ambiental e coleta seletiva na Roda Cultural do Santo Amaro, que acontece na comunidade todos os sábados. Ativistas, artistas, moradores, adultos e crianças, interagiram com a cultura hip hop, escutando a rima de cada rapper que transformava temas que ainda são muito delimitados à comunidade climática em poesia. O evento também promoveu uma exposição chamada “Santuário”, onde obras de arte de temática ambiental e afrofuturista, produzidas por artistas periféricos, apresentavam a importância de liderarmos o debate sobre os cuidados com o planeta. Da gente, a gente sabe.

Imagem 1. Desfile sustentável e performance do Instituto Arteiros no evento “Resenha Climática: O Clima É de Arte”, no morro do Santo Amaro - RJ, por iniciativa da Coalizão O Clima é de Mudança

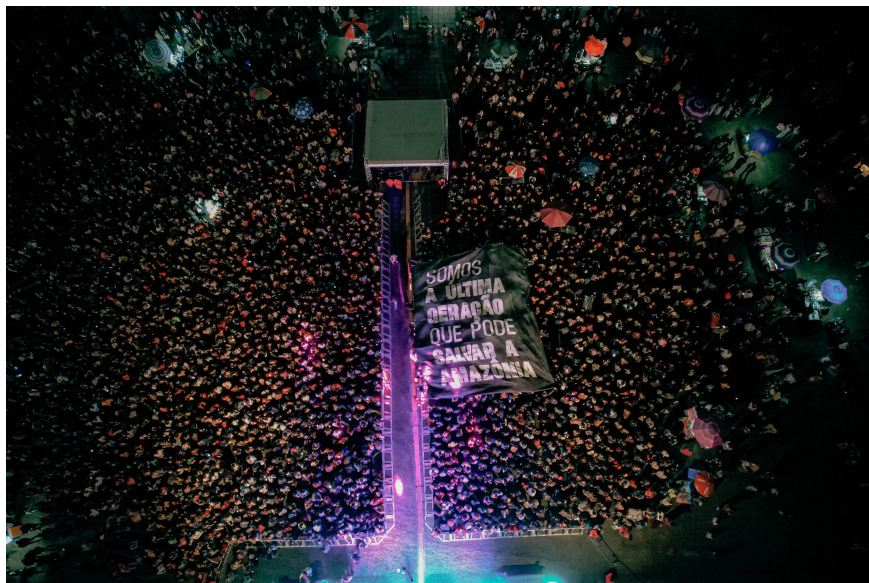


Fonte: Baroni (2024).

Já a Virada Cultural “Amazônia de Pé” surge como estratégia de conscientização em torno do projeto de lei de iniciativa popular “Amazônia de Pé”, que visa proteger as florestas públicas da Amazônia, destinando-as a quem mais sabe como protegê-las: povos indígenas, quilombolas, ribeirinhos, pequenos extrativistas e unidades de conservação. O evento, que foi descentralizado em 2024, aconteceu em várias partes do país em atividades autogestionadas, reunindo pessoas envolvidas com o tema e outras com curiosidade para trocar sobre nossa responsabilidade coletiva, e não só em relação à Amazônia, mas também a todos os biomas que nos cercam e estão sob constante risco. Para o projeto de lei ir em frente, são necessárias um milhão e meio de assinaturas, coletadas a cada ação que a organização realiza. A Amazônia de Pé desperta consciências, mobiliza ações práticas e engaja uma comunidade de voluntários em torno do tema. Contudo, tudo isso não foi suficiente para garantir um aporte

financeiro robusto, o que impediu que a Virada Cultural voltasse a ocupar uma praça lotada, como aconteceu em 2022.

Imagem 2. Festival “Amazônia de Pé” no Museu de Arte Moderna do Rio, 2022



Fonte: Pinheiro (2022).

O Festival “Justiça por Marielle e Anderson”, que em 2025 será realizado pelo quarto ano consecutivo, é a forma que o Instituto Marielle encontrou para denunciar o assassinato da vereadora Marielle Franco, em 14 de março de 2018. Os responsáveis foram, em 31 de outubro de 2024 – 6 anos depois do crime – julgados e condenados a cumprir pena em regime fechado. Seis anos depois. A impunidade contribui para a reincidência da violência política contra mulheres negras defensoras de direitos, como no caso das vereadoras Tainá de Paula e Thais Ferreira, além da deputada Talíria Petrone, que denunciaram ameaças nas eleições de 2024.

Imagem 3. Festival Justiça por Marielle e Anderson, na Praça Mauá - RJ



Fonte: Acervo Instituto Marielle Franco (2023).

E o que isso tem a ver com pautas climáticas? O Instituto organiza, no mês de março, o “Março por Marielle”, no qual a rede de ativistas chamada “Rede Sementes” impulsiona ações descentralizadas em defesa da democracia, promovendo a justiça e o respeito à memória de Marielle e Anderson. Com a Agenda Marielle Franco e os eventos contínuos que transversalizam a agenda por direitos com as lutas sociais nos territórios, encontramos, nesse circuito, uma pauta de justiça climática bem latente. E é com essa interseccionalidade que o Instituto

Marielle Franco chega ao 14M⁹ com o festival “Justiça por Marielle e Anderson” na Praça Mauá, atingindo um público de 20.000 pessoas, além daquelas conectadas online e espalhadas por todo o Brasil e pelo mundo.

Para que esses exemplos estejam destacados aqui, uma equipe com formação transversal e vivência territorial esteve à frente dos processos. Esse é também o motivo pelo qual democracia, ecologia e direitos humanos estão tão presentes nos temas abordados. Para integrar as agendas de cultura e clima, é fundamental contar com financiamento recorrente e apoio institucional para projetos que possuam essas características; focando na formação técnica e ambiental dos agentes culturais.

5. Conclusão

Os exemplos apresentados atravessam uma pauta urgente para o nosso futuro. Como foi apontado, iniciativas como essas não recebem os milhões de reais e o apoio destinados ao Amazônia Live do Rock in Rio¹⁰, projeto socioambiental do conhecido festival, com apoio massivo de empresas privadas e conexão com a COP30. Quem conecta clima e cultura ainda é enquadrado no “ativismo”, uma categoria que não é contemplada pela legislação cultural. Esse cenário reforça o abandono e a invisibilização da gravidade da emergência climática, tornando o Brasil inclusive um dos líderes no ranking de países que mais matam ativistas ambientais no mundo (Pontes, 2024). A morte de quem denuncia é financiada, enquanto sua sobrevivência criativa tem o financiamento negado, tudo isso em meio ao agravamento da crise.

Ao tratar a cultura como produção discursiva e processo construtor de identidade, Hall (1997, p. 29) conceituou “virada cultural”, uma análise sobre como nossos consensos, enquanto sociedade influenciam nosso modo de vida e moldam nossa compreensão compartilhada de mundo, destacando certos temas, enquanto outros permanecem às margens. O que chamamos de “virada socioambiental” está intimamente ligado a essa compreensão, impulsionando o entendimento de que Cultura, com C maiúsculo, é a palavra que utilizamos para denominar a soma de diferentes modos de pensar e agir, que se relacionam com o território e que através da linguagem, nomeiam e classificam diferentes ações, produzindo nossas identidades. Nesse cenário, compreende-se que viver é um ato cultural e que a linguagem é mutável. E a mudança é o que precisamos: uma recuperação da identidade do Brasil, verde e abundante.

O que precisamos para combater a crise climática é de um movimento de reparação e ampliação do olhar, que entenda que a crise é hoje, é agora, e exige participação de todos nós, com novas prioridades elencadas. Por isso uma mudança cultural é necessária, organizando o debate em torno de soluções baseadas na cultura. Discutir formação ampliada, legislação cultural, financiamento climático, sustentabilidade e ESG é essencial. É fundamental falar, pesquisar, produzir dados e encaminhar protocolos de regeneração para o setor, garantindo sua implementação com uma visão progressista e ágil — não apenas em nome da COP30, mas, sobretudo, em nome da nossa gente, presentes nas favelas, periferias e baixadas do Brasil. ■

9. Ressignificação do 14 de março de 2018.

10. Amazonia Live – O projeto socioambiental do Rock in Rio – para mais informações [aqui](#).

Referências

1. Agenda Realengo (2022) *Glossário da Justiça Climática da Agenda Realengo 2030*.
2. Artuso, E. (2024) 'Justiça Climática e Direitos das Mulheres na Cadeia da Moda', in C de Cultura, Outra Onda Conteúdo, Instituto Veredas (eds.) *Cultura e Clima*, pp. 76-82. Disponível em: https://www.veredas.org/wordpress/wp-content/uploads/2024/11/relatorio_cultura-e-clima.pdf (Acesso: 08 jan. 2025).
3. Baroni, A. (2024) *Desfile sustentável e performance do Instituto Arteiros no evento "Resenha Climática: O Clima É de Arte" no morro Santo Amaro, RJ*.
4. Bispo, A. (2015) *Colonização, quilombos: modos e significados*. Brasília: INCTI; UnB; INCT; CNPq; MCTI.
5. Brasil (2023) *Estudo mostra que PIB da economia da cultura e das indústrias criativas supera o da indústria automobilística*. Disponível em: <https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/noticias/estudo-mostra-que-pib-da-cultura-supera-o-da-industria-automobilistica> (Acesso: 10 mar. 2025).
6. Braskem (2022) *Braskem no Rock In Rio: Transformar o plástico dá Rock*. Disponível em: <https://www.braskem.com.br/detalhe-noticia/braskem-no-rock-in-rio-transformar-o-plastico-da-rock> (Acesso: 8 dez. 2024).
7. C de Cultura, Outra Onda Conteúdo, Instituto Veredas (Org.) (2024) *Cultura e Clima*. Disponível em: https://www.veredas.org/wordpress/wp-content/uploads/2024/11/relatorio_cultura-e-clima.pdf (Acesso: 08 jan. 2025).
8. Erbert, E. (2016) 'Leis de incentivo à cultura no Brasil', *Jusbrasil*. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/leis-de-incentivo-a-cultura-no-brasil/249378993?msocid=3e1295ca43c6640f077187e242506596> (Acesso: 10 fev. 2025).
9. Ferdinand, M. (2022) *Uma ecologia decolonial: pensar a partir do mundo caribenho*. São Paulo: Ubu Editora.
10. G1 (2024) 'MPT afirma que 14 trabalhadores de uma empresa terceirizada foram resgatados em situação análoga à escravidão durante o Rock in Rio 2024', *G1*, 18 dezembro. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2024/12/18/mpt-afirma-que-14-trabalhadores-de-uma-empresa-terceirizada-foram-resgatados-em-situacao-analoga-a-escravidao-durante-o-rock-in-rio-2024.ghtml> (Acesso: 10 fev. 2025).
11. Greenpeace (s.d.) *O crime da Vale em Brumadinho*. Disponível em: <https://www.greenpeace.org/brasil/o-crime-da-vale-em-brumadinho/> (Acesso: 10 jan. 2025).
12. Grosfoguel, R. (2008) 'Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: Transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global', *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 80, pp.115-147.
13. Hall, S. (1997) 'A centralidade da cultura: notas sobre as revoluções culturais do nosso tempo', *Educação & Realidade*, 22(2).

14. Hall, S. (2006) *A identidade cultural na pós-modernidade*. 11ª ed. Rio de Janeiro: DP&A.
15. Instituto Marielle Franco (2023) *Festival Justiça por Marielle e Anderson, na Praça Mauá - RJ*.
16. IPCC Intergovernmental Panel on Climate Change (2023) *AR6 Synthesis Report: Climate Change*. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/> (Acesso: 17 mar. 2025).
17. Jornal Extra (2024) 'Morre filha de idosa que se suicidou e deixou bilhete culpando a Braskem', *Jornal Extra*, 21 novembro. Disponível em: <https://ojornalextra.com.br/noticias/maceio/2024/11/109754-morre-filha-de-idosa-que-se-suicidou-e-deixou-bilhete-culpando-a-braskem> (Acesso: 08 dez. 2024).
18. Jornal Nacional (2024) 'COP29: mercado de carbono pode injetar muito dinheiro nas economias de países emergentes', *G1*, 12 novembro. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2024/11/12/cop29-mercado-de-carbono-pode-injetar-muito-dinheiro-nas-economias-de-paises-emergentes.ghtml> (Acesso: 10 jan. 2025).
19. LACLIMA (2024) *Observatório do Acordo de Paris: Resumão da COP 29*. Disponível em: <https://laclima.org/acordoparis/resumao-da-cop-29/> (Acesso: 10 jan. 2025).
20. Louback, A. C. e Lima, L. M. R. T. (org.) (2022) *Quem precisa de justiça climática no Brasil?* [S. l.]: Gênero e Clima; Observatório do Clima.
21. Mansur, A. L. (2011) *O velho oeste carioca: mais histórias da ocupação da zona oeste do Rio de Janeiro (de Deodoro a Sepetiba) do século XVI ao XXI*. Rio de Janeiro: Ibis Libris.
22. Pinheiro, A. (2022) *Festival "Amazônia de Pé" no Museu de Arte Moderna do Rio*.
23. PNUD (2021) *PNUD e Universidade de Oxford realizam maior pesquisa global de opinião pública sobre a mudança do clima*. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/news/pnud-e-universidade-de-oxford-realizam-maior-pesquisa-global-de-opiniao-publica-sobre-mudanca-do-clima> (Acesso: 10 mar. 2025).
24. Pontes, N. (2024) 'Brasil é o segundo país do mundo que mais mata ambientalistas', *Notícias UOL*, 10 setembro. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/deutschewelle/2024/09/10/brasil-e-o-segundo-pais-do-mundo-que-mais-mata-ambientalistas.htm> (Acesso: 8 dez. 2024).
25. Rizzo, L. 'COP29 propõe que países ricos paguem US\$ 250 bi por ano aos países em desenvolvimento', *Exame*, 22 novembro. Disponível em: https://exame.com/esg/presidencia-da-cop29-acelera-passo-e-divulga-metas-de-financiamento/?utm_source=copiaecola&utm_medium=compartilhamento (Acesso: 08 dez. 2024).
26. UNDP (2024) *UNDP in collaboration with Oxford University and GeoPoll, 2024 - Pesquisa Peoples Climate Vote*. Disponível em: <https://peoplesclimate.vote/> (Acesso: 17 mar. 2025).
27. UNESCO (2019) *Culture | 2030 indicators*. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000371562> (Acesso: 17 mar. 2025).
28. UNESCO (2022) *Declaração final Conferência Mundial da UNESCO sobre Políticas Culturais e Desenvolvimento Sustentável (MONDIACULT 2022)*. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000382887_por (Acesso: 17 mar. 2025).
29. Vale (2024) *Vale é a maior apoiadora da Cultura no país pelo quarto ano consecutivo*. Disponível em: <https://vale.com/w/vale-e-a-maior-apoiadora-da-cultura-no-pais-pelo-quarto-ano-consecutivo> (Acesso: 8 dez. 2024).

Democracia, soberania e meio ambiente: o Brasil e o Acordo de Escazú

Marcos Woortmann¹ e Luiza Chaer²

Sumário executivo

O presente *policy paper* busca ilustrar a relevância do Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Social e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe (Acordo de Escazú). Elaboramos um panorama geral da posição do Brasil como ator regional e global, das oportunidades diplomáticas e econômicas que a ratificação do Acordo pode oferecer, bem como seus desafios, além de destacar sua transversalidade para a proteção ambiental e o enfrentamento das mudanças do clima e os passos necessários para a implementação deste tratado no ordenamento legal brasileiro.

A aprovação da Mensagem ao Congresso nº 209/2023, que trata do Acordo de Escazú no Congresso Nacional, é de interesse da sociedade, do Estado brasileiro, e até mesmo das forças produtivas e do setor privado nacional, razão pela qual, desde 2023, diversas audiências públicas e seminários têm destacado sua importância no âmbito do Congresso Nacional. Neste sentido, diversas organizações da sociedade civil têm trabalhado na construção de diálogos com particular ênfase na Câmara dos Deputados, onde encontra-se a matéria. Cabe, no entanto, ressaltar a importância do envolvimento ativo do governo federal e de suas lideranças no Congresso Nacional para esclarecer os benefícios da aprovação do Acordo, uma vez que a matéria consta na lista de prioridades divulgada em março deste ano, e está ainda em tramitação inicial.

Ao respeitar rigorosamente a soberania e autonomia dos Estados nacionais, o Acordo de Escazú fortalece políticas de transparência, controle social, segurança pública, meio ambiente e mudanças climáticas, além de agregar potenciais benefícios econômicos decorrentes desses ganhos institucionais e de fortalecimento do estado de direito. Os argumentos favoráveis à ratificação estão fundamentados nos seguintes eixos, abordados ao longo deste *policy paper*:

- Transversalidade dos instrumentos do Acordo de Escazú para o reforço institucional das políticas para o meio ambiente e mudanças climáticas;
- Transparência e acesso à justiça como ferramentas de controle, participação social e aprofundamento democrático, incluindo a contribuição ao trabalho do Estado;
- Potenciais ganhos econômicos e geopolíticos decorrentes de um posicionamento firme de liderança na agenda ambiental e climática, bem como de envergadura multilateral;

“Ao respeitar rigorosamente a soberania e autonomia dos Estados nacionais, o Acordo de Escazú fortalece políticas de transparência, controle social, segurança pública, meio ambiente e mudanças climáticas...”

1. Cientista político, mestre em Direitos Humanos, e diretor adjunto do Instituto Democracia e Sustentabilidade.

2. Cientista social, MBA em Políticas Públicas e Relações Institucionais e assessora de *advocacy* do Instituto Democracia e Sustentabilidade.

- Reforço às políticas de segurança pública e combate ao crime organizado por meio do enfrentamento de crimes ambientais associados a outras operações criminosas.

Palavras-chave

Acordo de Escazú; Democracia; Transparência; Meio ambiente; Soberania; Segurança Pública.

“...é imprescindível garantir um fluxo transparente de informações e assegurar a estabilidade e a previsibilidade política e jurídica.”

“Com o declínio qualitativo das democracias mundo afora na última década, conforme aferido pelo Democracy index (...) a importância de salvaguardas internacionais adicionais com efeito estabilizador, como o Acordo de Escazú, não pode ser ignorada.”

1. Introdução

Após os anos recentes de dormência no cenário internacional, o Brasil tem retomado seu protagonismo nas relações exteriores, com ênfase na revitalização de fóruns como a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), o G20 e a Conferência das Partes sobre Mudança do Clima (COPs). As pautas ambiental, climática e de direitos humanos ganharam significativa relevância na agenda do governo federal, que busca consolidar um modelo econômico mais inclusivo e sustentável, com foco na atração de capitais internacionais para dinamizar um novo modelo de economia política, mais alinhado aos objetivos do Acordo de Paris e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Contudo, para que o país se reintegre política e economicamente aos mercados e fóruns internacionais com um papel que transcenda o de uma potência de segunda classe, meramente fornecedora de *commodities* agrícolas e minerais básicos, é imprescindível garantir um fluxo transparente de informações e assegurar a estabilidade e a previsibilidade política e jurídica. Nesse contexto, a ratificação, pelo Congresso Nacional, do Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Social e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe — popularmente conhecido como Acordo de Escazú — configura um passo fundamental.

A transparência e o *accountability* da democracia brasileira avançaram com a Lei de Acesso à Informação, a LAI (Lei nº 12.527/2011). Contudo, essa conquista foi limitada, por exemplo, pelo uso inadequado da Lei Geral de Proteção de Dados, a LGPD (Lei nº 13.709/2018), no caso de sigilos com justificativa pouco plausível. Por esses e outros motivos, os marcos jurídicos que incentivam a transparência em matérias de interesse público devem ser reforçados pela ratificação de acordos internacionais, como o Acordo de Escazú, de modo a assegurar sua eficiência em períodos de recessão democrática.

Com o declínio qualitativo das democracias mundo afora na última década, conforme aferido pelo *Democracy index* (Our World in Data, 2024), notadamente entre alguns dos maiores parceiros políticos e econômicos do Brasil, e, sobretudo, em virtude do recente atentado à democracia brasileira do dia 08 de janeiro de 2023 em Brasília, a importância de salvaguardas internacionais adicionais com efeito estabilizador, como o Acordo de Escazú, não pode ser ignorada.

O Acordo de Escazú tem sua origem na Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, conhecida como Rio+20. Único tratado vinculante nascido desse evento, está relacionado diretamente ao Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento:

Princípio 10: O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, no nível que corresponda. No plano nacional, toda a pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o meio ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluída a informação sobre os materiais e as atividades que encerram perigo em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar nos processos de adoção de decisões (ONU, 1992).

Primeiro do gênero na América Latina e no Caribe, o documento reafirma o compromisso da região com questões ambientais e com a defesa da democracia, incluindo a proteção aos defensores de direitos humanos e ambientais que acessam a justiça como denunciadores ou testemunhas em processos.

O Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (PPDH), Comunicadores e Ambientalistas, inclusive, não tem este nome por acaso: o Brasil, em 2023, foi o segundo país onde mais morreram defensores ambientais em todo o mundo (Global Witness, 2024), o que reafirma a importância deste acordo para a consolidação de um estado de direito pleno no país. A despeito de, em termos concretos, não ser tratado como uma prioridade orçamentária, o PPDDH tem grande relevância para as pessoas que estão na linha de frente da defesa ambiental, e a aprovação do Acordo Escazú deverá prover um importante reforço institucional a este programa. A ratificação do Acordo de Escazú no Congresso Nacional requer amplo diálogo e tração política, mas padece pela fragilidade da base aliada, que dificulta a mobilização do governo federal. Na atual legislatura, notoriamente avessa à proteção ambiental e aos direitos humanos e que recorrentemente impede avanços na transparência em matérias de interesse próprio — como no caso da regulamentação das emendas parlamentares de relator e de bancada, essa equação política torna-se ainda mais complexa, razão pela qual a qualificação do debate público via contribuições técnicas e acadêmicas capitaneadas pela participação da sociedade civil no debate público legislativo são condição *sine qua non* para a alteração positiva desse cenário. Nesse contexto, se soma a escrita deste artigo, onde apresenta-se uma análise de diversos efeitos positivos e pouco explorados até então da aprovação desse instrumento.

Por ter um escopo afeito às questões ambientais, o Acordo também tem o benefício de fortalecer institucionalmente parte das políticas públicas de preservação ambiental e de enfrentamento às mudanças do clima. O controle social, por meio da garantia de acesso à informação e da proteção da justiça para defensores e defensoras, é um elemento importante em dois níveis quando tratamos de políticas públicas: 1) monitoramento e avaliação, como forma de medir a eficácia e a eficiência das ações executadas, e 2) capilaridade das políticas públicas, por dialogar com atores da sociedade nos territórios, algo imprescindível em um país de dimensões continentais como o Brasil.

No contexto em que todos os biomas brasileiros se encontram sob grave ameaça, com processos de desertificação do Semiárido, savanização da Amazônia, ressecamento do Pantanal e perda de cobertura nativa do Cerrado e dos Pampas, está claro que o Estado apenas não tem capacidade de garantir a preservação dos biomas brasileiros, seus imprescindíveis serviços ambientais, e, num horizonte temporal não distante, a própria estabilidade climática tão necessária para a manutenção das condições de vida e desenvolvimento como as conhecemos.

Assim, a disponibilidade de informações e a proteção da justiça permitem, simultaneamente, o controle social e a participação cidadã efetiva na produção de conhecimento e informações de qualidade, o que garante importante apoio à capacidade de governança do Estado. Complementarmente, a proteção e a garantia de acesso à justiça para aqueles que atuam nos territórios e são capazes de fornecer suas perspectivas sobre o estado das coisas representa uma oportunidade para o aprimoramento da coleta e da qualidade da informação e dos dados públicos, algo cada vez mais relevante tanto em termos de gestão pública como em termos de desenvolvimento econômico.

2. O Acordo de Escazú: histórico, conjuntura política e desafios legislativos

O Brasil foi um dos grandes articuladores da construção do Acordo de Escazú, cuja redação não precisou ser votada, sendo aprovada consensualmente e com ampla participação da sociedade civil. Por ser um documento vinculante, o Acordo de Escazú estabelece obrigações formais aos países-parte no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), fortalecendo a proteção dos ordenamentos legais nacionais de acesso à informação e proteção de testemunhas, algo fundamental em períodos de retrocesso democrático, como o vivido no Brasil entre 2019 e 2022.

“A situação do deputado federal relator da matéria, Dep. Amom Mandel, que emitiu parecer favorável à aprovação do Acordo de Escazú, exemplifica sua relevância: o parlamentar atualmente é escoltado pela Polícia Federal em virtude de diversas ameaças que recebeu após denunciar a infiltração do crime organizado na Amazônia...”

Como ocorre com todos os acordos internacionais, sua ratificação pelo poder legislativo é necessária para que entre em vigor – um processo já concluído por 14 dos 24 países que o assinaram originalmente. No caso do Brasil, o Acordo de Escazú foi assinado em 2018, mas somente enviado ao Congresso Nacional em maio de 2023. Desde então, a Mensagem ao Congresso nº 209/2023 permanece estagnada na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN). O Ministério Público, inclusive, elaborou e encaminhou à comissão uma nota técnica ressaltando a relevância e urgência de se aprovar a matéria, citando o respaldo institucional que o acordo prevê:

ao proporcionar mais transparência ambiental passiva e ativa, será fortalecido o mecanismo eficaz de combate ao desmatamento ilegal, especialmente na região amazônica, diante da garantia de informações claras e acessíveis sobre atividades florestais e cadeias produtoras, consequentemente identificando-se os responsáveis pelas práticas ilegais, como desmatamentos, esquemas de grilagens, fraudes, corrupções, dentre outros (MPF, 2024, p.4).

A situação do deputado federal relator da matéria, Dep. Amom Mandel, que emitiu parecer favorável à aprovação do Acordo de Escazú, exemplifica sua relevância: o parlamentar atualmente é escoltado pela Polícia Federal em virtude de diversas ameaças que recebeu após denunciar a infiltração do crime organizado na Amazônia, como amplamente noticiado na mídia (Veja, 2024; CNN Brasil, 2024; Isto é, 2024). A situação do deputado exemplifica mais uma manifestação da vulnerabilidade dos defensores ambientais. A maioria desses que não têm um mandato representativo que os proteja depende exclusivamente de programas sem orçamento, como o PPDDH.

O Farol Verde, ferramenta de monitoramento legislativo desenvolvido pelo Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS), estabelece critérios de análise da convergência ambiental da Câmara dos Deputados e ilustra o tamanho do desafio: com apenas 29% de convergência ambiental nas votações nominais de matérias ambientais em plenário nesta 57ª legislatura, o posicionamento dos deputados federais foi contrário à proteção ambiental mais de 71% das vezes (IDS, 2024). Se fizermos o recorte analisando os parlamentares pertencentes à CREDN, a convergência ambiental é ainda menor, de 24%.

Alguns setores do Legislativo alegam temer que o Acordo de Escazú possa “ferir a soberania estatal”, ou a “privacidade de dados”, algo que foi expresso pela Frente Parlamentar da Agricultura no seguinte comunicado:

No entanto, é fundamental destacar que o tratado levanta preocupações, incluindo potenciais impactos econômicos adversos e ameaças à soberania estatal. Há também a necessidade de refletir sobre como ele poderia afetar nossa soberania em outros âmbitos. (...) Além disso, a divulgação de dados ambientais pode não ser universalmente benéfica e, em vez disso, levanta preocupações sobre a invasão de privacidade e a necessidade de proteger a propriedade intelectual. Além disso, a exposição indiscriminada de informações ambientais pode ter implicações na competitividade dos mercados e, potencialmente, ser explorada para fins maliciosos, como a difamação de grupos de interesse ou a desestabilização por motivos pessoais (Frente Parlamentar da Agropecuária, 2023, n.p.).

Desconsiderando o arcabouço jurídico já mencionado, como a LGPD e a LAI, tais preocupações não se amparam objetivamente na realidade. Por exemplo, a implementação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e das Guias de Transporte Animal (GTA) pode ser impulsionada pelo Acordo de Escazú, tema esse diretamente alinhado aos interesses declarados da FPA, posto que facilitam o acesso atual e futuro da produção nacional aos mercados europeus, especialmente diante das negociações em curso para um acordo de livre comércio entre a União Europeia e o Mercosul.

Dessa forma, a nota emitida pela FPA parece defender um suposto direito à opacidade das cadeias produtivas e à evasão de responsabilidades, em vez de promover sua modernização e dinamização para o acesso a novos mercados, justificando-se por uma leitura muito parti-

“...a implementação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e das Guias de Transporte Animal (GTA) pode ser impulsionada pelo Acordo de Escazú, tema esse diretamente alinhado aos interesses declarados da FPA, posto que facilitam o acesso atual e futuro da produção nacional aos mercados europeus, especialmente diante das negociações em curso para um acordo de livre comércio entre a União Europeia e o Mercosul.”

cular e pouco convincente dos conceitos de privacidade e de soberania nacional. Esse posicionamento tampouco condiz com o papel do Poder Legislativo de fiscalizar e exigir transparência do Poder Executivo, conforme previsto na Constituição Federal.

O conceito de soberania ao qual essa objeção supostamente remete, uma soberania de matriz westfaliana *strictu sensu*, funciona evidentemente como um subterfúgio, no que se refere ao tema em pauta. Em cadeias econômicas profundamente integradas aos mercados globais, como é o caso do agronegócio brasileiro, a alegação de um suposto “risco à soberania nacional” é integralmente refutada pela própria redação do Acordo de Escazú. Seu artigo 3º estabelece, entre seus princípios fundamentais, a soberania permanente dos Estados sobre seus recursos naturais e a igualdade soberana entre eles, proibindo qualquer interferência de um Estado nos assuntos internos de outro:

Artigo 3

Na implementação do presente Acordo, cada Parte será guiada pelos seguintes princípios:

- a) princípio de igualdade e princípio de não discriminação;
- b) princípio de transparência e princípio de prestação de contas;
- c) princípio de vedação do retrocesso e princípio de progressividade;
- d) princípio de boa-fé;
- e) princípio de prevenção;
- f) princípio de precaução;
- g) princípio de equidade intergeracional;
- h) princípio de máxima publicidade;
- i) princípio de soberania permanente dos Estados sobre seus recursos naturais;
- j) princípio de igualdade soberana dos Estados;
- k) princípio pro persona (CEPAL, 2018, n.p.).

Dessa forma, o fato do Acordo de Escazú ser vinculante apenas cria o compromisso dos países em aperfeiçoar seus arcabouços legais, inexistindo qualquer instrumento que autorize a interferência de outro país ou instituição que possa ferir a soberania de qualquer Estado nacional que o ratifique.

3. Potenciais repercussões da ratificação do Acordo de Escazú: o caso da OCDE

A assinatura do Acordo de Escazú tem potencial econômico positivo evidente e especialmente significativo para o agronegócio brasileiro. Um exemplo ilustrativo nesta direção é a mudança de posicionamento do Brasil em relação às suas políticas ambientais e de direitos humanos a partir de 2023, que destravou as negociações e impactou significativamente a viabilização do acordo entre Mercosul e União Europeia, conforme anunciado em Montevideo em dezembro de 2024 (Governo do Brasil, 2024).

Outro exemplo é o potencial econômico e geopolítico que a assinatura do Acordo de Escazú poderá trazer junto ao bloco da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), como defendem setores da sociedade e do Congresso Nacional que entendem ser este um passo importante em relação ao posicionamento do país em termos de política e economia internacional. No entanto, curiosamente estes mesmos setores têm atuado politicamente com o intuito de embargar a aprovação do Acordo de Escazú, sob a justificativa que o Acordo criaria entraves burocráticos — o que, como demonstrado na seção anterior, não se sustenta.

Em 1991, o Brasil realizou sua primeira missão à OCDE. Poucos anos depois, em 1996, ingressou no Comitê do Aço e, desde 1999, passou a ser convidado para todas as reuniões da

organização. Uma década depois, em 2007, o Conselho Ministerial da OCDE estabeleceu uma diretriz de engajamento com o Brasil, China, Índia, Indonésia e África do Sul, os quais foram reconhecidos como “parceiros-chave” em 2012. O Brasil comunicou oficialmente seu interesse em ingressar plenamente na organização em 2017, recebendo o convite formal do conselho da organização em 2022.

Atualmente, a entrada do Brasil na OCDE não é considerada prioridade para a Presidência da República, que tem priorizado o engajamento em outras organizações multilaterais e de desenvolvimento, como os BRICS. Alinhamentos desta magnitude, de ordem institucional, política e econômica, têm consequências de longo prazo em termos geopolíticos, assim como no projeto de inserção e desenvolvimento interno da economia política brasileira. Cabe ressaltar que a entrada do Brasil na OCDE não impede a continuidade de acordos e o aprofundamento de relações com outros blocos, e pode impulsionar o PIB brasileiro em 0,4% ao ano, segundo projeções do IPEA (IPEA, 2022).

No convite da OCDE ao Brasil é ressaltada uma visão compartilhada de desenvolvimento sustentável e socialmente inclusivo, conforme sistematizado no Relatório Noboru (OCDE, 2017), que define três eixos de análise: 1) potencial e engajamento corrente com a OCDE, 2) critério e normas de governança pública e econômica e, 3) colaboração do país com a OCDE em termos de governança regional ou global. A ratificação do Acordo de Escazú converge importante-mente em dois destes três pontos.

No que diz respeito à pauta climática e ambiental, o Comitê de Política Ambiental da OCDE avalia as candidaturas de países com base em critérios como produção de dados, análise e políticas fundamentadas em evidências científicas. Isso se viabiliza por meio de políticas de incentivo à transparência, como a avaliação ambiental, o monitoramento contínuo de ações com impactos potenciais no meio ambiente e a melhoria dos relatórios ambientais, pontos diretamente relacionados ao Acordo de Escazú. Dessa forma, o roteiro de adesão proposto pela OCDE ao Brasil, além de definir diretrizes ambientais mais amplas, destaca o “respeito e cumprimento dos direitos dos povos indígenas e das comunidades locais” e a “investigação rigorosa” de casos de violência, intimidação e atentados aos direitos dos defensores ambientais. Em outras palavras, a OCDE compartilha a visão de que a proteção ambiental deve incluir a defesa da vida daqueles que estão na linha de frente dessa causa.

“Diante da grande diversificação de blocos multilaterais e significativos tensionamentos geopolíticos, assegurar a abertura de opções estratégicas futuras é um dos atos de maior soberania para um país como o Brasil.”

Assim, a assinatura do Acordo de Escazú pode facilitar uma futura adesão à OCDE sem comprometer o protagonismo do Brasil em outros foros como o BRICS, aumentando as possibilidades e a envergadura de seu posicionamento internacional, e de sua inserção política e econômica no mundo. Ampliar sua margem de manobra diplomática para as próximas décadas, no contexto corrente de tensionamentos geopolíticos elevados, como não observados desde a Crise dos Mísseis, assegura ao Brasil diversas opções estratégicas, assim como tem feito outras potências regionais. Dois exemplos são a Turquia, um país emergente e membro da OCDE, que solicitou em 2024 sua adesão formal ao BRICS, e a Índia, um dos fundadores do BRICS e membro de diversos outros arranjos multilaterais e tratados de livre comércio.

Diante da grande diversificação de blocos multilaterais e significativos tensionamentos geopolíticos, assegurar a abertura de opções estratégicas futuras é um dos atos de maior soberania para um país como o Brasil. Ratificar o Acordo de Escazú e implementar as reformas infralegais decorrentes será um passo discreto, porém estratégico nessa direção, com repercussões econômicas positivas no curto e médio prazo. Da mesma forma, ao reforçar a estabilidade jurídica e política do Brasil, tal ratificação permitirá ao país aproveitar a janela histórica atual, facilitando a atração de investimentos internacionais decorrentes do rearranjo produtivo pós-desglobalização, e dos fenômenos de *nearshoring* e do *friendshoring* da economia mundial.

4. Soberania *versus* crime organizado

O Relatório Mundial sobre Drogas de 2023, publicado pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNDOC, 2023), dedicou um capítulo inteiro à análise da Amazônia, destacando a conexão entre o crime organizado, o tráfico de drogas e de armas, e os crimes ambientais cometidos de forma acessória, como o desmatamento para a construção de instalações clandestinas e os incêndios florestais próximos a comunidades que resistem às suas investidas. Outros dois estudos relevantes que indicam a mesma relação entre criminalidade violenta associada ao tráfico de drogas e de armas e crimes ambientais especialmente na Amazônia são a série “Mapeando o crime ambiental na Bacia Amazônica” (Igarapé e Insight Crime, 2023), e os relatórios “Cartografias da Violência” (FBSP, 2022).

A Amazônia é frequentemente estudada porque ela exemplifica a sobreposição de diferentes tipos de criminalidade. Devido a sua geografia, que combina dimensões continentais de floresta e múltiplas fronteiras, e pela histórica insuficiência ou inadequação das políticas públicas para as características da região e suas populações, a Amazônia tornou-se uma frente de expansão e consolidação do crime organizado transnacional. A interiorização das facções criminosas do Sudeste em direção ao Norte, como o Primeiro Comando da Capital (PCC) e o Comando Vermelho, amplamente divulgada pela mídia (BBC, 2023; G1, 2025) e pelos estudos mencionados acima, é impulsionada principalmente pelo tráfico de drogas e de armas, mas atividades paralelas, como o garimpo ilegal, a extração ilegal de madeira e a criação de gado em terras griladas também são extremamente lucrativas, especialmente quando não há custos com lavra, terra ou impostos, como numa produção regular.

“A isso se soma a lavagem de dinheiro por meio do garimpo ilegal, do tráfico de madeira e do boi pirata criado em terras griladas, um dos maiores ramos de operação do crime organizado (Instituto Igarapé, 2023) que em todo o mundo torna a criminalidade ambiental a terceira economia ilícita mais lucrativa.”

A isso se soma a lavagem de dinheiro por meio do garimpo ilegal, do tráfico de madeira e do boi pirata criado em terras griladas, um dos maiores ramos de operação do crime organizado (Instituto Igarapé, 2023) que em todo o mundo torna a criminalidade ambiental a terceira economia ilícita mais lucrativa. As rotas clandestinas rodoviárias, fluviais e aéreas, em áreas de difícil acesso são as mesmas, o que estimula o consórcio entre as diferentes atividades criminais, trazendo consigo outros “crimes laterais”, como suborno a servidores, fraudes documentais e violência contra as populações locais e tradicionais.

Como forma de controle do território e da legalidade das atividades econômicas, o acesso à informação ambiental é de extrema relevância, pois permite verificar se uma determinada propriedade situada na rota do tráfico, uma lavra garimpeira ou Autorização de Supressão de Vegetação são legítimas ou não. O Cadastro Ambiental Rural (CAR) contém a localização do imóvel e de sua Reserva Legal, ajudando a identificar propriedades griladas e os responsáveis por danos ou crimes ambientais. Já a Guia de Transporte Animal permite rastrear a origem e o destino do gado, ajudando a controlar se ele vem de terras regulares ou de grilagem.

O acesso a estes instrumentos e dados poderá ser amparado a partir da ratificação do Acordo de Escazú, o que além de combater diretamente as atividades que facilitam o crescimento do crime organizado, fortalecerá a atividade econômica regular e inibirá a competição econômica desleal das atividades associadas ao crime e ao não cumprimento das normas seguidas pela imensa maioria dos representantes de todos os setores da economia. O monitoramento, a coleta e a divulgação de informações sobre o território, seu uso e estado de conservação, juntamente com a proteção efetiva de testemunhas em processos de crimes ambientais são ferramentas essenciais para o engajamento de atores estatais e não estatais, tanto na Amazônia quanto em outras regiões do Brasil. Quanto mais atenção se dá a uma atividade e quanto melhor for a informação sobre os territórios e sua população, mais difícil se torna a prática de atividades ilícitas e suas ramificações, fortalecendo assim a soberania do Estado e a economia brasileira.

A interiorização da violência ligada a crimes ambientais está presente em todo o território nacional: nas construções clandestinas das milícias no Rio de Janeiro, em áreas de risco de deslizamento (que, se fossem destinadas e preservadas, não apresentariam tais perigos); na per-

“A invasão do território e a captura de sua população pelo crime organizado (...) representa a concreta ameaça à soberania nacional que o Brasil enfrenta nessas frentes de expansão e consolidação territorial do crime organizado. É essa situação que a ratificação do Acordo de Escazú visa enfrentar.”

seguirão às comunidades caiçaras do litoral, que enfrentam grileiros para manter seu modo de vida; nas ameaças e ataques a comunidades quilombolas e indígenas durante a invasão de suas terras por latifundiários e garimpeiros, muitas vezes conectados a redes transnacionais de crime organizado, e mesmo na grilagem de terras públicas para expansão imobiliária em áreas de preservação em plena capital da República, no Distrito Federal. Todos esses são exemplos da ineficácia e ausência do estatal em grandes extensões do território nacional, o que atenta frontalmente contra a soberania do Estado brasileiro, que não tem capacidade de governança efetiva nessas regiões.

A soberania não é apenas questão de política externa, de evitar que atores externos interfiram nos nossos processos domésticos. Ao contrário, seu pilar central é o controle do próprio território, controle este que está seriamente ameaçado pelas organizações criminosas que se multiplicam e se associam contra o Estado em todas as regiões do país. Elas se apropriam de terras, de rotas aéreas e fluviais em todo o Brasil, infiltram-se nas instituições públicas e, também, na política. A invasão do território e a captura de sua população pelo crime organizado, seja por cooptação, coação ou perseguição contra aqueles que denunciam atividades ilegais de qualquer ordem, representa a concreta ameaça à soberania nacional que o Brasil enfrenta nessas frentes de expansão e consolidação territorial do crime organizado. É essa situação que a ratificação do Acordo de Escazú visa enfrentar.

5. Considerações finais

A ratificação pelo Congresso Nacional do Acordo de Escazú fortalecerá as garantias constitucionais de acesso à informação e proteção aos defensores ambientais. Considerando a juventude da democracia brasileira, ainda carente de uma cultura intergeracional consolidada, sua vulnerabilidade a desestabilizações institucionais por grupos populistas e autoritários, e a precariedade do Estado de Direito em vastas regiões do país, evidencia-se a urgência de fortalecer e proteger a sociedade civil organizada, promovendo maior transparência em temas de interesse público. Tal direcionamento é fundamental para impulsionar a *accountability* e a eficiência na gestão pública em todo território nacional, tendo consequências positivas diretas na segurança climática, e na estabilidade política e econômica - em suma, no desenvolvimento do país.

As críticas de setores da classe política brasileira ao Acordo de Escazú, baseadas em visões arcaicas de soberania e um conceito pouco crível de privacidade, não se sustentam diante de uma análise rigorosa, sobretudo em relação às previsões de inviolabilidade do país. Tais visões, é preciso ressaltar, atestam uma representação política injustificada mesmo para os próprios interesses de setores importantes da economia brasileira, com especial destaque ao agronegócio. Por esta e outras razões se faz tão relevante a qualificação do debate público pela sociedade civil, de maneira a permitir a decisão política bem informada e com responsabilidade de longo prazo para com o país — papel este que vem sendo cumprido por diversas organizações e especialistas, especialmente junto ao Congresso Nacional, e que necessita de tração política por parte da base aliada do governo federal para que a tramitação do Acordo de Escazú possa cumprir seu rito legislativo com celeridade até sua ratificação.

A ratificação do Acordo, ao alinhar-se a padrões e valores de governança ambiental oriundos da Conferência Rio+20, converge também com os padrões da OCDE e faculta ao Brasil aprofundar os laços com esse grupo de países, caso haja interesse futuro, sem comprometer suas relações com outros agrupamentos econômicos e geopolíticos. Neste sentido, esta opção amplia a margem de manobra internacional brasileira num mundo em profunda reacomodação geopolítica e reorganização econômica, afetado em todos os continentes pelas mudanças climáticas em curso.

Neste mundo, a tradição diplomática brasileira marcada pelo pacifismo, humanismo, pela neutralidade e, mais recentemente, pelo compromisso climático, pode beneficiar signifi-

“O Acordo de Escazú é um instrumento efetivo para auxiliar o exercício da soberania nacional, o desenvolvimento econômico e a proteção ao estado de direito, e não faculta qualquer interferência externa indevida na política brasileira.”

cativamente as próximas gerações, a começar por aquelas que não mais tenham medo de defender suas cidades, seus modos de vida, seus territórios e os serviços ambientais que beneficiam a totalidade do mundo. Isso é especialmente evidente neste ano em que o Brasil sediará a COP 30 em novembro, em Belém, onde serão revisitadas todas as Contribuições Nacionalmente Determinadas para a mitigação das mudanças climáticas (NDCs). Ratificar o Acordo de Escazú será um sinal de responsabilidade e coerência com este papel de liderança, algo que todas as forças políticas representadas no Congresso Nacional podem reivindicar.

O compromisso de enfrentar as mudanças climáticas é um exercício complexo, que exige múltiplas frentes de atuação e não pode depender exclusivamente da ação dos Estados. Para que a elaboração e implementação de políticas públicas com este fim sejam bem-sucedidas, é fundamental garantir o acesso à informação, permitindo a participação e o controle qualificado de toda a sociedade, e a capilarização em todo o território destes instrumentos. Além disso, é essencial assegurar que essa mesma sociedade, ao participar e exercer esse controle, esteja protegida em seu direito à liberdade de expressão e à vida.

O Acordo de Escazú é um instrumento efetivo para auxiliar o exercício da soberania nacional, o desenvolvimento econômico e a proteção ao estado de direito, e não faculta qualquer interferência externa indevida na política brasileira. Ao contrário, esse acordo internacional fortalece mecanismos já existentes no ordenamento jurídico brasileiro para o controle do território, a prevenção de crimes, o acesso à informação e a proteção daqueles que, em última instância, atuam para proteger nosso país, suas terras, sua população, seu meio ambiente e sua democracia.



Referências

1. CEPAL (2018) *Acordo Regional sobre o Acesso à Informação, a Participação Pública e o Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe*. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/node/46242>. (Acesso em: 14 abr. 2025).
2. CNN Brasil (2024) *Lira autoriza escolta policial para deputado que denunciou ameaças*. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/lira-autoriza-escolta-policial-para-deputado-que-denunciou-ameacas/> (Acesso: 8 abr. 2024)
3. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2022) *Plan Estratégico 2023-2027*. Aprobado durante el 185 período de sesiones, 31 de octubre de 2022. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/planestrategico/2023/PlanEstrategico2023-2027.pdf> (Acesso: 3 out. 2024).
4. Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) (2022) *Cartografias das violências na região amazônica: elatório final*. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/48> (Acesso: 3 out. 2024).
5. Frente Parlamentar da Agropecuária (2023) *Resumo Executivo - CD MSC 209/2023, 10 de outubro de 2023*. Disponível em: <https://fpagropecuaria.org.br/2023/10/09/cd-msc-209-2023/> (Acesso: 3 out. 2024).
6. Global Witness (2024) *Missing Voices*. Disponível em: <https://globalwitness.org/en/campaigns/land-and-environmental-defenders/missing-voices/> (Acesso: 3 abr. 2025)

7. Governo do Brasil (2024). *Acordo de Parceria Mercosul – União Europeia*. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2024/dezembro/acordo-de-parceria-mercosul-uniao-europeia#:~:text=Em%206%20de%20dezembro%20de,sua%20posterior%20assinatura%20e%20ratifica%C3%A7%C3%A3o.> (Acesso em 3 abr. 2025)
8. Instituto Democracia e Sustentabilidade (2024) *Farol Verde*. <https://viradaparlamentar.org.br/parlamentares/?> (Acesso: 3 de out. 2024)
9. Instituto Igarapé e InSight Crime (2023) *Amazônia Saqueada: as raízes do crime ambiental nas regiões de tríplex fronteira*. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2023/08/Amazonia-Saqueada-as-raizes-do-crime-ambiental-nas-regioes-de-triplice-fronteira.pdf> (Acesso: 3 out. 2024).
10. Instituto Igarapé (2023) *Siga o Dinheiro: conectando sistemas de proteção contra a lavagem de dinheiro para combater a prática de crime ambiental na Amazônia*. Disponível em: https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2023/04/AE60_SIGA-O-DINHEIRO.pdf (Acesso: 3 out. 2024).
11. IPEA (2022) *Entrada na OCDE pode aumentar o PIB brasileiro em 0,4% ao ano*. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=39315 (Acesso: 19 mar. 2025).
12. ISTO É (2024) *Deputado anda com escolta policial após fazer denúncia envolvendo integrantes da Segurança Pública do AM*. Disponível em: <https://istoe.com.br/deputado-anda-com-escolta-policial-apos-fazer-denuncia-envolvendo-integrantes-da-seguranca-publica-do-am/> (Acesso em: 8 abr. 2025)
13. Machado, L. (2023) *Facções controlam tráfico e financiam crimes ambientais na Amazônia, diz pesquisador*. BBC News Brasil. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cje53pd1337o> (Acesso: 8 abr. 2025)
14. Mesquita Benevides, M. A. (1994) ‘Os direitos humanos como valor universal’, *Lua Nova: revista de cultura e política*, 34, pp. 181-195. doi: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451994000300011>.
15. Ministério Público Federal, Procuradoria dos Direitos do Cidadão (2024) *Nota Técnica PFDC Nº 11/2024*. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pfdc/noticias/21ee3d423c6406d1e01d85dd89a02926abe693.pdf> (Acesso: 8 abr. 2025).
16. Mota, C., Abbade, E., Basso, L. e Paulsen, S. (2023) Análise de indicadores ambientais da OCDE. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA*. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/noticias/PDF/231101_analise_indicadores_ocde_meio_ambiente.pdf (Acesso: 3 outubro 2024).
17. Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD (2017) *Report of the chair of the working group on the future size and membership of the organisation to council - Framework for the consideration of prospective members*. Disponível em: [https://one.oecd.org/document/C\(2017\)50/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/C(2017)50/FINAL/en/pdf) (Acesso: 2 out. 2024)
18. Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD (2022) *Communiqué of the OECD Ministerial Council Meeting, C/MIN (2022)21/FINAL*. Disponível em: [https://one.oecd.org/document/C/MIN\(2022\)21/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/C/MIN(2022)21/FINAL/en/pdf) (Acesso: 2 out. 2024).
19. Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD (n.d.) *Environmental country reviews*. Disponível em: <https://www.oecd.org/en/topics/environmental-country-reviews.html> (Acesso: 3 out. 2024).
20. Organização das Nações Unidas (n.d.) *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40141992000200013>.

21. Our World in Data (2024) *Democracy index*. <https://ourworldindata.org/grapher/democracy-index-eiu> (Acesso: 3 abr. 2025)

22. Paulo, P.P. (2024) Presença de facções criminosas cresce 46% em cidades da Amazônia Legal; VEJA MAPA. G1 Política. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2024/12/11/presenca-de-faccoes-criminosas-cresce-46percent-em-cidades-da-amazonia-legal-veja-mapa.ghtml> (Acesso em: 8 abr. 2025)

23. United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC (2023) *World Drugs Report 2023, Chapter 04: The nexus between drugs and crimes that affect the environment and converge crime in the Amazon Basin*. Disponível em: https://www.unodc.org/res/WDR-2023/WDR23_B3_CH4_Amazon.pdf (Acesso: 3 out. 2024).

24. Veja (2024) ‘Temo pela minha vida’, diz deputado alvo de ameaças no Amazonas. *Revista Veja*, 20 jan. 2024. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/brasil/temo-pela-minha-vida-diz-deputado-alvo-de-ameacas-no-amazonas> (Acesso: 8 abr. 2025).