MULHERES NO DEBATE CLIMÁTICO

Atuação das representantes do sistema de justiça brasileiro

DIÁLOGOS PELO CLIMA

Catalogação na Fonte
Fundo Brasileiro para a Biodiversidade – FUNBIO

Mulheres no debate climático: atuação das representantes do sistema de justiça brasileiro / Coordenado por Andréia Martins, Herena Neves Maués Corrêa de Melo. _ Rio de Janeiro : FUNBIO, 2025.

240p. : il. ; 15,5x22,6 cm __ (Diálogos pelo Clima ; 6)

ISBN (Impresso): 978-85-89368-57-5
ISBN (PDF): 978-85-89368-58-2

1. Mudanças Climáticas. 2. Meio ambiente. 3. Mulheres. I. Martins, Andréia. II. Coleção.

CDD 333.72

Elaborado por Natália Corrêa Santos – CRB-7 7363

REALIZAÇÃO
Programa Comunidades Tradicionais, Povos Indígenas e Áreas Protegidas nos biomas Amazônia e Cerrados (COPAÍBAS)
Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO)

FINANCIAMENTO
Iniciativa Internacional da Noruega para Clima e Florestas – NICFI
Ministério das Relações Exteriores da Noruega

COMITÊ TÉCNICO DO COMPONENTE 3 | COPAÍBAS
HELIO HARA
PEDRO REISS
DANIELLE DE ANDRADE MOREIRA
RAFAEL CORRÊA

EDIÇÃO E COORDENAÇÃO EDITORIAL
ANDRÉIA DE MELLO MARTINS
Especialista em Biodiversidade do FUNBIO

COORDENAÇÃO ACADÊMICA
HERENA NEVES MAUÉS CORRÊA DE MELO
Promotora de Justiça Agrária do Ministério Público do Estado do Pará

PREFÁCIO
ROSA LEMOS DE SÁ
Secretária-geral FUNBIO

ABERTURA
ANDRÉIA DE MELLO MARTINS
HERENA NEVES MAUÉS CORRÊA DE MELO

EQUIPE FUNBIO/COPAÍBAS

ROSA LEMOS DE SÁ
Secretária-geral

MANOEL SERRÃO BORGES DE SAMPAIO
Superintendente de Programas

MARIANA MIGUEL DOS SANTOS
Gerente de Portfólio a partir de 2024

FERNANDA FIGUEIREDO CONSTANT MARQUES
Gerente de Portfólio até 2024

ANDRÉIA DE MELLO MARTINS
Especialista em Biodiversidade do FUNBIO

PAULA CAVALVANTI CEOTTO
Gerente de Projetos

MANUELA TORRES TAMBELLINI
Analista de Projetos do COPAÍBAS/Diálogos pelo Clima

MARIANA MOREIRA DE MENEZES
Analista de Comunicação do programa COPAÍBAS

CONSULTORIA
ISABELLE COSTA
ICOSTA Consultoria

COPAÍBAS
COMUNIDADES TRADICIONAIS, POVOS INDÍGENAS E ÁREAS PROTEGIDAS NOS BIOMAS AMAZÔNIA E CERRADO

FUNBIO · Governos Estaduais: Goiás, Maranhão, Mato Grosso e Minas Gerais · NICFI · ICMBio · Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima · Governo do Brasil

AGRADECIMENTOS
Agradecemos a todas as pessoas e instituições que de alguma forma nos apoiaram na construção de ideias, encaminhamentos e soluções presentes neste livro.

AUTORES

ÂNGELA PATRÍCIA DEIRÓ DAMASCENO
Doutora em Sociologia

ALDELEINE MELHOR BARBOSA
Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Sergipe

ÁUREA EMÍLIA BEZERRA MADRUGA
Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Piauí

CARLA ZOAID ALVES DOS SANTOS
Analista Ambiental do Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente (GAEMA)

CAROLINA SOARES CASTELLIANO LUCENA DE CASTRO
Defensora Pública Federal

CIRLENE LUIZA ZIMMERMANN
Procuradora do Ministério Público do Trabalho

DANIELA HAUN DE ARAÚJO SERAFIM
Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Goiás

EDVALDA PEREIRA TORRES LINS AROUCHA
Doutora em Agroecologia e Desenvolvimento Territorial

ELISÂNGELA MACHADO CÔRTES
Defensora Pública Federal

FERNANDA JORGE SEQUEIRA
Procuradora do Estado do Pará

HERENA NEVES MAUÉS CORRÊA DE MELO
Promotora de Justiça Agrária do Ministério Público do Estado do Pará

LUCIANA ESPINHEIRA DA COSTA KHOURY
Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado da Bahia

TARCILA SANTOS BRITTO GOMES
Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Goiás

CRÉDITOS

PROJETO GRÁFICO
GISELLE MACEDO
Luxdev

REVISÃO
RACHEL VALENÇA
No Reino das Palavras

TRADUÇÃO
LARISSA STONER
Sunny Traduções

Realização

FUNDO BRASILEIRO PARA A BIODIVERSIDADE
FUNBIO

SUMÁRIO

MULHERES NO DEBATE CLIMÁTICO

Atuação das representantes do sistema de justiça brasileiro

DIÁLOGOS PELO CLIMA

SUMÁRIO

Vozes de mulheres por justiça e sustentabilidade

Este livro nasce do encontro entre saberes, territórios e coragens. É fruto de um projeto coletivo que reconhece o papel transformador das mulheres no enfrentamento às mudanças climáticas, na proteção dos biomas brasileiros e na construção de um sistema de justiça mais sensível, democrático e plural.

Mais do que um compilado de artigos, esta obra é um testemunho – e um chamado. Testemunho da presença ativa de mulheres em espaços historicamente negados a elas. Chamado à escuta e à ação, diante de uma crise climática que não é neutra, e cujos impactos recaem de forma desproporcional sobre corpos femininos.

Diálogos pelo Clima surge da convicção de que a crise ambiental, social e política que atravessamos não será enfrentada com as mesmas ferramentas que a produziram. É preciso descentralizar o poder, desconstruir velhos paradigmas e reconhecer que o conhecimento se manifesta em múltiplas formas: nas leis, nos territórios, nas pesquisas e nas vivências de mulheres que resistem e propõem caminhos.

Organizado por mulheres e escrito por mulheres que atuam no sistema de justiça brasileiro, este livro propõe uma leitura que vai além da técnica jurídica. Aqui se entrelaçam o Cerrado e a Caatinga, a Amazônia e os centros urbanos, o mundo do trabalho e os desafios da governança climática, a força do direito e a potência da ancestralidade. Tudo isso mediado pela escuta, pela sensibilidade e pela crítica política que as autoras imprimem em cada linha.

As vozes reunidas nestas páginas pertencem a promotoras, defensoras públicas, procuradoras, professoras e analistas que, com profundidade e compromisso, analisam temas urgentes como justiça climática, racismo ambiental, impactos de gênero, direito ao trabalho digno, REDD+, políticas públicas, desmatamento, degradação dos biomas, participação social e tantos outros. Elas fazem isso a partir da prática e da teoria, do cotidiano institucional e da vida nos territórios.

É fundamental reconhecer que as mudanças climáticas não impactam todos da mesma forma. Mulheres, especialmente indígenas, negras, quilombolas, extrativistas e ribeirinhas, estão na linha de frente da defesa ambiental – como **protagonistas** de soluções. Esta obra faz ecoar essas vozes no coração do sistema de justiça, onde ainda há muito a ser escutado e aprendido.

Por isso, este livro é também um gesto político: uma forma de nomear ausências, reparar invisibilidades e consolidar uma memória viva, construída com os olhos postos no futuro. Um futuro em que a transição climática seja também uma transição justa, inclusiva e plural.

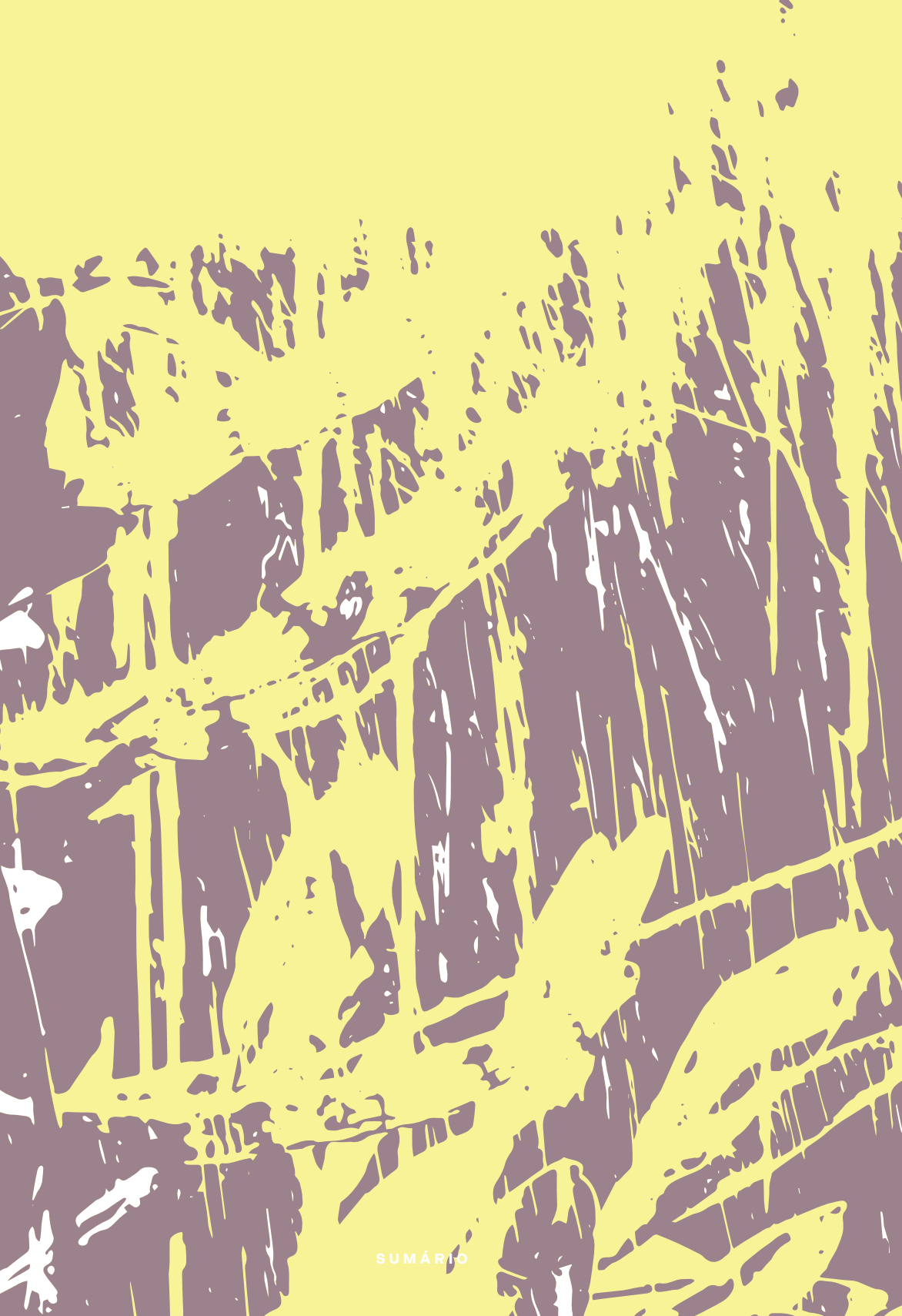
Que esta leitura inspire mais diálogos, mais escutas e mais encontros. Porque a justiça climática só será possível se for também **justiça de gênero**, **justiça**

racial, **justiça social**. E essa caminhada, embora cheia de desafios, ganha força quando é feita de mãos dadas.

Com respeito, afeto e admiração,

ROSA LEMOS DE SÁ
Secretária-geral do FUNBIO

SUMÁRIO



SUMÁRIO

15 **Diálogos pelo Clima**
POR ANDRÉIA DE MELLO MARTINS E HERENA NEVES MAUÉS CORRÊA DE MELO

24 **Mulheres, gênero e justiça climática**
25 **MULHERES, DEMOCRACIA PARTICIPASTIVA E GOVERNANÇA AMBIENTAL:**
RELEVÂNCIA PARA O ENFRENTAMENTO DA CRISE CLIMÁTICA
POR TARCILA SANTOS BRITTO GOMES
37 **CRISE CLIMÁTICA E GÊNERO:**
UMA ANÁLISE BIOCULTURAL DAS VULNERABILIDADES
E PERSPECTIVAS PARA A JUSTIÇA CLIMÁTICA
POR FERNANDA JORGE SEQUEIRA
49 **MUDANÇAS CLIMÁTICAS:**
TRABALHO DECENTE E JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL
POR CIRLENE LUIZA ZIMMERMANN
60 **O ESVAZIAMENTO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL**
NOS ASSENTAMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA:
UMA ANÁLISE CRÍTICA DA INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 112/2021 DO INCRA
POR ELISÂNGELA MACHADO CÔRTES E CAROLINA SOARES CASTELLIANO LUCENA DE CASTRO

72 **Biomas e as formas de resistir ao desmatamento**
73 **ENTRE RETROCESSOS E RESISTÊNCIAS:**
CERRADO, DEMOCRACIA E O PROTAGONISMO DO MINISTÉRIO PÚBLICO
POR DANIELA HAUN DE ARAÚJO SERAFIM
85 **CAATINGA EM RISCO:**
VULNERABILIDADE E RESISTÊNCIA
POR ALDELEINE MELHOR BARBOSA E CARLA ZOAID ALVES DOS SANTOS

94 **Desafios regionais, impactos globais**
95 **O PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO PREVENTIVA INTEGRADA (FPI) NO**
ENFRENTAMENTO ÀS EMERGÊNCIAS CLIMÁTICAS NO VELHO CHICO
POR LUCIANA ESPINHEIRA DA COSTA KHOURY, EDVALDA PEREIRA TORRES LINS AROUCHA
E ÂNGELA PATRÍCIA DEIRÓ DAMASCENO
103 **A ATUAÇÃO INSTITUCIONAL DO MPPI NA ERRADICAÇÃO DOS LIXÕES:**
AVANÇOS, DESAFIOS E PERSPECTIVAS CLIMÁTICAS
POR ÁUREA EMÍLIA BEZERRA MADRUGA
110 **A CONSTRUÇÃO DO REDD+ JURISDICIONAL NO ESTADO DO PARÁ:**
EXPERIÊNCIA DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO
NA GOVERNANÇA INTERINSTITUCIONAL
POR HERENA NEVES MAUÉS CORRÊA DE MELO

SUMÁRIO

Diálogos pelo Clima

POR ANDRÉIA DE MELLO MARTINS E HERENA NEVES MAUÉS CORRÊA DE MELO

Um encontro de vozes para um novo futuro é um chamado para a ação, que busca a criação de redes e a construção de soluções conjuntas, entendendo que separados somos potentes, porém juntos temos muito mais capacidade para grandes transformações. Para isso acontecer é preciso inovar e mudar a forma tradicional de comunicação, descentralizando conhecimento e abrindo espaço para que novas percepções sobre a realidade possam ser desenvolvidas.

E num momento em que inovações são necessárias é que surge o Diálogos pelo Clima, uma iniciativa que visa a engajar diferentes profissionais do sistema de justiça brasileiro no tema mudanças climáticas e combate ao desmatamento na Amazônia e no Cerrado. Essa iniciativa olha para além das competências tradicionais e diárias dos profissionais e convida os participantes a ampliar a percepção sobre o que é possível ser feito em conjunto diante de temas com alta complexidade.

A estratégia foi idealizada em 2020 pelo Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO), um mecanismo financeiro e operacional nacional privado, sem fins lucrativos, que trabalha em parceria com os setores governamental, privado e a sociedade civil para destinar recursos estratégicos e financeiros a iniciativas efetivas de conservação da biodiversidade. Dentro desse escopo, importa esclarecer que recursos estratégicos também são entendidos pelas trocas de conhecimento e construção de redes de parcerias.

Por isso, em 2020, um ano pandêmico e tão repleto de desafios para todos, em âmbito mundial, o FUNBIO firmou com o Ministério das Relações Exteriores da Noruega uma parceria para a execução do programa Comunidades Tradicionais, Povos Indígenas e Áreas Protegidas nos Biomas Amazônia e Cerrado, também conhecido como COPAÍBAS. O programa visa a reduzir a taxa de desmatamento e a consequente emissão de gases de efeito estufa, por meio de estratégias que contribuam para a conservação de florestas e vegetação nativa nos biomas Amazônia e Cerrado.

Idealizado com base em quatro linhas de ação interligadas, o programa COPAÍBAS surge como uma iniciativa estratégica voltada à proteção ambiental e ao fortalecimento da sociobiodiversidade. Sua proposta integra ações complementares que visam a promover a valorização dos saberes tradicionais e a adaptação às mudanças climáticas, sendo a primeira linha de ação concentrada no fortalecimento das áreas protegidas do Cerrado, reconhecendo sua importância para a conservação da biodiversidade e a regulação climática. Em paralelo, busca-se o fortalecimento da gestão ambiental e territorial dos povos indígenas, assegurando o respeito aos seus direitos e ampliando sua autonomia sobre os territórios tradicionais.

Outra frente do programa dedica-se à disseminação de informações sobre os riscos das mudanças climáticas, além de fomentar o uso de instrumentos que apoiem o combate ao desmatamento e incentivem práticas sustentáveis. Complementa as ações do programa a aposta na melhoria da eficiência econômica das cadeias de valor e dos arranjos produtivos locais, promovendo o uso sustentável

dos recursos naturais e a valorização dos produtos da sociobiodiversidade como alternativa de renda e preservação ambiental.

Ao articular essas dimensões, o programa COPAÍBAS propõe um modelo de desenvolvimento que alia proteção ambiental e resiliência climática, tendo como base a realidade dos territórios e comunidades da Amazônia e do Cerrado.

Dentro desse escopo está a iniciativa Diálogos pelo Clima, que integra a terceira linha de ação do programa, voltada à disseminação de informações sobre os riscos das mudanças climáticas e os instrumentos de apoio ao combate ao desmatamento. Um dos propósitos dessa iniciativa é aproximar o tema das mudanças climáticas do dia a dia de profissionais que trabalham a legalidade de políticas públicas, a defesa dos direitos humanos e a garantia de um meio ambiente equilibrado, tendo as estratégias de financiamento como uma linha de apoio às inovações. Por meio da promoção de espaços de diálogo, troca de informações e construção coletiva de ideias, a iniciativa busca fomentar soluções e orientações práticas sobre como obrigações legais e novas oportunidades podem ser implementadas de forma mais eficaz e efetiva no enfrentamento das mudanças climáticas.

Ao reunir diferentes atores e perspectivas, o Diálogos pelo Clima fortalece a articulação institucional e o engajamento social na construção de respostas concretas e sustentáveis para um dos maiores desafios do nosso tempo.

Idealizado para ter diferentes fases e atores a serem mobilizados e engajados, o Diálogos pelo Clima identifica oportunidades de parcerias e conexões para dar visibilidade aos principais desafios encontrados em âmbito local, criando, assim, diferentes alternativas de solução.

Nesse contexto é que se destacam as discussões sobre gênero, que não podem ser resumidas a números ou quantificações de participação em reuniões, gerando falsos discursos de inclusão. A busca é pela voz ativa e empoderada de mulheres que olham os desafios climáticos com o cuidado de quem olha para relações de justiça socioambiental e interpessoais.

Entender que as mudanças climáticas atingem a todos, mas que mulheres e meninas sofrem danos únicos e desproporcionais, especialmente em ambientes desiguais, é ampliar a dimensão do visível e construir um futuro em que as diferenças podem e devem ser tratadas no âmbito de políticas públicas, projetos privados e relações sociais.

Por isso, o reconhecimento do papel de mulheres em espaços como o do sistema de justiça brasileiro vai além do discurso de gênero. Há uma importância significativa em apresentar as ideias e vozes de mulheres que estão pensando o global, o regional e o local, com todas as suas interseccionalidades.

Nesse aspecto, cumpre esclarecer que o sistema de justiça brasileiro é formado por diversas carreiras jurídicas públicas, cada uma com atribuições específicas. Podemos citar como exemplo o papel do Ministério Público, instituição independente cuja principal função é zelar pelo cumprimento da lei e pela proteção dos direitos fundamentais. Há também as Procuradorias Gerais dos Estados, ligadas ao Poder Executivo Estadual (no âmbito federal Advogados Gerais da União e no âmbito municipal Procuradores Municipais), cujos profissionais atuam como advogados do governo de cada estado, realizando a representação judicial e extrajudicial, bem como assessorando em questões jurídicas na defesa pela legalidade dos atos administrativos e garantia da segurança jurídica na formulação de políticas públicas. Outro destaque aparece também para as defensorias públicas, formadas

por advogadas e advogados que prestam assistência jurídica gratuita a pessoas que não têm condições financeiras de buscar apoio jurídico, assegurando o acesso à justiça e defendendo seus direitos e interesses em diversas áreas.

É nesse ambiente de construção de direitos que se destaca o papel das mulheres, profissionais que em grande parte ascenderam às suas funções por meio de concursos públicos. Algo muito recente, que começou a se configurar apenas em 1962, quando, por meio do estatuto da mulher casada, foi legitimada a participação de mulheres no ambiente de trabalho e, por conseguinte o acesso a cargos e concursos públicos. Uma realidade que mudou bastante a configuração do sistema de justiça e que ganhou recente atenção com a Resolução nº 255 do Conselho Nacional de Justiça, datada de 4 de setembro de 2018, que instituiu a Política Nacional de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário, norma que ampliou o conceito tradicional de mulheres, reconhecendo dentro desse escopo a mulher cisgênero, a mulher transgênero e a fluida.

Não é, porém, apenas em números que se registra a participação das mulheres, mas nas contribuições que dão à sociedade. Por essa razão, foi pensado um espaço para registrar essas vozes com o destaque merecido: por meio da produção de um livro que apresenta a visão e o posicionamento das representantes das carreiras jurídicas públicas com competência para atuar no enfrentamento às mudanças climáticas.

Uma produção conceitual, com o objetivo de dar transparência às ações em andamento, mas também fornecer material sobre os entendimentos acerca das inovações, demonstrando os desafios e oportunidades existentes, bem como permitindo maior capilarização e reflexão sobre os temas.

Um livro escrito por mulheres, coordenado por mulheres e cujos fornecedores são majoritariamente mulheres.

Nasce uma parceria

A participação das mulheres nos espaços de poder, e principalmente em decisões que envolvem clima e dignidade humana, transição energética e sustentabilidade, ainda é ínfima quando se considera a população brasileira, pois somos 52,47% do eleitorado nacional. A parceria proposta para a organização deste livro reflete a necessidade de que o pensamento construído por mulheres, a partir de um olhar para mulheres e para todos os demais impactados pelas mudanças do clima ou injustiças climáticas, evidencie o aprofundamento da atuação feminina na proposição e concretização das políticas públicas que conduzem à estruturação de um viver democrático.

A relação entre mulheres e decisões políticas sobre o clima é essencial para a democracia que se quer alcançar, devendo-se pôr em relevo a desproporcionalidade da força da crise climática sobre o gênero feminino, o que impõe a inclusão da perspectiva de gênero nas políticas ambientais.

A despeito da vulnerabilidade, as mulheres têm se destacado como autoras de transformação e liderança na luta pela sustentabilidade. Revelam-se como líderes comunitárias, pois mulheres indígenas, camponesas, extrativistas e quilombolas estão na linha de frente da defesa de biomas e da biodiversidade, aplicando seus saberes tradicionais.

Por outro lado, mulheres ativistas e lideranças políticas, têm auferido mais espaço e visibilidade em debates e conferências globais, como durante a realização dos encontros anuais da Conferência das Partes (COP).

Por essa razão esse trabalho foi produzido por mulheres e foi desenvolvido com a coorganização da promotora de justiça na Amazônia Herena Melo, mulher e doutora em Desenvolvimento Sustentável, com o objetivo de refletir o primor da potência das transformações virtuosas que estão em curso. Ela apoiou o convite às autoras, considerando a relevância da atuação de cada uma nos espaços públicos que ocupam e sobre a temática ambiental, pois, mesmo com a maior participação feminina em espaços de produção científica, a representação em acervos e publicações ainda é significativamente menor que a masculina.

Inciativas como a do programa COPAÍBAS colaboram para reforçar o protagonismo feminino, corroborando que, para além de uma consolidação de artigos escritos por mulheres, houve deliberada apreciação de histórias e carreiras de cada uma das promotoras de justiça, defensora pública da União, professoras e procuradora do estado, convidadas. De forma também intencional, os estados federados onde as autoras atuam têm relação direta com a proposta ora apresentada.

Assim, quando as parcerias em obras como esta se entrelaçam para cuidado e proteção, a partir do contexto de mulheres, ocorre impacto direto na memória cultural, oferecendo o cultivo à historiografia das decisões e ciências mais inclusiva e completa.

Artigos e organização dos textos

O livro, composto por representantes do Ministério Público, Defensoria Pública, Procuradoria do Estado e universidades, advindas de diferentes estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, traz múltiplas representações que enriquecem. As mulheres que contribuíram com essa obra apresentam as várias perspectivas, altamente sinérgicas, sobre temas com abordagem nacional, regional e local. Por essa razão o livro foi dividido em três partes.

A primeira parte, denominada **Mulheres, gênero e justiça climática**, apresenta a contribuição de Tarcila Santos Britto Gomes, Fernanda Jorge Sequeira, Cirlene Luiza Zimmermann, Elisângela Machado Côrtes e Carolina Soares Castelliano Lucena de Castro. A partir de construções conceituais e/ou de estratégias de impacto nacional, as autoras debatem o papel da mulher e o conceito de justiça climática, a partir de análises que envolvem desde cultura até trabalho.

Tarcila, promotora de justiça de Goiás e membro do Conselho Nacional do Ministério Público, aborda a interdependência entre natureza, desenvolvimento social e economia, que impõe à sociedade atual o desafio de adotar ações concretas para o enfrentamento às mudanças climáticas. Algo que transcende o meio ambiente, afetando também as esferas social e política, o que exige respostas integradas e inclusivas, com o reconhecimento da mulher como agente de mudança. Essa defesa é apresentada a partir da compreensão de que as mulheres ocupam um papel essencial, dada sua relação cotidiana com os recursos naturais, moldada por papéis sociais históricos, que proporcionam uma perspectiva única sobre a gestão ambiental. Essa vivência as torna protagonistas na construção de políticas sustentáveis, tendo o reconhecimento de diversos documentos internacionais, em

que a igualdade de gênero aparece como fundamental para a eficácia das políticas ambientais. Também é destacada a importância de observar os diferentes graus de impacto, dependendo do grupo social a que as mulheres estão vinculas. Na Amazônia e no Cerrado, por exemplo, muitas atuam como guardiãs do território, liderando ações de monitoramento, denúncia de crimes ambientais e projetos de conservação. Uma percepção que demonstra que a presença feminina nas decisões ambientais traz uma diversidade de perspectivas, fortalece a democracia e contribui para políticas mais duradouras e eficazes. Por isso, reconhecer o protagonismo feminino é entender que elas são agentes fundamentais para enfrentar os desafios ambientais e promover justiça climática e social.

O texto é seguido do trabalho da procuradora do estado do Pará Fernanda Jorge Sequeira, que em sincronia com o texto anterior aborda a emergência climática como uma crise complexa e desigual, cujos impactos variam a partir de fatores como gênero, raça, classe e território. Com esse recorte, apresenta as mulheres como as que enfrentam os efeitos mais severos das mudanças climáticas, apesar de contribuírem menos para suas causas. Essa desigualdade está enraizada em estruturas sociais que associam o feminino à natureza, perpetuando sua exploração e marginalização. Para além de uma análise generalista, chama a atenção para o fato de as mulheres serem desproporcionalmente afetadas por questões como a insegurança hídrica e alimentar, a propagação de doenças e o aumento da violência de gênero, além de enfrentarem maiores barreiras para acesso a serviços de saúde, educação e oportunidades econômicas. Vulnerabilidades que não são meramente biológicas, mas resultam de um complexo arranjo de papéis de gênero, normas sociais e desigualdades estruturais que limitam a capacidade de adaptação e resiliência das mulheres. Diante desse cenário complexo, é feita uma abordagem biocultural e criticado conceito como a "feminização da pobreza" e a persistente sub-representação feminina em políticas ambientais, o que resulta em ações que ignoram suas necessidades específicas e perpetuam desigualdades. Além disso, apresenta temas como o racismo ambiental, que agrava a situação de mulheres racializadas, frequentemente deslocadas para áreas de risco e expostas a abusos em abrigos temporários. Nesse sentido, defende que a inclusão das mulheres nos debates climáticos é essencial para promover justiça climática e construir políticas sensíveis às realidades diversas, superando modelos "cegos ao gênero" que ignoram as dinâmicas de poder e as barreiras estruturais.

O terceiro artigo, de autoria da procuradora do Ministério Público do Trabalho Cirlene Luiza Zimmermann, conjuga os elementos anteriormente citados com os impactos gerados pelas mudanças climáticas aos direitos humanos e ao meio ambiente do trabalho. A partir de um olhar voltado para trabalhadores e trabalhadoras que enfrentam riscos crescentes à saúde, segurança e dignidade laboral, o direito ao trabalho seguro e saudável torna-se uma importante ferramenta de mitigação das mudanças climáticas, exigindo medidas de adaptação imediata e políticas de mitigação que promovam uma transição justa. Isso porque os efeitos da crise climática são desiguais, atingindo com maior intensidade populações vulneráveis, que ocupam postos de trabalho precários e perigosos. Essa realidade evidencia a necessidade de consolidar o conceito de justiça sociolaborambiental, que articule proteção ambiental, social e trabalhista, reconhecendo que não há sustentabilidade climática sem trabalho digno. Para isso a autora analisa três eixos principais: os impactos das mudanças climáticas sobre o direito ao trabalho seguro e

saudável; os efeitos desproporcionais sobre grupos vulneráveis, como mulheres, crianças, pessoas negras e povos tradicionais, e sua relação com práticas como trabalho infantil e escravo; e a urgência de medidas de mitigação e da construção de uma transição justa, com destaque para trabalhadores invisibilizados, como catadores e populações extrativistas. A mitigação climática não é, portanto, apenas técnica, mas um projeto social que exige transformação das cadeias produtivas e proteção das pessoas trabalhadoras. Por isso defende que o envolvimento de instituições como o Ministério Público do Trabalho é fundamental para garantir que a transição ecológica seja também justa. A justiça sociolaborambiental emerge como um horizonte normativo essencial para construir um futuro sustentável, inclusivo e digno.

O primeiro capítulo fecha o tema com o artigo das defensoras públicas federais Elisângela Machado Côrtes e Carolina Soares Castelliano Lucena de Castro, que examinam a Instrução Normativa nº 112/2021 do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), que regulamenta a anuência de empreendimentos minerários, energéticos e de infraestrutura em áreas de assentamento da reforma agrária. Argumenta-se que a normativa esvazia o direito de participação das comunidades assentadas ao reduzi-lo a mecanismos meramente informativos, em afronta à Constituição de 1988 e à Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). À luz da teoria tridimensional da justiça de Nancy Fraser e da perspectiva da justiça climática, demonstra-se que os assentados enfrentam múltiplas camadas de injustiça, agravadas pela crise climática e pelos impactos desiguais desses empreendimentos em seus territórios. O trabalho incorpora ainda reflexões da teoria decolonial, destacando como a normativa atualiza lógicas coloniais de ocupação do espaço, silenciamento de vozes e deslegitimação de formas não hegemônicas de conhecimento. Conclui-se ser imprescindível que o Incra se abstenha de conceder novas autorizações ou anuências sem assegurar a participação social e a consulta prévia, livre e informada das comunidades afetadas.

A segunda parte do livro, denominada **Biomas e as formas de resistir ao desmatamento**, conta com textos de Daniela Haun de Araújo Serafim e de Aldeleine Melhor Barbosa e Carla Zoaid Alves dos Santos. As autoras abordam os biomas Cerrado e Caatinga, apresentando exemplos concretos que dialogam com os estados de Goiás e Sergipe.

O capítulo se inicia com o artigo da promotora de justiça do Ministério Público do Estado de Goiás Daniela Haun de Araújo Serafim, que apresenta o bioma Cerrado, segunda maior formação vegetal do Brasil e savana mais biodiversa do planeta, que tem sido relegada a um segundo plano em termos de proteção normativa e institucional. A partir das fragilidades em sua proteção, com um especial olhar para o estado de Goiás, a autora apresenta os desafios estruturais, como a visão do bioma como fronteira agrícola disponível e a ausência de planejamento integrado entre política urbana e política ambiental, com a consequente supressão de vegetação nativa, impermeabilização excessiva do solo e sobrecarga da infraestrutura hídrica e de saneamento, ampliando o risco de enchentes, erosão e ilhas de calor. Por meio de um olhar crítico à forma de uso desse bioma, a autora faz um chamado à ação, apresentado em três eixos: a harmonização legislativa, de modo que as leis estaduais não representem retrocessos diante das conquistas da legislação federal, especialmente o Código Florestal; o fortalecimento institucional do órgão ambiental, garantindo recursos técnicos, humanos e financeiros capazes

de responder à complexidade dos desafios socioambientais; e o reconhecimento do Cerrado como prioridade nas agendas nacionais e internacionais, com maior visibilidade e financiamento proporcional à sua importância ecológica e climática. Uma solução apresentada é que esse tripé de ação possa ser impulsionado pela atuação firme e articuladora do Ministério Público, que, ao defender a Constituição e os direitos fundamentais, contribui para que a agenda ambiental não se fragmente em ciclos de governo, mas se consolide como compromisso de Estado. Associado a isso, apresenta o papel da ABRAMPA, associação que reúne membros do Ministério Público ambiental e que fortalece essa atuação ao promover articulação entre diversos setores e uniformizar entendimentos. No caso do Cerrado, essa capacidade de mediação é essencial para enfrentar os desafios climáticos e construir soluções multissetoriais. Por fim, o texto propõe superar a falsa dicotomia entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental, por meio de um modelo de sustentabilidade que una produção e conservação.

O segundo artigo do capítulo, que fecha esse olhar para os biomas, é de autoria da promotora de justiça do Ministério Público de Sergipe Aldeleine Melhor Barbosa, e da analista ambiental do Grupo de Atuação Especial de Defesa do Meio Ambiente, Habitação, Urbanismo, Patrimônio Histórico, Cultural e Artístico (GAEMA) do Ministério Público Carla Zoaid Alves dos Santos, que propõem uma revalorização da Caatinga, bioma exclusivamente brasileiro, frequentemente reduzido a imagens de seca e pobreza. Longe de ser um deserto, as autoras defendem que se trata de uma savana sazonalmente seca, rica em biodiversidade e de grande importância ecológica e socioeconômica. No entanto, a degradação acelerada da Caatinga, impulsionada por modelos de desenvolvimento insustentáveis, ameaça não apenas o ecossistema, mas também a subsistência das comunidades que dele dependem. Por essa razão, asseveram que a proteção da Caatinga é essencial para enfrentar a crise climática e promover o desenvolvimento sustentável. Para isso, é necessário superar a visão reducionista sobre o bioma e fortalecer ações de fiscalização, especialmente contra o desmatamento ilegal. O Ministério Público é apontado como ator central nesse processo, com capacidade de promover ações judiciais e extrajudiciais, exigir reparações e fomentar políticas públicas voltadas à conservação e ao uso sustentável, entre as quais a regulamentação de instrumentos como as Autorizações de Supressão de Vegetação (ASV), que precisam de maior controle e transparência; a necessidade de criação de novas Unidades de Conservação, já que menos de 10% da Caatinga estão atualmente protegidos; e iniciativas como a Fiscalização Preventiva Integrada (FPI) do São Francisco, que demonstram o potencial de ações coordenadas entre múltiplos órgãos. Segundo as autoras, fortalecer a governança ambiental nos estados e municípios da Caatinga é fundamental para garantir justiça climática, assegurando que os impactos da crise não recaiam desproporcionalmente sobre os mais vulneráveis. A proteção da Caatinga, portanto, é um exemplo emblemático de como é possível construir soluções sustentáveis com e para as comunidades que dependem do bioma para viver.

A terceira parte do livro, denominada **Desafios regionais, impactos globais**, traz os aspectos locais e os impactos no dia a dia das pessoas. Com a participação de Luciana Espinheira da Costa Khoury, Edvalda Pereira Torres Lins Aroucha, Ângela Patrícia Deiró Damasceno, Áurea Emília Bezerra Madruga e Herena Neves Maués Corrêa de Melo, são apresentados temas que vão desde fogo e lixões a mercado de carbono.

Nesse capítulo são apresentados casos específicos, que abordam as implicações das políticas ou ausências delas nos estados. Essa terceira parte do livro se inicia com o artigo da promotora de justiça da Bahia Luciana Espinheira da Costa Khoury, da doutora em Agroecologia e Desenvolvimento Territorial Edvalda Pereira Torres Lins Aroucha, e da doutora em Sociologia Ângela Patrícia Deiró Damasceno, que abordam a luta em defesa da bacia hidrográfica do Rio São Francisco, por meio do programa de Fiscalização Preventiva Integrada (FPI), que envolve uma diversidade de parceiros públicos e privados na busca por conter os vetores de degradação que ocorrem na Bacia e impactam suas águas em quantidade e qualidade. Criado pelo Ministério Público do Estado da Bahia (MPBA) e pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia da Bahia (CREA-BA), o programa tem um olhar para o semiárido e o árido, que sofrem os efeitos das emergências climáticas e da superutilização das águas do Rio São Francisco pelo agronegócio. Nesse sentido, o texto apresenta os impactos existentes, tais como desaparecimento de nascentes, desmatamento das áreas de recarga, contaminação pelo uso intensivo de agrotóxicos, invisibilidade e pouca regularização dos territórios dos povos e comunidades tradicionais, assim como a desertificação, que ocasiona precarização do trabalho e insegurança alimentar, principalmente para as mulheres. Por essa razão é apresentado que políticas, programas e projetos que mitiguem os efeitos danosos para os povos e comunidades tradicionais são determinantes, em especial para que mulheres e meninas tenham as devidas condições e a oportunidade de vida para além da subsistência. Há um chamado para a perspectiva de justiça socioambiental e climática, no contexto dos desafios locais.

O artigo subsequente é de autoria da promotora de justiça do estado do Piauí Áurea Emília Bezerra Madruga, que aborda a crise ambiental contemporânea pela perspectiva de instrumentos institucionais e sociais em prol da preservação dos ecossistemas e da garantia dos direitos fundamentais das presentes e futuras gerações. Como base para a discussão, utiliza o caso específico do Piauí, estado que concentra relevantes patrimônios naturais e culturais, como o Delta do Parnaíba e o Parque Nacional Serra da Capivara, mas também a persistência dos lixões, que colocam em risco a biodiversidade, os recursos hídricos, a saúde pública e a qualidade de vida da população. De acordo com a autora, comunidades pobres e periféricas são as mais afetadas pelos impactos dos lixões, enfrentando riscos sanitários e degradação ambiental em seus territórios. Ao mesmo tempo, são essas populações que dependem economicamente de materiais recicláveis, precisando de medidas de inclusão socioeconômica dos catadores. Como estratégia de resolução desse problema é apresentado o projeto Lixões Zero, que conta com a atuação do Ministério Público do Estado do Piauí (MPPI) para a construção de soluções capazes de alterar estruturalmente a realidade local, enfrentando os gargalos técnicos, financeiros e políticos que historicamente dificultaram a superação dos lixões.

Para finalizar o capítulo e fechar o livro, é apresentado o artigo da coorganizadora da obra e promotora de justiça agrária do Pará Herena Neves Maués Corrêa de Melo, que traz a experiência da Promotoria de Justiça Agrária do Oeste do Estado do Pará durante a construção do Sistema de Redd+ Jurisdicional Paraense, sob a perspectiva da teoria da governança interinstitucional e das demais categorias teóricas correlatas, a partir da metodologia de estudo de caso combinada com a Grounded Theory. Nesse sentido, o recorte morfológico relaciona Estado, socie-

dade e tradicionalidades territoriais com o ideário da justiça climática. O Redd+ Jurisdicional é apresentado para além de uma alternativa de financeirização da natureza com vistas ao equilíbrio climático e assume um papel de efetiva política pública para os reais destinatários, isto é, os povos das florestas e das águas, os quais secularmente conservam a natureza de seus territórios, hoje ativos para o mundo global. A apreensão adequada das realidades sociorregionais para a gestão da política pública foi fundamental a partir de uma articulação participativa liderada pelo COGES-clima, presidido pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente, Sustentabilidade e Clima do Pará. Extraíram-se para a presente análise as seguintes categorias teóricas: governança pública, participação social, justiça climática. Nesse sentido pretende-se responder à seguinte pergunta de pesquisa: em que medida a Governança Interinstitucional na construção do sistema de Redd+ Jurisdicional garantiu a efetiva participação social em favor da justiça climática? Por fim, chega-se à estruturação da categoria teórica da "articulação participativa" com a análise dos dados, ancorando questões relativas à efetivação da atuação interinstitucional com a participação do Ministério Público Agrário na delimitação e instrumentalização da articulação propositiva entre legalidade e efetividade, uma vez que tais movimentos podem traduzir práticas inovativas, relacionando todo o arcabouço documental acima referenciado com as teorias que explicam governança, participação social e tradicionalidades como as categorias subjacentes àquela principal relacionada.

Todos os artigos aqui apresentados vão além de uma entrega profissional. Foram produzidos por profissionais que veem o direito para além de um objetivo único, buscando respostas na e para a sociedade. Esperamos que este livro contribua com as reflexões sobre os diferentes aspectos ambientais, sociais, econômicos e climáticos.

Mulheres, gênero e justiça climática

SUMÁRIO

MULHERES, DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E GOVERNANÇA AMBIENTAL:
RELEVÂNCIA PARA O ENFRENTAMENTO DA CRISE CLIMÁTICA

POR TARCILA SANTOS BRITTO GOMES[1]

A relação de integralidade e interdependência entre a natureza, o desenvolvimento social e a economia impõe à sociedade contemporânea o desafio de adotar medidas concretas para assegurar uma vida saudável e produtiva em harmonia com o meio ambiente. A crise climática atual não é apenas ecológica, mas também social e política, exigindo respostas articuladas e inclusivas.

Nesse contexto, as mulheres ocupam posição singular. Sua interação cotidiana com os recursos naturais é moldada por papéis sociais e responsabilidades construídos ao longo do tempo, tanto na esfera privada quanto na pública. Essa vivência confere às mulheres um olhar diferenciado sobre a gestão e a preservação ambiental, tornando-as agentes fundamentais na formulação de políticas sustentáveis.

Diversos documentos internacionais das Nações Unidas reconhecem essa relevância. Desde a Conferência do Rio de 1992, passando pela Agenda 21 e pela Agenda 2030, o protagonismo feminino tem sido reiteradamente apontado como condição essencial para a efetividade das estratégias globais de desenvolvimento sustentável. Essas iniciativas reforçam que sem a inclusão plena das mulheres não há como alcançar equilíbrio entre crescimento econômico, justiça social e proteção ambiental.

Um marco importante foi a Agenda 21, que dedicou capítulo específico ao fortalecimento do papel da mulher, estabelecendo medidas destinadas a ampliar sua presença nos processos decisórios. Essa diretriz demonstra o reconhecimento internacional de que a igualdade de gênero não é apenas questão de justiça social, mas também requisito para a eficácia das políticas ambientais.[2] Na seção III do documento, que trata do fortalecimento do papel dos grupos principais, são previstas medidas que devem ser adotadas, em nível mundial, em favor da mulher, para atingir um desenvolvimento sustentável e equitativo.

A premissa básica da Agenda 21 foi afirmar um consenso global e o mais profundo comprometimento e compromisso político quanto ao desenvolvimento e à cooperação ambiental. Nessa concepção, o documento defendeu o importante papel da mulher no desenvolvimento sustentável e propôs medidas para avançar

---

1 Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Goiás desde 2007. Membro auxiliar do Conselho Nacional do Ministério Público-CNMP da Comissão do Meio Ambiente (2017/2018 e 2019/2022). Mestra pela Universidade de Lisboa, Portugal (2019/2020). Pós-graduada em Processo Civil, com ênfase em Processo Coletivo pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (2017/2018). Pós-graduada em Direito Ambiental pela Universidade de Lisboa (2019). Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Santa Cruz (2003). Defensora Pública do estado da Bahia em 2006/2007. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público e Ambiental desde o ano de 2007. Autora do livro *O direito à água doce frente a escassez hídrica*: instrumentos jurídicos para a mitigação do problema.

2 Agenda 21. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em: **https://www.conexaoambiental.pr.gov.br/sites/conexao-ambiental/arquivos_restritos/files/documento/2019-05/agenda_21_global_integra.pdf**.

na implementação de estratégias que contemplem o papel fundamental da mulher na dimensão sociopolítica das questões ambientais.

Documentos internacionais relacionados à proteção ambiental, como a Declaração do Rio de 92, a Agenda 21, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 e a Declaração de Dublin pela Água, por exemplo, buscam fortalecer o protagonismo feminino e introduzem o debate sobre a necessidade de maior participação feminina nos processos de tomada de decisões. Esses documentos serão tratados de forma mais específica na parte 3 deste artigo.

Apesar desse reconhecimento formal, a realidade revela um distanciamento entre o papel central das mulheres na proteção da vida e dos ecossistemas e sua participação efetiva nos espaços institucionais de tomada de decisão. Em grande parte das arenas políticas e administrativas, as mulheres ainda permanecem sub-representadas, o que fragiliza a legitimidade democrática e perpetua desigualdades estruturais.

Esse déficit de participação compromete a qualidade das decisões e limita a construção de políticas ambientais mais justas, inclusivas e representativas. A ausência de vozes femininas em processos deliberativos significa a perda de experiências, perspectivas e soluções que poderiam enriquecer a gestão ambiental e tornar mais efetivas as respostas às mudanças climáticas.

Diante desse cenário, este artigo tem como objetivo analisar a importância da participação da mulher na formulação e implementação das políticas ambientais. O estudo parte dos princípios da democracia participativa, da igualdade e da não discriminação – fundamentos centrais do Acordo de Escazú, tratado regional que busca fortalecer a democracia ambiental na América Latina e no Caribe, ampliando a voz de grupos historicamente excluídos, em especial as mulheres.

Princípio da participação como alicerce democrático

A participação pública muitas vezes é confundida com o direito ao voto[3] e atuação em campanhas eleitorais. Contudo, uma visão holística do conceito de participação é defendida por Azucena Serrano Rodríguez[4] ao dividir o princípio da participação em participação social, participação comunitária, participação política, e participação cidadã. As duas primeiras exprimem ações organizadas de ajuda social e funcionam à margem do poder público. A participação política traduz o envolvimento do cidadão nas instituições do poder político e, por fim, a participação cidadã designa uma realidade em que a sociedade tem uma ingerência direta sobre o Estado.

O conceito de participação utilizado pelas Nações Unidas[5] estabelece uma distinção entre o voluntariado, a aprendizagem de serviços e a advocacia e influên-

3 DICKSTEIN, A. C. *Participação pública na tomada de decisão ambiental*. Lisboa: AAFDL Editora, 2019. v. 1, 291 p.

4 SERRANO RODRÍGUEZ, Azucena. La participación ciudadana en Mexico. *Estudios Politicos*, nº 34, 2015, pp. 93/116. Disponível em: **https://www.scielo.org.mx/pdf/ep/n34/n34a5.pdf**.

5 UNICEF. What works: adolescent participation in Latin America and the Caribbean. Panama City: 2010, p. 9. Disponível em: **https://www.youthpolicy.org/uploads/documents/2010_Adolescent_Participation_Latin_Ameria_Caribbean_Eng1.pdf**.

cia sobre políticas. Para Gomes Canotilho e Vital Moreira, cuida-se do "direito de os indivíduos e diferentes grupos sociais intervirem na formulação e execução da política do ambiente".[6]

Sobre a participação ambiental, o também professor Jorge Miranda esclarece a necessidade da participação como forma de garantir o não exclusivismo do poder público na tomada de decisão ambiental: "o não exclusivismo das entidades públicas na concretização das incumbências e na efetivação dos direitos, por se postular o envolvimento e a participação de cidadãos (art. 66º, nº 2, corpo) – patentes, no essencial (mas não só), em associações de moradores (arts. 263º e segs., 248º e 267º, nº1) e em associações de defesa do ambiente – o que bem se compreende à luz de uma "democracia participativa" (arts. 2º, 2ª parte, 9º, alínea c, e 267º, 1ª parte)."[7]

A lógica do princípio da participação na tomada de decisão ambiental é a de que a real proteção dos recursos naturais só será atingida com o envolvimento de todos, não havendo espaço para o exclusivismo do poder público nesse processo de tomada de decisões. Assim, para se atingir um conceito amplo a respeito do princípio da participação, deve-se considerar o exercício de uma cidadania ativa, no sentido de o indivíduo integrar, ativa e diretamente, sem intervenientes, de modo isolado ou em associação, o processo estatal de tomada de decisões de políticas ambientais.

Algumas constituições, como a portuguesa por exemplo, estabelecem expressamente o princípio da democracia participativa ao prescrever que o Estado de direito democrático português realiza e aprofunda a democracia participativa através da soberania popular, do pluralismo de expressão e da organização política democrática.[8]

A democracia participativa está em uma dimensão mais profunda do que a democracia clássica por garantir aos cidadãos, como administrados, o direito de intervenção na função administrativa do Estado e de interferência em procedimentos de planejamento e de decisão.[9] Enquanto o conceito clássico de democracia garante ao cidadão o direito de participação indireta pelo voto na escolha de seus representantes, a democracia participativa garante que o cidadão possa participar da gestão administrativa, por meio de instrumentos especificamente desenvolvidos para incluir os particulares nos processos de planejamento e decisões públicas.[10]

Sobre a democracia participativa, Jorge Miranda ainda afirma que "é uma mudança radical das relações entre administração pública e administrados que se realiza; é uma passagem da Administração tradicional autoritária e burocrática para uma Administração aberta e tendencialmente desconcentrada e descentralizada que se re-

---

6 CANOTILHO, J. J. Gomes; VITAL, Moreira. *Constituição da República Portuguesa anotada*. Vol. I. 4. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. p. 846. ISBN 978-972-32-1464-4.

7 MIRANDA, Jorge. O meio ambiente e a Constituição. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, vol. 1, nº 1, Rio de Janeiro, jan.-jun. 1995, p. 145. ISSN 1413-3873.

8 Constituição da República Portuguesa, artigo 2º. Disponível em: **https://www.parlamento.pt/Legislacao/paginas/constituicaorepublicaportuguesa.aspx**. Acesso em: 24 maio 2019.

9 MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. *Constituição Portuguesa anotada*. Tomo I. 2. ed. Coimbra: Ed. Coimbra, 2010. p. 112. ISBN 972-32-1307-9.

10 Ibid., p. 113.

gistra".[11] Essa democracia administrativa[12] se apresenta como uma forma de desenvolvimento do exercício da democracia, avançando na função administrativa do Estado.

Além da dimensão administrativa e legislativa, o direito de participação deve ser desenvolvido em diversas áreas, necessitando de uma adoção firme em matérias relativas ao ambiente, ao urbanismo e à educação, entre outras. A participação popular nos procedimentos administrativos de tomada de decisão ambiental visa a oferecer um balizamento legítimo à amplitude dos poderes administrativos discricionários.[13] Além disso, busca garantir que o gestor terá acesso aos elementos de informação necessários para a tomada de uma decisão racional, que represente legitimamente o interesse de todos.

No Acordo de Escazú,[14] com o objetivo de garantir a implementação plena e efetiva, na América Latina e no Caribe, dos direitos de participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais e acesso à justiça em questões ambientais, o documento registra que o "direito do público de participar nos processos de tomada de decisões ambientais incluirá a oportunidade de apresentar observações por meios apropriados e disponíveis, conforme as circunstâncias do processo". Assim, antes da adoção da decisão, a autoridade pública deverá levar em consideração as conclusões do processo de participação.

Afirma-se, portanto, que cabe ao poder público o dever de apoiar e estimular as iniciativas particulares de participação na vida política e, mais especificamente, na tomada de decisão em matéria ambiental, com a incumbência de receber as sugestões e informações dos cidadãos. A Administração possui o encargo de possibilitar a participação dos particulares na formação de decisões que lhes digam respeito, utilizando instrumentos como a audiência pública, por exemplo, para assegurar essa participação.

Além de audiências públicas, a participação deve ser viabilizada por instrumentos de intervenção individual e coletiva, com o reforço das garantias de participação aos níveis das consultas, das estratégias, das programações e, por fim, da execução. Esses instrumentos viabilizam a conscientização dos gestores em relação aos interesses dos cidadãos, sendo um importante caminho para a tomada de decisão racional com respeito à democracia administrativa.

Deste modo, observamos que a participação garante o diálogo entre os interessados e os tomadores de decisão, fortalecendo a democracia ambiental e servindo como um instrumento de efetivação desse pilar democrático.

A Convenção de Aarhus, o Acordo de Escazú e o princípio da participação pública nos procedimentos de tomada de decisão ambiental

11 Ibid.

12 Ibid.

13 GOMES, J. J. Canotilho. Procedimento administrativo e defesa do ambiente. *R.L.J.*, ano 123, nº 1990, p. 267.

14 Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe. Disponível em: **https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/29b2d738-4090-45c5-a289-428b465ab60c/content**.

O princípio da participação ambiental foi elevado a princípio internacional na Convenção de Aarhus (Dinamarca, 1998), que é aplicada em nível da comunidade europeia. Entre os objetivos da Convenção de Aarhus constata-se o exercício do princípio da participação como forma de aprimorar a qualidade das decisões, aumentar a preocupação da sociedade e, em contrapartida, dar conhecimento às autoridades públicas de tais preocupações em nível ambiental.[15]

A Convenção de Aarhus, em seu artigo 6º, estabelece a forma de participação do público na tomada de decisão, em atividades específicas, e desenvolve a ideia de que determinadas decisões administrativas devem não apenas garantir a participação pública, mas também levar em conta, tanto quanto possível, a opinião pública emanada no processo de participação.[16]

Importante destacar as previsões contidas nos artigos 7º e 8º da referida convenção, que determinam a "participação do público em planos, programas e ações em matéria de ambiente" e a "participação do público durante a preparação de regulamentos de execução e/ou de instrumentos normativos juridicamente vinculativos diretamente aplicáveis".[17]

No âmbito da América Latina e do Caribe, em paralelo à 73ª Assembleia Geral das Nações Unidas, foi assinado em março de 2018 o Acordo de Escazú.[18] O documento estabelece padrões para os direitos de acesso à informação, participação pública e acesso à justiça em assuntos ambientais. O acordo se funda em três princípios básicos relacionados à democracia ambiental: transparência, abertura e participação. A finalidade do acordo é firmar um compromisso regional com a proteção do meio ambiente e a defesa de direitos humanos.

---

15 Convenção de Aarhus. Disponível em: **https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:22005A0517(01)&from=PT**. Acesso em: 10 maio 2019.

16 Ibid., artigo 6º.

17 Convenção de Aarhus, "Artigo 7°– Participação do público em planos, programas e acções em matéria de ambiente — Cada parte estabelecerá as disposições práticas e/ou outras apropriadas que permitam a participação do público na preparação dos planos e programas relativos ao ambiente, depois de lhe ter fornecido as informações necessárias, no âmbito de um quadro transparente e equitativo. Os nºs 3, 4 e 8 do artigo 6° deverão ser aplicados nesse contexto. O público autorizado a participar será identificado pela autoridade pública competente, tendo em conta os objectivos da presente convenção. Cada parte envidará esforços, na medida do necessário, no sentido de proporcionar ao público a oportunidade de participar na preparação das acções relativas ao ambiente. Artigo 8°– Participação do público durante a preparação de regulamentos de execução e/ou de instrumentos normativos juridicamente vinculativos directamente aplicáveis. Cada parte deve envidar todos os esforços para promover a participação efectiva do público numa fase apropriada e enquanto as opções se encontrarem em aberto, durante a preparação, pelas autoridades públicas, de regulamentos de execução e de outras regras juridicamente vinculativas directamente aplicáveis que possam ter um efeito significativo no ambiente. Para este fim, é necessário: a) Fixar prazos suficientes para permitir uma participação efectiva; b) Publicar projectos de regras ou colocá-los de outra forma à disposição do público; e c) Dar ao público a oportunidade de apresentar seus comentários directamente ou através de organismos consultivos representativos. O resultado da participação do público será tido em conta tanto quanto possível". Disponível em: **https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:22005A0517(01)&from=PT**. Acesso em: 10 maio 2019.

18 Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe. Disponível em: **http://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/29b2d738-4090-45c5-a289-428b465ab60c/content**.

O Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe foi denominado Acordo de Escazú. É um tratado de direitos humanos e firma o compromisso de 15 países em garantir o princípio da participação na tomada de decisão ambiental e o acesso à informação em decisões que afetam o meio ambiente. Além disso, o Acordo de Escazú é o primeiro tratado sobre assuntos ambientais da região do Caribe e América Latina e foi pioneiro ao incluir a primeira disposição vinculante do mundo sobre os defensores dos direitos humanos em assuntos ambientais.

Importa destacar que "este tratado tem por objetivo lutar contra a desigualdade e a discriminação e garantir os direitos de todas as pessoas a um meio ambiente saudável e ao desenvolvimento sustentável, dedicando especial atenção às pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade e colocando a igualdade no centro do desenvolvimento sustentável."[19]

Um dos aspectos mais importantes do Acordo de Escazú é justamente a previsão que dedica especial atenção às pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade e coloca a igualdade no centro do desenvolvimento sustentável. Esse é um ponto crucial que toca a participação das mulheres. Sobre esse mesmo ponto, a Agenda 21[20] da Organização das Nações Unidas destaca que o compromisso e a participação de todos os grupos sociais são de fundamental importância na implementação dos objetivos de proteção ambiental.

A Agenda 21 prescreve no capítulo 23 que: "Indivíduos, grupos e organizações devem ter acesso à informação pertinente ao meio ambiente e desenvolvimento, detidas pelas autoridades nacionais. Toda política, definição ou norma que afete o acesso das ONGs ao trabalho das instituições e organismos das Nações Unidas relacionado com a implantação da Agenda 21, ou a participação dela neste trabalho, deve aplicar-se igualmente a todos os grupos importantes."[21]

Para que a igualdade esteja no centro do desenvolvimento sustentável, a participação e o envolvimento das mulheres e dos grupos vulneráveis na tomada de decisões ambientais são essenciais para garantir a adoção de políticas ambientais mais inclusivas, pautadas na justiça de gênero e na preocupação com os grupos com reais dificuldades de acesso a informação e participação.

Ainda sobre o Acordo de Escazú, cumpre destacar sua inovação ao regular os direitos regionais de acesso à informação, participação pública e justiça nos âmbitos do uso sustentável dos recursos naturais, da conservação da diversidade biológica, da luta contra a degradação das terras e da mudança climática e do aumento da resiliência aos desastres. O documento reconhece e considera a multiculturalidade da América Latina e do Caribe e de seus povos e, atento às peculiaridades regionais das populações locais, estabelece o exercício do direito de acesso à informação e participação pública dentro da realidade de vulnerabilidade e violência enfrentada pelos povos em nível regional.

---

19 Ibid.

20 Agenda 21. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em: **https://www.conexaoambiental.pr.gov.br/sites/conexao-ambiental/arquivos_restritos/files/documento/2019-05/agenda_21_global_integra.pdf**.

21 Ibid.

O Acordo de Escazú inicia seu texto com a reafirmação do princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992,[22] que estabelece: "a melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e à reparação de danos."

No âmbito do acordo foi definida "informação ambiental" como qualquer informação relativa ao meio ambiente incluindo aquelas relacionadas com os riscos ambientais e os possíveis impactos adversos associados que afetem ou possam afetar o meio ambiente e a saúde.

O documento também definiu que as pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade são os que encontram especiais dificuldades para exercer com plenitude os direitos de acesso reconhecidos no Acordo. Essa dificuldade de acesso pode ser configurada por circunstâncias ou condições relacionadas à desigualdade, inclusive de gênero. Não por acaso, foi reconhecido como princípio basilar do Acordo de Escazú o da igualdade e não discriminação.

Nesse contexto, as partes do acordo se comprometeram a assegurar orientação e assistência ao público – em especial às pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade – de forma que se facilite o exercício de seus direitos de acesso à informação e à participação ambiental.

Outrossim, as medidas para assegurar a participação do público, desde as etapas iniciais do processo de tomada de decisões ambientais, deverão ser tomadas pelas partes do Acordo, de maneira que as observações do público sejam devidamente consideradas e contribuam para os processos de tomada de decisão. É necessário que, de maneira clara, oportuna e compreensível, a informação para tornar efetivo o direito a participar do processo de tomada de decisões ambientais esteja disponível a todos, em uma ótica de plena igualdade e de não discriminação.

Participação feminina e governança ambiental: relevância reconhecida no direito internacional ambiental

Está claro que a participação social é fundamental no processo de tomada de decisão racional no âmbito da política ambiental, por garantir o exercício da democracia participativa. O papel da mulher na tomada de decisão ambiental possui importância destacada e reconhecida em diversos documentos internacionais.

Na Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento, em 92, as Nações Unidas afirmaram, no Princípio 20, que "as mulheres desempenham um papel vi-

22 Declaração do Rio sobre ambiente e desenvolvimento. Disponível em: **https://www.scielo.br/j/ea/a/szzGBPjxPqnTsHsnMSxFWPL/?lang=pt**.

tal na gestão e desenvolvimento do ambiente. Sua participação plena é, portanto, essencial para alcançar um desenvolvimento sustentável". [23]

Essa afirmação foi construída com base em sólidas constatações da íntima relação da mulher com a preservação do meio ambiente e seu papel essencial no desenvolvimento de ações de conservação dos recursos naturais em todo o mundo.

A Agenda 21[24] da ONU estabeleceu, em seu capítulo 24, a "Ação Mundial pela Mulher, com vistas a um Desenvolvimento Sustentável e Equitativo": "O foco está no endosso estabelecido pela comunidade internacional, quanto aos vários planos de ação, e convenções que permitem a integração plena, equitativa e benéfica da mulher em todas as atividades relativas ao desenvolvimento. O objetivo é propor aos governos nacionais a implementação de estratégias prospectivas para o progresso da mulher, particularmente em relação à participação da mulher no manejo nacional dos ecossistemas e no controle da degradação ambiental."

Ao reconhecer a importância da participação da mulher na gestão da natureza e no controle da degradação ambiental e, além disso, a necessidade de fomentar essa participação, em virtude da vulnerabilidade política das mulheres, a Agenda 21 objetivou aumentar a proporção de mulheres nos postos de decisão, planejamento, assessoria técnica, manejo e divulgação no campo de meio ambiente e desenvolvimento. Assim, os Estados signatários se comprometeram a se dedicar ativamente a implementar as atividades para:

> "1– Examinar políticas e estabelecer planos a fim de aumentar a proporção de mulheres que participem como responsáveis pela tomada de decisões, planejadoras, gerentes, cientistas e assessoras técnicas na formulação, no desenvolvimento e na implementação de políticas e programas para o desenvolvimento sustentável;
>
> 2– Fortalecer e dar poderes a organismos, organizações não governamentais e grupos femininos a fim de aumentar o fortalecimento institucional para o desenvolvimento sustentável;
>
> 3– Apoiar e aumentar as oportunidades de emprego em condições de igualdade e remuneração equitativa da mulher nos setores formal e informal, com sistemas e serviços de apoio econômico, político e sociais adequados que compreendam o cuidado das crianças, em particular creches e licença para os pais, e acesso igual a crédito, terra e outros recursos naturais."[25]

A Agenda 21 da ONU demonstra claramente a preocupação em inserir a mulher, de forma efetiva, nos processos de participação ambiental, desenvolvendo

---

23 Ibid.

24 Agenda 21. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em: **https://www.conexaoambiental.pr.gov.br/sites/conexao-ambiental/arquivos_restritos/files/documento/2019-05/agenda_21_global_integra.pdf**.

25 Ibid.

mecanismos e estimulando a adoção de programas e medidas para viabilizar e possibilitar que mais mulheres se envolvam nas políticas e programas para o desenvolvimento sustentável.

As medidas incentivadas pelo documento incluem o aumento das oportunidades de emprego, com sistemas e serviços de apoio econômico, político e social adequados. Esses sistemas e serviços englobam o cuidado das crianças, em particular creches e licença, e acesso igual a crédito, terra e outros recursos naturais para as mulheres.

De forma ainda mais específica, a Declaração de Dublin[26] sobre a Água declara, em seu Princípio 3: "As mulheres formam papel principal na provisão, gerenciamento e proteção da água. Este papel de pivô que as mulheres desempenham, como provedoras e usuárias da água e guardiãs do ambiente diário não tem sido refletido na estrutura institucional para o desenvolvimento e gerenciamento dos recursos hídricos. A aceitação e implementação deste princípio exige políticas positivas para atender as necessidades específicas das mulheres e equipar e capacitar mulheres para participar em todos os níveis dos programas de recursos hídricos, incluindo tomada de decisões e implementação, de modo definido por elas próprias."

A Declaração de Dublin demonstra clara preocupação em assegurar a inserção efetiva das mulheres na participação e na tomada de decisão em todos os níveis dos programas de recursos hídricos. Essa preocupação se materializa ao reconhecer a necessidade de políticas positivas capazes de atender às especificidades de gênero, levando em conta as demandas sociais próprias das mulheres. Apenas mediante a implementação dessas políticas é que elas poderão exercer, de forma plena, o papel já reconhecido de provedoras e usuárias da água, bem como de guardiãs do ambiente cotidiano, função que deve se refletir diretamente nos processos decisórios relacionados à gestão da água.

Na mesma linha, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável[27] reafirmam a mensagem central da Agenda 2030: "não deixar ninguém para trás". Mas quem está sendo deixado para trás? O ODS 6 estabelece como metas o acesso universal e equitativo à água potável e segura e ao saneamento adequado para todos, com especial atenção às necessidades das mulheres, meninas e populações em situação de vulnerabilidade. Esses grupos continuam sendo os mais afetados pela falta de acesso a recursos básicos, o que compromete sua dignidade, segurança e pleno exercício de direitos fundamentais.

As mulheres e meninas são mencionadas de forma expressa como sujeitos vulneráveis, justamente por enfrentarem barreiras adicionais que se traduzem na ausência de acesso à água em quantidade e qualidade suficientes em casa, nas escolas, nos locais de trabalho ou em atividades produtivas. Essa carência as expõe a riscos à saúde, à insegurança e à exclusão escolar e profissional. Além delas, outros grupos marginalizados – como povos indígenas, minorias étnicas, refugiados, crianças e pessoas com deficiência – também enfrentam discriminação e desigualdades no acesso à água e ao saneamento.

---

26 Declaração de Dublin. Disponível em: **http://www.meioambiente.uerj.br/emrevista/documentos/dublin.htm.**

27 ODS – Indicadores Brasileiros para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: **https://odsbrasil.gov.br/objetivo/objetivo?n=6**.

As Nações Unidas destacam que tais desigualdades estão profundamente associadas a fatores como sexo, gênero, raça, etnia, religião, condição de nascimento, casta, língua, nacionalidade, incapacidade, idade, saúde e situação socioeconômica. Agravam esse cenário a degradação ambiental, as mudanças climáticas, o crescimento populacional, os conflitos e a migração forçada, que produzem novos contingentes de refugiados climáticos.

Diante dessa realidade, torna-se evidente que o papel das mulheres na tomada de decisão político-administrativa ambiental é fundamental. Sua participação qualificada permite desenvolver escolhas mais legítimas, inclusivas e justas, capazes de traduzir em políticas públicas a proteção dos recursos hídricos e a promoção da justiça socioambiental.

A importância da participação das mulheres na tomada de decisão ambiental para mitigar os impactos das mudanças climáticas e frear o desmatamento ilegal

A crise climática e o avanço do desmatamento ilegal representam dois dos maiores desafios socioambientais do nosso tempo, com impactos diretos sobre a estabilidade ecológica, a justiça social e a proteção de direitos humanos fundamentais. Nesse cenário, a participação das mulheres na tomada de decisão ambiental não deve ser vista apenas como uma questão de equidade de gênero, mas como um elemento essencial para a construção de políticas mais eficazes e legítimas. Isso porque as mulheres, especialmente em comunidades tradicionais, rurais e urbanas periféricas, vivenciam de maneira aguda os efeitos das mudanças climáticas e da degradação ambiental, acumulando experiências e saberes que precisam ser incorporados ao processo decisório.

As mudanças climáticas intensificam secas, enchentes e desastres ambientais que impactam de forma desproporcional a vida das mulheres. Elas são, em grande parte das sociedades, as responsáveis pelo cuidado da família, pela provisão de água e alimentos e pelo gerenciamento de recursos básicos. Quando esses recursos se tornam mais escassos ou inseguros, as mulheres assumem uma carga ainda maior de trabalho e são expostas a riscos sociais e econômicos acrescidos. Por essa razão, sua exclusão de instâncias decisórias significa ignorar justamente aquelas que estão na linha de frente dos impactos da crise climática e que poderiam oferecer soluções enraizadas na realidade cotidiana.

A contribuição feminina também se revela decisiva no enfrentamento ao desmatamento ilegal. Em diversas regiões da Amazônia e do Cerrado, mulheres têm se destacado como guardiãs do território, liderando iniciativas de monitoramento comunitário, denúncias de atividades ilícitas e projetos de conservação. O fortalecimento de sua participação em conselhos ambientais, audiências públicas e espaços institucionais de deliberação amplia a capacidade de controle social sobre cadeias ilegais de exploração florestal, mineração e agropecuária, reforçando a legitimidade das políticas de comando e controle. Sem essas vozes, o combate ao desmatamento corre o risco de se tornar uma política restrita a abordagens repressivas, descoladas das realidades locais.

Outro aspecto crucial é que a presença das mulheres nas decisões ambientais promove maior diversidade de perspectivas e amplia a racionalidade democrática.

O Acordo de Escazú, ao consagrar os princípios da participação pública, da igualdade e da não discriminação, fornece a base normativa para essa inclusão. Incorporar mulheres às instâncias decisórias significa não apenas dar efetividade ao tratado, mas também assegurar que as políticas climáticas e florestais sejam mais transparentes, participativas e justas. Trata-se de reconhecer que a democracia ambiental exige pluralidade de vozes e que excluir as mulheres equivale a comprometer a legitimidade do processo.

A dimensão interseccional desse debate não pode ser ignorada. Mulheres indígenas, quilombolas, ribeirinhas, negras e migrantes enfrentam camadas adicionais de vulnerabilidade, seja pela pobreza, pela discriminação étnico-racial ou pela violência nos territórios. Considerar suas experiências é fundamental para que as políticas ambientais respondam de forma adequada às diferentes realidades sociais e culturais da América Latina. É nesse sentido que a participação feminina não deve ser encarada apenas como inclusão simbólica, mas como instrumento de transformação estrutural das decisões ambientais, capaz de assegurar maior justiça climática e social.

A presença das mulheres em instâncias de poder também gera efeitos multiplicadores que ultrapassam o campo ambiental. Experiências internacionais indicam que governos e conselhos com maior participação feminina tendem a adotar políticas ambientais mais robustas e de longo prazo, reforçando a ideia de que a paridade de gênero é não só uma exigência ética, mas também uma estratégia de eficácia. Além disso, mulheres atuam como transmissoras de valores para as novas gerações, desempenhando papel central na educação ambiental comunitária, o que fortalece a sustentabilidade das políticas públicas e cria condições para mudanças culturais mais profundas.

Assim, a participação das mulheres na tomada de decisão ambiental é indispensável para mitigar os impactos das mudanças climáticas e frear o desmatamento ilegal. Sua exclusão representa perda de legitimidade democrática e enfraquecimento das respostas às crises socioambientais. Ao contrário, sua inclusão fortalece a democracia participativa, valoriza conhecimentos locais e tradicionais, amplia a eficácia das políticas e garante maior justiça social. Reconhecer e promover o protagonismo feminino nesses processos não é apenas uma questão de direitos, mas uma estratégia imprescindível para assegurar a sustentabilidade ambiental e a dignidade das gerações presentes e futuras.

Conclusão

Com base no exposto, verifica-se que o princípio da participação é indispensável para o fortalecimento da democracia e, em especial, para a legitimidade das decisões em matéria ambiental. A efetiva incorporação da sociedade aos processos de planejamento e gestão garante controle social, transparência e racionalidade nas escolhas públicas, permitindo que políticas socioambientais reflitam, de fato, os interesses coletivos.

No caso das mulheres, torna-se evidente a necessidade de criar e consolidar instrumentos que assegurem sua presença ativa nos espaços decisórios. Isso é fundamental não apenas para corrigir desigualdades históricas de gênero, raça e condição social, mas também para aproveitar o conhecimento e a experiência que as mulheres acumulam em sua relação cotidiana com os recursos naturais.

A vulnerabilidade que as afeta em contextos de crise ambiental deve ser enfrentada por meio de políticas positivas de inclusão, capazes de capacitá-las, protegê-las e equipá-las para exercer plenamente seus direitos de acesso à informação, à participação e à justiça ambiental, conforme previsto no Acordo de Escazú.

Reconhecer e valorizar o protagonismo feminino é reconhecer que as mulheres não são apenas vítimas dos impactos climáticos, mas também agentes essenciais na provisão, no gerenciamento e na proteção da natureza. Sua participação enriquece os processos decisórios, amplia a diversidade de perspectivas e fortalece a democracia ambiental.

Mais do que uma questão de equidade, trata-se de uma estratégia imprescindível para enfrentar a crise climática e conter o desmatamento ilegal. Em diferentes territórios, mulheres já se destacam como guardiãs da floresta, liderando ações de monitoramento e conservação que conferem legitimidade às políticas de proteção. Sua inclusão nos espaços institucionais potencializa essas iniciativas, garantindo escolhas mais legítimas, duradouras e eficazes.

Assim, equilibrar o papel que as mulheres exercem cotidianamente na defesa do meio ambiente com sua inserção efetiva nos processos de decisão político-administrativos é condição para a construção de uma governança ambiental mais justa, democrática e eficiente. Ao assegurar esse equilíbrio, avançamos não apenas na proteção da natureza, mas também na promoção da justiça de gênero e na consolidação de políticas climáticas e florestais capazes de responder às necessidades presentes e às exigências das gerações futuras.

CRISE CLIMÁTICA E GÊNERO:
UMA ANÁLISE BIOCULTURAL DAS VULNERABILIDADES E PERSPECTIVAS PARA A JUSTIÇA CLIMÁTICA

POR FERNANDA JORGE SEQUEIRA[28]

A emergência climática, que impõe desafios multifacetados – ambientais, econômicos, políticos e culturais – manifesta-se de forma heterogênea. Fatores como gênero, raça, classe e território interseccionam-se para determinar as distintas experiências de indivíduos e grupos diante das mudanças climáticas.[29]

Nesse contexto, a crise climática emerge intrinsecamente como uma crise de desigualdades. Embora os grupos mais ricos sejam desproporcionalmente responsáveis pela emissão de gases de efeito estufa, os mais vulneráveis suportam as consequências mais severas.[30] A organização social dos papéis de gênero, em particular, evidencia uma conexão profunda e histórica com a relação humana e o meio ambiente, marcada por uma assimetria que, ao vincular o feminino à natureza, resultou em sua consequente exploração.[31]

A catástrofe atual é percebida como um fruto de visões de mundo alicerçadas no patriarcado e no antropocentrismo, os quais por muito tempo negligenciaram a dimensão geológica e ambiental da história humana.[32] Desnaturalizar essas relações de opressão é crucial para entender como as desigualdades, especialmente as de gênero, se potencializam em eventos climáticos extremos.[33] As vulnerabilidades femininas são acentuadas por fatores socioeconômicos, culturais e ambientais, tais como a carga de trabalho de cuidado, o acesso limitado a recursos e a sub-representação em espaços de tomada de decisão.[34]

O contexto contemporâneo é definidamente moldado pela "Grande Aceleração", período pós-meados do século XX caracterizado pela intensificação sem precedentes das atividades humanas, como o consumo de combustíveis fósseis e o crescimento urbano desordenado, demarcando o início do Antropoceno.[35] Con-

28 Mestre em Direito e Desenvolvimento Sustentável (UFPA). Procuradora do Estado do Pará. Advogada. E-mail: **fernanda.sequeira@pge.pa.gov.br**; ORCID: **https://orcid.org/0000-0002-2345-5054**. Lattes: **http://lattes.cnpq.br/6564054672780581**.

29 CRENSHAW, Kimberlé W. Demarginalizing the intersection of race and sex. *Legal Forum*, Chicago, nº 1, pp. 139-167, 1989.

30 OXFAM. Carbon Emissions of Richest 1 Percent more than Double the Emissions of the Poorest Half of Humanity. *Oxfam*, p. 2, 2020.

31 SHIVA, V.; MIES, M. *Ecofeminismo*. Lisboa: Instituto Piaget, p. 2, 1993.

32 TRÓI, P. *O Antropoceno revisado*: Quem é o "Humano" da crise climática? Sustentável Editora, 2022.

33 RODRÍGUEZ CÁCERES, Luz Stella. A perspectiva do gênero na mudança climática: marcos para o debate. *Terra Livre*, São Paulo, v. 40, nº 1, p. 208, 2025.

34 ANJUM, S.; AZIZ, S. *Women's Health and Climate Change*: A Global Perspective. Springer, 2025.

35 STEFFEN, W. et al. The trajectory of the Anthropocene: the Great Acceleration. *Anthropocene Rev*, v. 2, p. 83, 2015.

tudo, é imperativo questionar a narrativa que imputa a responsabilidade da crise climática a um "humano genérico", conforme argumenta Trói.[36]

As verdadeiras forças motrizes dessa aceleração residem em estruturas de poder específicas, a saber: o colonialismo, o capitalismo e o patriarcado.[37] Essa perspectiva é crucial, pois a persistência do dualismo humano-natureza, profundamente enraizado na filosofia ocidental, tem historicamente servido para justificar a exploração tanto do meio ambiente quanto de grupos sociais marginalizados, notadamente as mulheres.[38]

Para além de uma análise generalista, observa-se que as regiões do Sul Global, particularmente países de baixa e média renda (LMICs), enfrentam o impacto mais severo da crise climática, apesar de serem os menos responsáveis por suas causas.[39] Nesses contextos, mulheres são desproporcionalmente afetadas por questões como a insegurança hídrica e alimentar, a propagação de doenças e o aumento da violência de gênero, além de enfrentarem maiores barreiras para acesso a serviços de saúde, educação e oportunidades econômicas.[40] Essas vulnerabilidades não são meramente biológicas, mas resultam de um complexo arranjo de papéis de gênero, normas sociais e desigualdades estruturais que limitam a capacidade de adaptação e resiliência das mulheres.

Diante desse cenário complexo, torna-se evidente a necessidade de uma abordagem biocultural. Essa perspectiva integra intrinsecamente os limites e necessidades biológicas aos contextos socioculturais que moldam comportamentos, oportunidades e as diversas consequências para a saúde e o bem-estar.

Portanto, este artigo argumenta que a bioculturalidade, combinada com uma perspectiva de gênero interseccional, constitui a lente analítica essencial para compreender e mitigar a emergência climática. Tal abordagem exige não apenas o reconhecimento das vulnerabilidades diferenciadas, mas também a valorização do protagonismo e dos conhecimentos ancestrais das mulheres, historicamente centrais na gestão de recursos naturais e na adaptação local.[41]

Dessa forma, a promoção da igualdade de gênero é intrínseca à eficácia das estratégias de mitigação e adaptação. Considerando que mulheres e homens desempenham papéis e possuem necessidades distintas em relação ao meio ambiente,[42] esta abordagem impulsiona o caminho rumo à justiça climática.

---

36 TRÓI, Marcelo de. Salvador, *cidade movente*: corpos dissidentes, mobilidades e direito à cidade. Tese de Doutorado. Universidade Federal da Bahia, 2021.

37 LATOUR, Bruno. Para distinguir amigos e inimigos no tempo do Antropoceno. *Revista de Antropologia*, São Paulo, v. 57, nº 1, p. 20, 2014.

38 ANJUM, Gulnaz; AZIZ, Mudassar. Climate change and gendered vulnerability: a systematic review of women's health. *Women's Health*, v. 21, p. 8, 2025.

39 MATOS, H. A., et al. *Mulheres e mudanças climáticas no Sul Global*. Paz e Terra, 2023.

40 ANJUM, S.; AZIZ, S. Op. cit.

41 RODRÍGUEZ CÁCERES, A. Op. cit.

42 MATOS, H. A. et al. Op. cit.

Gênero e crise climática: vulnerabilidades e injustiças

Estudos e organismos internacionais demonstram consistentemente a acentuada vulnerabilidade de mulheres e meninas aos efeitos das mudanças climáticas e desastres ambientais.[43]

Essa disparidade não se origina de diferenças biológicas intrínsecas, mas está profundamente enraizada em desigualdades sociais, econômicas e culturais preexistentes.[44] A crise climática, dessa forma, funciona como um multiplicador de ameaças, exacerbando as injustiças historicamente vivenciadas por mulheres, particularmente em contextos de marginalização.

A desigualdade de gênero constitui um pilar fundamental dessa vulnerabilidade, restringindo severamente o acesso feminino a recursos, educação e poder de decisão. Em países de baixa e média renda (LMICs) e em comunidades marginalizadas, mulheres frequentemente carecem de recursos financeiros e possuem acesso limitado à propriedade da terra, a serviços de saúde adequados e a oportunidades educacionais e de emprego estável.[45]

Este fenômeno, conhecido como "feminização da pobreza",[46] posiciona-as em desvantagem crítica na capacidade de resposta e adaptação a choques climáticos.[47] As estatísticas globais reforçam essa disparidade: mulheres são menos propensas a participar do mercado de trabalho formal (63% para mulheres entre 25 e 54 anos, contra 94% para homens), e aproximadamente 2,7 bilhões de mulheres ainda enfrentam barreiras legais para ter as mesmas escolhas de emprego que os homens.[48]

Além das restrições econômicas, as normas sociais e os papéis de gênero tradicionalmente impostos designam as mulheres como as principais responsáveis pelo cuidado familiar e pela provisão de recursos essenciais, como água e alimento. Em cenários de escassez hídrica ou insegurança alimentar, essas tarefas tornam-se mais árduas, demoradas e, frequentemente, perigosas, impactando diretamente a saúde física e mental das mulheres e limitando seu tempo para educação ou atividades geradoras de renda.

Após inundações, por exemplo, é comum que mulheres e meninas dediquem significativamente mais tempo e esforço à busca por água potável e alimentos seguros, percorrendo longas distâncias e expondo-se a riscos de saúde e violência, enquanto

---

43 ONU MULHERES. Gender, Climate & Security: Sustaining Inclusive Peace. New York: UN Women, UN Environment Programme, UN Development Programme, UN Peacebuilding Support Office, 2020. Disponível em: **https://www.unwomen.org/en**. Acesso em: 1 out. 2025.

44 MATOS, H. A. et al. Op. cit.

45 ANJUM, S.; AZIZ, S. Op. cit.

46 A cunhagem do termo "feminização da pobreza" é amplamente atribuída à socióloga e pesquisadora norte-americana Diana Pearce. Ela introduziu o conceito em seu artigo The Feminization of Poverty: Women, Work and Welfare, publicado em 1978. O termo descreve a tendência global crescente de que mulheres, especialmente chefes de família e mães solteiras, representem uma parcela desproporcionalmente maior da população em situação de pobreza.

47 MCLANAHAN, S.; KELLY, E. L. The feminization of poverty. In: CHAFETZ, J. Z. (Org.). *Handbook of the Sociology of Gender*. Boston, MA: Springer, 2006.

48 BANCO MUNDIAL. *Mulheres, empresas e Direito*. Washington, DC: World Bank, 2022.

os homens podem se concentrar na reconstrução da infraestrutura ou na obtenção de assistência externa. Em regiões afetadas pela desertificação, mulheres precisam caminhar muito mais longe para coletar lenha, aumentando a carga física e o risco de encontros perigosos, o que raramente é uma responsabilidade masculina.

Tais situações intensificam o estresse, a ansiedade e podem levar a problemas de saúde mental, incluindo eco-ansiedade e transtorno de estresse pós-traumático, um impacto frequentemente subestimado.[49] A saúde das mulheres é particularmente suscetível aos impactos da crise climática.

Em LMICs, a intensificação de eventos extremos, a poluição do ar e a elevação das temperaturas estão associadas a resultados adversos na saúde materna e neonatal, como partos prematuros, baixo peso ao nascer e natimortos.[50] Durante ondas de calor, mulheres grávidas, em particular, têm um risco muito maior de desidratação e complicações na gravidez do que homens, e a interrupção de serviços de saúde devido a desastres climáticos as afeta diretamente pela perda de acesso a cuidados pré-natais ou partos seguros.

A falta de acesso a serviços de saúde reprodutiva em tempos de crise climática agrava ainda mais essa vulnerabilidade. Além das mulheres cisgênero, indivíduos não binários e transgêneros enfrentam desafios adicionais, incluindo estigma social e discriminação, que limitam seu acesso a serviços essenciais durante desastres climáticos.[51]

A participação limitada das mulheres em decisões políticas e ambientais perpetua e reforça essas desigualdades. A sub-representação feminina em corpos de negociação climática globais, como as Conferências das Partes (COPs) da ONU, é notória, e a visão de que mulheres seriam "incapazes" de participar ativamente ainda persiste.[52] Em comitês de reconstrução pós-desastre, a ausência de mulheres pode levar à formulação de planos que negligenciam a necessidade de espaços seguros para mulheres e crianças, acesso a saneamento adequado ou distribuição de ajuda sensível ao gênero, priorizando estruturas físicas em detrimento das necessidades humanas diferenciadas.

Essa ausência resulta em políticas públicas que frequentemente falham em considerar as necessidades e perspectivas femininas. A exclusão das mulheres do processo decisório e a perpetuação de normas culturais restritivas podem ter consequências fatais.[53] A própria divisão sexual do trabalho, ao relegar as mulheres a esferas domésticas, historicamente limitou sua voz pública e sua participação em instâncias de poder.[54]

Aprofundando a análise, a interseccionalidade evidencia que os impactos da crise climática não são homogêneos entre as mulheres. Fatores como raça, classe,

---

49 Ibid., 2025.

50 ROTHSCHILD, J.; HAASE, E. Socioeconomic stresses of climate change and eco-anxiety for women and their children. *Int J Gynecol Obstet*, v. 160, p. 417, 2023.

51 Ibid., 2025.

52 ANJUM, S.; AZIZ, S. Op. cit.

53 UNFCCC. *Women Still Underrepresented in Decision-Making on Climate Issues under the UN*. 2019.

54 RODRÍGUEZ CÁCERES, A. Op. cit.

etnia e localidade criam múltiplas camadas de desvantagem, tornando certas mulheres significativamente mais vulneráveis.[55] Mulheres de comunidades de baixa renda, povos indígenas e grupos minoritários, por exemplo, enfrentam vulnerabilidades amplificadas e exacerbadas pela crise climática.[56]

O racismo ambiental, ilustrativamente, direciona desproporcionalmente populações racializadas para áreas de maior risco ambiental, convertendo-as em "refugiados climáticos".[57] Em abrigos temporários após eventos extremos, a violência de gênero, como abuso sexual e exploração, torna-se uma preocupação mais grave para mulheres e meninas do que para homens, que não enfrentam esse tipo de risco na mesma proporção.

Em um contexto de emergência climática, as vulnerabilidades sociais preexistentes são intensificadas, manifestando as múltiplas faces da violência de gênero (incluindo abusos em abrigos temporários durante desastres), da pobreza extrema e da insegurança alimentar de forma mais incisiva para esses grupos.[58] A crise climática é, fundamentalmente, uma crise de desigualdades em que as consequências recaem de forma desproporcional sobre aqueles já marginalizados.[59]

Bioculturalidade como chave para a justiça climática

O conceito de bioculturalidade vai além da simples coexistência entre dimensões biológicas e expressões culturais; ele reconhece que as experiências humanas são intrinsecamente moldadas pela interdependência entre o corpo e as práticas culturais.

Essa simbiose mostra-se crucial para a análise da crise climática, uma vez que tanto as vulnerabilidades quanto as estratégias de resiliência estão profundamente enraizadas nessa união indissociável. A negligência da bioculturalidade acarreta, portanto, uma falha na compreensão plena dos impactos e na formulação de soluções verdadeiramente eficazes e equitativas.

As questões biológicas fundamentais, como a saúde reprodutiva e o bem-estar geral, são direta e desproporcionalmente afetadas pela crise climática, exigindo, por conseguinte, uma análise biocultural. Mulheres, particularmente em países de baixa e média renda (LMICs), enfrentam riscos ampliados, com evidências de que eventos climáticos extremos e a poluição ambiental exacerbam problemas como partos prematuros, baixo peso ao nascer e doenças infecciosas.

Dados de uma revisão sistemática recente indicam que a exposição a temperaturas extremas e poluição do ar impacta adversamente a saúde materna e fetal, sendo um fator significativo para resultados negativos na gravidez. Contudo, essa dimensão biológica é inseparável do contexto cultural, que, por sua vez, determi-

55 TEIXEIRA, M.; SCHMITT, C. Op. cit.

56 ANJUM, S.; AZIZ, S. Op. cit.

57 RODRÍGUEZ CÁCERES, A. Op. cit.

58 NASREEN, M. *Violence Against Women During Flood and Post-flood Situations in Bangladesh*. Dhaka: ActionAid Bangladesh, 2009.

59 CASTELO, A. et al. Op. cit.

na o acesso a cuidados de saúde, a distribuição de responsabilidades pela coleta de água e a distribuição das piores consequências da escassez e da poluição. A própria capacidade de resposta a esses problemas de saúde é culturalmente mediada pelo acesso a recursos e informações, geralmente limitado para mulheres.

Paralelamente, o saber cultural, especialmente o conhecimento tradicional e ancestral das mulheres em comunidades indígenas, rurais e costeiras, emerge como um pilar fundamental para uma adaptação mais eficaz às mudanças ambientais. Ecofeministas, como Vandana Shiva e Maria Mies,[60] ressaltaram como a dominação da natureza e das mulheres está interligada, e como os conhecimentos de subsistência e de manejo ecológico feminino contrastam com a lógica extrativista do capitalismo industrial.

Mulheres nessas comunidades, por estarem em contato direto com a terra e os recursos naturais para o sustento familiar, desenvolvem uma compreensão profunda dos ecossistemas locais, das técnicas agrícolas resilientes e das estratégias de gestão da água. A relevância da abordagem biocultural é ainda mais profundamente ilustrada pelo conceito de Corpo-Território, uma epistemologia latino-americana que concebe o corpo das mulheres como uma extensão indissociável do território e vice-versa. Essa perspectiva, defendida por feminismos comunitários e territoriais como os de Silvia Rivera Cusicanqui e ativistas de Chiapas, denuncia que as violências sofridas pelo corpo feminino (em cenários de conflito, exploração ou contaminação) são um reflexo direto das violências infligidas à terra.

Em consequência, a defesa do território torna-se intrinsecamente ligada à defesa da própria existência e da identidade dessas mulheres e de seus povos. O avanço de empreendimentos poluidores e extrativistas, característicos das "zonas de sacrifício", impacta diretamente a saúde das comunidades, especialmente de mulheres, que veem seus modos de vida sacrificados em favor da lógica industrial, um testemunho brutal da interconexão entre saúde biológica e integridade territorial.

Mesmo com esse potencial vasto e transformador, ainda hoje muitos desses saberes bioculturais e experiências vividas pelas mulheres não são suficientemente considerados nas políticas públicas, dificultando avanços reais. A persistência de um modelo de tomada de decisão que valoriza o conhecimento técnico-científico ocidental em detrimento do saber tradicional e empírico resulta em "mal- adaptações", ou seja, soluções que falham em abordar as causas profundas das vulnerabilidades e podem até agravá-las. A literatura indica, por exemplo, que apenas 1,5% dos fundos climáticos globais são dedicados a apoiar mulheres, um dado que contrasta com a evidência de que investimentos em mulheres são substancialmente mais benéficos para a comunidade em geral.

A integração da bioculturalidade oferece, portanto, um caminho transformador para enfrentar a crise climática, permitindo a formulação de respostas que transcendem as soluções puramente tecnológicas ou economicistas. Ao reconhecer a profunda conexão entre a saúde dos ecossistemas e o bem-estar humano, especialmente o das mulheres, a abordagem biocultural promove a valorização de saberes locais e ancestrais[61] – como as práticas agrícolas resilientes,

---

60 SHIVA, V.; MIES, M. *Ecofeminismo*. Lisboa: Instituto Piaget, 1993.

61 ULLOA, A. Feminismos territoriales en América Latina: defensas de la vida frente a los extracti-

a gestão sustentável da água e o uso medicinal de plantas cultivadas por comunidades tradicionais.

Isso não só potencializa a adaptação e mitigação dos impactos climáticos de forma culturalmente apropriada e sustentável, mas também resgata e fortalece a agência de grupos historicamente marginalizados. Ao colocar as vozes e os conhecimentos das mulheres no centro do planejamento e da implementação das ações climáticas, a bioculturalidade atua como um catalisador para políticas mais equitativas e eficazes, que respeitam a diversidade de modos de vida e promovem a coexistência harmoniosa entre humanos e natureza, essencial para uma verdadeira justiça climática.

Gênero nas políticas climáticas

A incorporação de perspectivas de gênero em políticas climáticas é demonstradamente crucial para a construção de respostas mais eficientes e equitativas aos desafios da crise climática. Pesquisas indicam que a busca por igualdade de gênero fortalece a resiliência comunitária,[62] visto que a ampliação da voz e da participação feminina nos processos decisórios gera soluções mais inovadoras e alinhadas às realidades locais.[63] Nesse sentido, a valorização dos saberes bioculturais e a promoção da inclusão feminina nos debates ambientais configuram-se como caminhos indispensáveis para a efetivação da justiça climática.[64]

Em paralelo, a relevância dessa abordagem se manifesta em contextos como o da região amazônica no Brasil, especificamente entre as comunidades ribeirinhas e tradicionais do Pará. Essas comunidades dependem intrinsecamente dos rios, da floresta e de seus ciclos naturais para subsistência e são diretamente afetadas pelas mudanças climáticas, como a alteração dos regimes de chuva, secas prolongadas e inundações mais severas.[65]

As mulheres nessas comunidades desempenham um papel central na gestão dos recursos hídricos e florestais, na agricultura de subsistência e na manutenção dos conhecimentos tradicionais sobre o uso da biodiversidade e os sinais da natureza. Elas são as guardiãs de práticas bioculturais que representam verdadeiras estratégias de adaptação. Por exemplo, estudos indicam que em comunidades tradicionais da Amazônia as mulheres são frequentemente as responsáveis pela coleta e processamento de produtos florestais não madeireiros, pela manutenção de roças e quintais agroflorestais e pela transmissão de conhecimentos sobre plantas medicinais e técnicas de manejo sustentável.[66]

---

vismos. *Nómadas*, Bogotá, v. 45, p. 125, 2016.

62 SINGH, P. et al. The role of women in community resilience to climate change. *Womens Stud Int Forum*, v. 90, 102550, p. 11, 2022.

63 MATOS, H. A. et al. Op. cit.

64 TEIXEIRA, M.; SCHMITT, C. Op. cit.

65 FEARNSIDE, P. M. *Desmatamento na Amazônia e mudanças climáticas*. São Paulo: Editora USP, 2018.

66 NASCIMENTO, A. C. S. et al. *Conhecimento tradicional e adaptação climática na Amazônia*. Rio

Essas atividades são diretamente impactadas pelas alterações climáticas. Em períodos de cheia ou seca extrema, as mulheres ribeirinhas enfrentam maior dificuldade no acesso à água potável, na locomoção e na garantia da alimentação familiar, reproduzindo as vulnerabilidades observadas em outros contextos.[67]

No entanto, são também essas mulheres que lideram iniciativas locais de resiliência, como a diversificação de cultivos adaptados às novas condições climáticas ou a organização para a proteção de territórios e recursos hídricos contra a contaminação. Colacionando dados de forma indireta, a importância do extrativismo sustentável, muitas vezes liderado por mulheres, para a economia de comunidades como as do Pará pode ser vista nos dados do IBGE, que apontam para a relevância dos produtos florestais não madeireiros na subsistência local, uma atividade intrinsecamente ligada ao saber feminino e ao equilíbrio biocultural.[68]

A persistência de lacunas no empoderamento político e econômico demonstra que a efetividade das políticas de gênero é frequentemente comprometida pela ausência de um compromisso político robusto e pela não inclusão transversal dos interesses e necessidades das mulheres nas agendas governamentais.[69] Conforme destacam Anjum e Aziz,[70] a integração de gênero nas políticas climáticas frequentemente se limita a uma "dicotomia simplista masculino-feminino", negligenciando as interseccionalidades e a complexidade das dinâmicas de poder.

Diante dessa constatação, torna-se imperativo que as políticas climáticas evoluam de uma abordagem meramente "sensível ao gênero" para uma perspectiva "transformadora de gênero".[71] Essa transição implica não apenas reconhecer as diferentes vulnerabilidades e capacidades, mas atuar ativamente para desmantelar as estruturas patriarcais e as desigualdades subjacentes que constituem as raízes da vulnerabilidade.

Tal transição exige investimentos direcionados, como a proposta de alocar metade dos fundos climáticos, incluindo os de perdas e danos, diretamente para mulheres ou organizações lideradas por mulheres,[72] pois estudos de microcrédito já demonstraram que o investimento em mulheres gera benefícios mais substanciais para a comunidade.[73]

A valorização do conhecimento tradicional e do protagonismo feminino, como exemplificado pelas ribeirinhas do Pará, é um testemunho da capacidade de agência das mulheres, desafiando a percepção de que seriam apenas vítimas passivas da crise climática.[74] A incorporação desses saberes bioculturais nas políticas

---

de Janeiro: Editora Garambone, 2018.

67 RODRÍGUEZ CÁCERES, A. Op. cit.

68 IBGE. Estatísticas da Produção Extrativista Vegetal e da Silvicultura. 2020.

69 MATOS, H. A. et al. Op. cit.

70 ANJUM, S.; Aziz, S. Op. cit.

71 Ibid., 2025.

72 CASTELO, S. et al. The impact of the climate crisis on gender inequality. *Frontiers in Sustainable Cities*, v. 6, pp. 1-12, 2024.

73 Ibid.

74 ANJUM, S.; Aziz, S. Op. cit.

não apenas as torna mais eficazes e adaptadas localmente, mas também promove a justiça epistêmica, reconhecendo a diversidade de fontes de conhecimento.

Ao fomentar a participação feminina em todas as etapas — da concepção à implementação e monitoramento de projetos — as políticas climáticas podem gerar um impacto positivo que se estende para além do ambiente, impulsionando o desenvolvimento sustentável.

Desafios e potenciais caminhos

Não obstante os avanços na conscientização e nas normativas legais relativas à integração de gênero nas políticas climáticas, desafios estruturais e persistentes continuam a dificultar a construção de uma resposta equitativa e eficaz à crise ambiental. A superação desses obstáculos exige não apenas a implementação de novas políticas, mas uma transformação profunda nas abordagens e estruturas de poder vigentes.[75]

Primeiramente, a sub-representação das mulheres em debates de alto nível sobre o meio ambiente persiste como uma barreira significativa. Embora o "equilíbrio de gênero" seja recorrentemente evocado em fóruns como as Conferências das Partes (COPs) da ONU, a participação feminina em corpos de negociação climática globais permanece notavelmente baixa, com uma média de 33%.[76]

Essa lacuna não é apenas numérica; ela reflete a persistência de uma visão que desconsidera as mulheres como agentes capazes de participar ativamente da tomada de decisões e ações climáticas.[77] A dominância de narrativas e perspectivas masculinas nesses espaços impede que as experiências e necessidades específicas das mulheres sejam adequadamente articuladas e incorporadas às políticas.[78] Como resultado, as políticas climáticas podem perpetuar ou até exacerbar as desigualdades de gênero existentes, em vez de mitigá-las.[79]

Em segundo lugar, as políticas públicas atuais frequentemente falham em responder plenamente às vulnerabilidades de grupos diversos, especialmente as de mulheres em contextos de interseccionalidade. Existe uma "lacuna significativa entre a vasta literatura sobre a vulnerabilidade de gênero às mudanças climáticas e a incorporação de medidas que integram esse componente em projetos e respostas políticas".[80] Essa falha é visível na inadequação das respostas a necessidades básicas em situações de desastre, como a falta de abrigos seguros para mulheres e meninas, instalações sanitárias segregadas e produtos de higiene menstrual.[81]

---

75 CASTELO, A. et al. Op. cit.

76 Ibid.

77 MATOS, H. A. et al. Op. cit.

78 ANJUM, S.; AZIZ, S. Op. cit.

79 Ibid.

80 CASTELO, A. et al. Op. cit.

81 Ibid.

A "inclusão" de gênero nas políticas por vezes mascara seu "esvaziamento e a despolitização do sentido inicial pretendido", convertendo-se em uma mera formalidade desprovida de impacto real na experiência das mulheres marginalizadas.[82] Consequentemente, políticas *gender-blind* – cegas ao gênero – continuam a ser implementadas, o que as impede de abordar eficazmente as dinâmicas de poder e as barreiras estruturais que a crise climática intensifica.[83]

Finalmente, o reconhecimento e a integração dos saberes bioculturais são limitados, especialmente entre coletivos tradicionalmente marginalizados.[84] A abordagem ocidental dominante na ciência e na formulação de políticas ambientais historicamente desvalorizou os conhecimentos tradicionais e ancestrais de povos indígenas e comunidades locais, incluindo aqueles detidos por mulheres.[85]

Esse "epistemicídio" não apenas representa uma injustiça, mas também uma perda crítica de estratégias de adaptação localmente eficazes. Mulheres de regiões rurais e indígenas, como as ribeirinhas do Pará, possuem um profundo conhecimento sobre a gestão de recursos naturais, agricultura sustentável e indicadores ambientais, desenvolvidos por gerações de interação direta com seus ecossistemas.[86] Contudo, a persistência do "modelo dominante" da racionalidade ocidental, que tende a ver a natureza como um recurso a ser controlado, impede a valorização desses saberes.[87] A falta de investimento em ciência e tecnologia em países em desenvolvimento, combinada com a baixa valorização do saber tradicional, impede que esses conhecimentos sejam integrados em planos de mitigação e adaptação de forma significativa.[88]

A superação desses obstáculos exige, em última instância, uma transição urgente de políticas meramente "sensíveis ao gênero" para abordagens "transformadoras de gênero", as quais desafiem as normas patriarcais e as desigualdades estruturais subjacentes.[89] Isso implica não apenas fortalecer a participação das mulheres em todos os níveis decisórios, mas também garantir o acesso equitativo a recursos e capacitação.[90]

A alocação de uma parcela significativa dos fundos climáticos diretamente para mulheres e organizações lideradas por elas, como a proposta de 50% dos

82 RODRÍGUEZ CÁCERES, A. Op. cit.

83 ANJUM, S.; AZIZ, S. Op. cit.

84 Essa limitação no reconhecimento dos saberes bioculturais está intrinsecamente ligada ao conceito de **epistemicídio**. Ele denota a supressão sistemática de conhecimentos de grupos marginalizados como os povos tradicionais por um modelo científico ocidental hegemônico, resultando em injustiça epistêmica e perda de estratégias eficazes de adaptação climática local.

85 PITTS, M. M.; KHANDER, S. R. Does micro-credit empower women? Evidence from Bangladesh. *Policy Research Working Paper*, The World Bank, 2003.

86 MATOS, H. A. et al. Op. cit.

87 RODRÍGUEZ CÁCERES, A. Op. cit.

88 MATOS, H. A. et al. Op. cit.

89 ANJUM, S.; AZIZ, S. Op. cit.

90 MATOS, H. A. et al. Op. cit.

fundos de perdas e danos,[91] é um caminho para empoderar economicamente esses grupos. A valorização dos saberes bioculturais, por sua vez, requer o fomento de pesquisas participativas e a criação de plataformas em que o conhecimento local e tradicional possa ser compartilhado e integrado de forma respeitosa e equitativa nas estratégias climáticas.[92]

Em suma, somente pela consolidação da abordagem biocultural, aliada à participação ativa e à liderança de mulheres e outros grupos historicamente marginalizados, será factível edificar respostas à crise climática que sejam não apenas verdadeiramente justas, mas também eficazes e sustentáveis.[93]

Conclusão

Em síntese, a crise climática não representa um desafio homogêneo, mas sim uma complexa interseção de fatores ambientais, sociais e culturais que demandam uma abordagem analítica e propositiva igualmente multifacetada. Este artigo defendeu, de forma categórica, que a bioculturalidade, aliada a uma perspectiva de gênero interseccional, constitui a bússola indispensável para navegar e mitigar os impactos dessa emergência.

A análise demonstrou que as mulheres, em suas diversas realidades, não são meras vítimas passivas das alterações climáticas, mas sim portadoras de vulnerabilidades amplificadas por desigualdades estruturais históricas e normas sociais arraigadas. Contudo, e de forma igualmente crucial, elas emergem como protagonistas e detentoras de saberes ancestrais e práticas bioculturais resilientes, fundamentais para a adaptação e a construção de futuros mais justos e sustentáveis.

A negligência dessas dimensões – seja pela sub-representação feminina nos espaços decisórios, pela persistência de políticas *gender-blind* (cegas ao gênero), ou pela desvalorização do conhecimento local – tem conduzido a "mal-adaptações" e à perpetuação das injustiças. A excelência na resposta climática, portanto, transcende a mera implementação de tecnologias ou o estabelecimento de metas de emissão. Ela reside na capacidade de construir políticas genuinamente transformadoras de gênero, que não apenas reconheçam as diferenças, mas ativamente desmantelem as estruturas patriarcais e desiguais subjacentes.

Isso implica um compromisso irrestrito com o empoderamento feminino em todas as suas vertentes: política, econômica e social. A integração dos saberes bioculturais, a valorização das vozes marginalizadas e a alocação de recursos financeiros específicos para iniciativas lideradas por mulheres são, consequentemente, pilares inegociáveis para a construção de uma justiça climática substantiva.

A visão para o futuro, que este estudo almeja inspirar, é a de um paradigma climático que celebre a diversidade de vidas e conhecimentos. Um futuro em que a interdependência entre o bem-estar humano e a saúde do planeta seja plenamente

91 CASTELO, A. et al. Op. cit.

92 RODRÍGUEZ CÁCERES, A. Op. cit.

93 FREITAS, S. Op. cit.

reconhecida e em que as soluções sejam forjadas a partir de uma ecologia de saberes, com as mulheres no epicentro da liderança e da inovação.

Somente assim a humanidade poderá aspirar a um desenvolvimento verdadeiramente sustentável e equitativo, reafirmando que a igualdade de gênero e a justiça biocultural não são meros adendos, mas sim o cerne da resiliência planetária.

MUDANÇAS CLIMÁTICAS:
TRABALHO DECENTE E JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL

POR CIRLENE LUIZA ZIMMERMANN[94]

As mudanças climáticas e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente e as pessoas não são mais uma previsão distante, mas uma realidade presente que já se manifesta de forma concreta no cotidiano da sociedade. Ondas de calor extremo, enchentes, secas prolongadas, incêndios e deslizamentos impactam comunidades em todo o planeta, provocando perdas ambientais e econômicas, mas também profundas violações de direitos humanos. O mundo do trabalho é um dos espaços em que tais impactos se revelam de forma mais intensa, pois trabalhadores e trabalhadoras estão diretamente expostos às transformações ambientais que alteram as condições de saúde, segurança e dignidade laboral.

Nesse contexto, o direito fundamental ao trabalho em ambientes seguros e saudáveis, reconhecido pela Constituição Federal e elevado pela OIT, em 2022, à condição de princípio fundamental do trabalho, ganha centralidade no debate jurídico contemporâneo. Garantir ambientes de trabalho protegidos em tempos de crise climática exige tanto medidas de adaptação voltadas à proteção imediata da saúde e da integridade física e mental quanto políticas de mitigação capazes de transformar as bases produtivas e reduzir emissões de gases de efeito estufa com transição justa.

A crise climática, contudo, não afeta todos de forma homogênea. Seus efeitos recaem com mais intensidade sobre as populações socialmente vulneráveis: pobres, negros, mulheres, crianças, povos indígenas, quilombolas, pescadores artesanais e pequenos agricultores. São justamente esses grupos que se encontram nos postos de trabalho mais precários, informais e perigosos, sofrendo simultaneamente com a degradação ambiental e com a violação de seus direitos fundamentais.

É nesse ponto que emerge o conceito de justiça sociolaborambiental, que articula a proteção ambiental à proteção social e trabalhista e reconhece que não há clima sustentável sem trabalho sustentável, decente, seguro e saudável.[95] O Ministério Público do Trabalho, por meio de guias e recomendações, tem contribuído para consolidar essa visão, articulando a defesa do meio ambiente laboral à agenda global de combate à crise climática.

Este artigo tem, portanto, como objetivo analisar a relação entre mudanças climáticas, trabalho e justiça socioambiental, a partir de três eixos: os impactos da crise climática sobre o direito fundamental ao trabalho seguro e saudável; os

---

94 Procuradora do Ministério Público do Trabalho (MPT) desde 2016. Coordenadora Nacional da Coordenadoria de Defesa do Meio Ambiente do Trabalho e da Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora (Codemat/MPT) 2023-2025. Procuradora Federal na Advocacia-Geral da União (AGU) de 2007 a 2016. Mestra e Bacharela em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). E-mail: **cirlene.zimmermann@mpt.mp.br**.

95 ZIMMERMANN, Cirlene Luiza; PEREIRA, José de Lima Ramos. Abril Verde: por um futuro sustentável no trabalho e no clima. [2025a]. Disponível em: **https://www.metropoles.com/colunas/juris/abril-verde-por-um-futuro-sustentavel-no-trabalho-e-no-clima**. Acesso em: 25 set. 2025.

efeitos desiguais sobre as populações vulneráveis e a correlação com práticas como trabalho infantil e trabalho escravo; e a necessidade de medidas de mitigação, de uma transição justa e da consolidação da justiça sociolaborambiental como horizonte normativo e político.

Os impactos das mudanças climáticas no direito fundamental ao trabalho seguro e saudável

As mudanças climáticas configuram um dos maiores desafios do século XXI, com repercussões diretas sobre os direitos fundamentais e, em especial, sobre o direito ao trabalho seguro e saudável. A elevação da frequência e da intensidade de eventos climáticos extremos, como ondas de calor, secas prolongadas, enchentes, deslizamentos e incêndios, repercute de maneira imediata no mundo laboral, afetando a saúde, a segurança, a produtividade e a própria sobrevivência de milhões de pessoas trabalhadoras. O relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC)[96] tem reiteradamente demonstrado que os impactos da crise climática são mais frequentes, intensos e desigualmente distribuídos, atingindo de modo mais severo as populações vulneráveis, como os pobres, negros, moradores de periferias e trabalhadores informais, que exercem atividades de maior exposição a riscos e em condições precárias.

O direito ao trabalho seguro e saudável foi elevado, em 2022, ao patamar de princípio fundamental da OIT. Essa decisão histórica, fundamentada nos alarmantes índices de acidentes e adoecimentos relacionados ao trabalho, reafirma que não é possível dissociar o trabalho decente da preservação da saúde e da vida das pessoas trabalhadoras. A OIT dispõe de instrumentos normativos centrais, como as Convenções nº 155 e nº 187, que estabelecem diretrizes para a promoção de políticas nacionais de saúde e de segurança no trabalho, impondo aos Estados e empregadores o dever de adotar medidas adequadas, eficazes e suficientes de prevenção diante de quaisquer riscos ocupacionais.

No âmbito internacional, soma-se a esse marco a Resolução nº 76/300 da Assembleia Geral das Nações Unidas, que reconheceu, em 2022, o direito humano a um ambiente limpo, saudável e sustentável.[97] É possível afirmar que esse reconhecimento expande, ainda que de maneira implícita, a concepção tradicional de meio ambiente, incluindo o meio ambiente laboral, considerando que grande parte da poluição ambiental decorre de escolhas quanto a processos produtivos. Tal conceito ampliado também permite fortalecer o vínculo entre direitos humanos, justiça climática e dignidade do trabalhador. Ademais, a Agenda 2030 da ONU,[98]

---

96 Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC). Mudança do Clima 2023: Relatório Síntese. Disponível em: **https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_LongerReport_PO.pdf**. Acesso em: 26 set. 2025.

97 ORGANIZAÇÃO das Nações Unidas (ONU). ONU aprova resolução sobre meio ambiente saudável como direito humano. [2022]. Disponível em: **https://news.un.org/pt/story/2022/07/1796682**. Acesso em: 25 set. 2025.

98 NAÇÕES Unidas Brasil. *Como as Nações Unidas apoiam os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil*. Disponível em: **https://brasil.un.org/pt-br/sdgs**. Acesso em: 26 set. 2025.

em sua meta 8.8, estabelece a obrigação de proteger a segurança e a saúde de trabalhadores e trabalhadoras em escala global, conectando a proteção laboral ao desenvolvimento sustentável.

Ainda no plano internacional, em julho de 2025, duas opiniões consultivas históricas foram publicadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e pela Corte Internacional de Justiça (CIJ). De ambas, é possível extrair a íntima relação entre os deveres de proteção climática e de proteção do meio ambiente do trabalho.

A Corte IDH emitiu a Opinião Consultiva 32/25 sobre Emergência Climática e Direitos Humanos,[99] em que reforça a urgência da crise climática, reconhecendo-a como uma ameaça direta aos direitos humanos. Essa decisão exige que os Estados ajam de forma diligente, utilizando a melhor ciência disponível e definindo metas ambiciosas para mitigação e adaptação diante dos impactos das mudanças climáticas. A OC-32/25 também reconheceu o Direito Humano a um clima saudável como um direito autônomo e a elevação da proteção climática à categoria de norma imperativa do direito internacional que vincula todos. A decisão destaca ainda a responsabilidade das empresas e a importância do acesso à informação e da participação, além de ressaltar o dever de proteção de grupos em situação de vulnerabilidade, que são desproporcionalmente afetados pela emergência climática.

Já a opinião consultiva da CIJ, que é a mais alta corte das Nações Unidas, declarou a mudança climática como uma "ameaça urgente e existencial", pois "os efeitos adversos da mudança climática podem prejudicar significativamente o desfrute efetivo de certos direitos humanos, como o direito à saúde" e "o direito a um padrão de vida adequado".[100] Diante disso, reconheceu obrigações internacionais dos Estados no contexto das mudanças climáticas e da crise climática global, esclarecendo a extensão das responsabilidades jurídicas internacionais. Entre as obrigações, foram apontadas as de adotar medidas que contribuam para a mitigação dos gases de efeito estufa, bem como de devida diligência sobre suas responsabilidades comuns; e de prevenir danos significativos ao meio ambiente, agindo com a devida diligência e utilizando todos os meios à sua disposição para impedir que as atividades realizadas sob sua jurisdição ou controle causem danos significativos ao sistema climático e a outras partes do meio ambiente. Apontou ainda que a violação por um Estado de quaisquer das obrigações identificadas constitui um ato internacionalmente ilícito que implica a responsabilidade internacional desse Estado, o qual tem o dever contínuo de cessar a obrigação violada e de retornar ao status quo ante, de prestar garantias de não continuidade das ações ou omissões ilícitas e de reparar integralmente os Estados lesados na forma de restituição, compensação e satisfação.[101]

---

99 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Opinião Consultiva 32 de 2025: Emergência Climática e Direitos Humanos. Disponível em: **https://corteidh.or.cr/tablas/OC-32-2025/**. Acesso em: 26 set. 2025.

100 G1. Tribunal Mundial: Mudanças climáticas são 'ameaça existencial'. Disponível em: **https://g1.globo.com/meio-ambiente/noticia/2025/07/23/em-parecer-historico-o-tribunal-mundial-afirma-que-as-mudancas-climaticas-sao-uma-ameaca-existencial.ghtml**. Acesso em: 26 set. 2025.

101 CONSULTOR JURÍDICO. Histórica opinião consultiva da CIJ sobre mudanças climáticas. Disponível em: **https://www.conjur.com.br/2025-jul-28/historica-opiniao-consultiva-da-cij-sobre-mundancas-climaticas/**. Acesso em: 26 set. 2025.

No Brasil, o direito ao meio ambiente equilibrado encontra-se consagrado no art. 225 da Constituição Federal de 1988,[102] a redução dos riscos inerentes ao trabalho é assegurada pelo art. 7º, XXII, e o direito à saúde é garantido pelo art. 196. Tais dispositivos revelam a natureza fundamental do direito ao trabalho seguro e saudável, que deve ser compreendido como dimensão específica do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Esse entendimento é reforçado pela doutrina, pela jurisprudência trabalhista e pelas Normas Regulamentadoras do Ministério do Trabalho,[103] que reconhecem a responsabilidade empresarial não apenas sobre os riscos intrínsecos às atividades produtivas, mas também sobre perigos externos previsíveis, como aqueles decorrentes de crises climáticas.

As mudanças climáticas introduzem novos riscos ocupacionais. O calor extremo pode provocar estresse térmico, exaustão, desidratação e até morte, especialmente em atividades desenvolvidas a céu aberto, como na agricultura, na construção civil, na limpeza urbana e nos serviços de entrega. Por outro lado, enchentes e deslizamentos expõem trabalhadores a acidentes graves, perdas materiais e doenças infecciosas, merecendo especial atenção aqueles que atuam nas linhas de frente, como resgatistas e brigadistas. A fumaça oriunda de queimadas e incêndios florestais intensifica doenças respiratórias, enquanto a maior incidência de radiação solar aumenta os riscos de câncer de pele. Até mesmo em ambientes internos, a elevação da temperatura e a precariedade da climatização elevam os riscos de adoecimento físico e mental.[104]

A OIT, em seu relatório "Garantir a segurança e a saúde no trabalho num clima em mudança",[105] estimou que mais de 2,4 bilhões de pessoas no mundo já estão expostas ao calor excessivo em razão das mudanças climáticas. No Brasil, episódios recentes confirmam esse cenário: as enchentes no Rio Grande do Sul em 2024 e a tragédia de Petrópolis em 2022 evidenciaram a vulnerabilidade dos trabalhadores em situações de desastres ambientais, com perdas de vidas, empregos e renda.[106]

Nesse contexto, torna-se inadiável repensar as políticas públicas e as ações empresariais de segurança e saúde no trabalho. Medidas de adaptação, mitigação e prevenção precisam ser incorporadas aos programas de saúde e segurança laboral, prevendo reorganização de jornadas, pausas, acesso à hidratação,

---

102 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: **http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm**. Acesso em: 25 set. 2025.

103 BRASIL, Ministério do Trabalho e Emprego. *Norma Regulamentadora nº 01*. 2020. Disponível em: **https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-tripartite-partitaria-permanente/normas-regulamentadora/normas-regulamentadoras-vigentes/nr-01-atualizada-2024-i-1.pdf**. Acesso em: 10 set. 2025.

104 ZIMMERMANN, Cirlene Luiza. O direito fundamental ao trabalho seguro e saudável em situações de crises socioambientais. *Revista do MPT*/RS. A preservação dos direitos fundamentais do trabalho durante situações de crises ambientais. [2025b]. Vol. 1, nº 1. Porto Alegre: Procuradoria Regional do Trabalho da 4ª Região, 2025. Disponível em: **https://www.prt4.mpt.mp.br/images/Ascom/2025/revistaprt4/revista/RevistaPRT4_n1_2025.pdf**. Acesso em: 25 set. 2025.

105 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Garantir a segurança e a saúde no trabalho num clima em mudança*. [2024]. Disponível em: **https://www.ilo.org/pt-pt/publications/sintese-do-relatorio-garantir-seguranca-e-saude-no-trabalho-num-clima-em**. Acesso em: 25 set. 2025.

106 ZIMMERMANN, Cirlene Luiza. [2025b].

fornecimento de equipamentos de proteção adequados, treinamentos e sistemas de alerta precoce para situações climáticas extremas.[107] A educação para a prevenção, prevista no art. 14 da Convenção 155 da OIT, deve ser difundida também no âmbito escolar, por meio de projetos como a iniciativa Segurança e Saúde nas Escolas,[108] que reúne Ministério Público do Trabalho, Organização Internacional do Trabalho e Ministério do Trabalho e Emprego, em ações que visam a integrar educação ambiental, promoção de trabalho decente e cultura da prevenção.[109]

O direito ao trabalho seguro e saudável, portanto, não pode ser relativizado em tempos de crise climática. Pelo contrário, a urgência da crise exige ampliar o alcance de sua proteção, de modo a assegurar que trabalhadores e trabalhadoras, mesmo diante de desastres ambientais, tenham garantidas sua dignidade, sua saúde, sua integridade e sua vida. A justiça climática e a justiça laboral, nesse sentido, são indissociáveis: não há futuro sustentável sem a preservação simultânea do planeta e dos direitos fundamentais das pessoas que trabalham.

Crise climática e os efeitos negativos sobre as populações mais vulneráveis: negros, pobres e povos tradicionais

A crise climática revela-se como um fenômeno global que agrava desigualdades históricas. Os impactos das mudanças climáticas não são neutros: recaem de forma mais intensa sobre os grupos socialmente mais vulneráveis, como pobres, negros, mulheres, crianças e povos tradicionais. Essa constatação, amparada por relatórios científicos, como o já citado relatório do IPCC, e por vivências e experiências sociais recentes, indica que os efeitos adversos da crise não podem ser compreendidos apenas na dimensão ambiental ou econômica, mas também como um grave problema de justiça social e laboral.

O vínculo entre vulnerabilidade social e impactos climáticos é claro. As populações mais pobres, em regra, vivem em áreas urbanas periféricas ou em territórios rurais desassistidos, muitas vezes em moradias precárias, com menor acesso a serviços públicos essenciais. Nesses locais, enchentes, deslizamentos e secas prolongadas produzem efeitos devastadores. Além disso, grande parte dessas pessoas está inserida em atividades laborais precárias, informais e perigosas, como o trabalho rural, a construção civil, a coleta de resíduos, a limpeza urbana e o extrativismo, que são justamente as mais expostas aos riscos climáticos.

---

107 ZIMMERMANN, Cirlene Luiza. Mudanças climáticas: desafio para a saúde e a segurança no trabalho. [2024]. Disponível em: **http://conjur.com.br/2024-mar-31/mudancas-climaticas-desafio-para-a-saude-e-a-seguranca-no-trabalho/**. Acesso em: 25 set. 2025.

108 BRASIL. Ministério Público do Trabalho, Organização Internacional do Trabalho e Ministério do Trabalho e Emprego. Segurança e Saúde nas Escolas. [2023]. Disponível em: **https://segurancaesaudenasescolas.trabalho.gov.br/pt**. Acesso em: 25 set. 2025.

109 ZIMMERMANN, Cirlene Luiza. Segurança e saúde nas escolas: enfrentando as mudanças climáticas e seus impactos no mundo do trabalho a partir da educação. In: *Mudanças climáticas e proteção do meio ambiente do trabalho*. Brasília: MPT, 2025b (no prelo).

Essa precariedade se conecta diretamente a violações graves de direitos fundamentais, como o trabalho infantil e o trabalho escravo contemporâneo. Dados do Ministério Público do Trabalho[110] demonstram que áreas de desmatamento, queimadas ilegais e garimpo clandestino estão entre os principais focos de exploração laboral degradante. O meio ambiente devastado anda de mãos dadas com a exploração humana: onde há destruição da natureza, há, em regra, exploração de trabalhadores e trabalhadoras.

No caso do trabalho infantil, a relação é ainda mais evidente.[111] A degradação ambiental e as emergências climáticas reduzem oportunidades de subsistência para famílias em situação de miséria, o que leva crianças e adolescentes a serem empurrados para atividades laborais, muitas vezes altamente perigosas, quando deveriam ter assegurado o direito constitucional ao não trabalho e ao trabalho protegido, respectivamente. Em áreas rurais, crianças são expostas a agrotóxicos, jornadas extenuantes e calor extremo; em lixões, convivem com contaminação e riscos de acidentes; em atividades informais urbanas, enfrentam violência, exploração e ausência de proteção.[112] Além de violar a Constituição Federal e a Convenção 182 da OIT, o trabalho precoce compromete o desenvolvimento físico, psicológico e educacional, perpetuando ciclos de pobreza e exclusão.

Mesmo quando continuam na escola, as crianças e os adolescentes são mais vulneráveis aos efeitos do clima extremo. O calor extremo dentro das salas de aula pode prejudicar severamente a aprendizagem, com perdas que chegam a ser 50% maiores quando a temperatura ultrapassa os 38°C. Mais de 15 milhões (57,6%) dos estudantes brasileiros matriculados no ensino médio estudam em escolas com baixa ou mínima resiliência a enchentes e oito milhões (33,8%) em instituições não preparadas para seca. Em 2024, mais de um milhão desses estudantes perderam aulas no Brasil por causa de eventos climáticos extremos de seca ou de enchentes.[113]

As mulheres trabalhadoras também sofrem impactos desproporcionais da crise climática. Muitas estão empregadas em atividades de baixa remuneração e pouca proteção social, como o trabalho doméstico, rural ou informal. Quando desastres ambientais ocorrem, são as primeiras a perder renda e as últimas a serem incluídas em medidas de proteção. Além disso, a sobrecarga de responsabilidades com o cuidado de crianças, idosos e familiares doentes, que aumenta em situações de crise, recai majoritariamente sobre as mulheres, ampliando sua vulnerabili-

---

110 BRASIL. Ministério Público do Trabalho. *Observatório da Erradicação do Trabalho Escravo e do Tráfico de Pessoas*. Disponível em: **https://smartlabbr.org/trabalhoescravo/**. Acesso em: 26 set. 2025.

111 MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. *Observatório da Prevenção e da Erradicação do Trabalho Infantil*. Disponível em: **https://smartlabbr.org/trabalhoinfantil**. Acesso em: 26 set. 2025.

112 ZIMMERMANN, Cirlene Luiza; ROSA, Ingrid Millene de Oliveira. Mudanças climáticas e impactos no direito de crianças e adolescentes ao não trabalho. In. *Livro Comemorativo dos 25 anos de atuação da Coordenadoria Nacional de Combate ao Trabalho Infantil e de Promoção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes – Coordinfância*. Brasília: MPT., 2025a (no prelo).

113 BRASIL. Ministério Público do Trabalho. *Cartilha Educativa Segurança e Saúde nas Escolas e Mudanças Climáticas*. [2025a]. Disponível em: **https://mpt.mp.br/pgt/publicacoes/seguranca-e-saude-nas-escolas/cartilha-educativa-seguranca-e-saude-nas-escolas-e-mudancas-climaticas/@@display-file/arquivo_pdf**. Acesso em: 25 set. 2025.

dade. Segundo dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), as mulheres representam a maioria entre os deslocados climáticos, constituindo, aproximadamente, 80% dessas populações forçadas a migrar em decorrência das mudanças ambientais.[114]

O relatório Retrato de Gênero 2025, da ONU Mulheres, divulgado em 15 de setembro de 2025, apontou que, se considerarmos o pior cenário em relação às mudanças do clima, 158,3 milhões de mulheres e meninas poderão entrar para a faixa de pobreza extrema até 2050, o que significa viver com menos de USD 2,15 por dia. Provavelmente, metade delas estarão na chamada África Subsaariana, formada por mais de 40 países.[115]

Entre os grupos mais afetados pela degradação ambiental e pelos impactos das mudanças climáticas estão ainda os povos tradicionais, como indígenas, quilombolas, pescadores artesanais, pequenos agricultores e extrativistas. A subsistência dessas comunidades depende da integridade dos ecossistemas, que vêm sendo degradados pelo desmatamento, pela mineração, pela poluição, pelo uso intensivo de agrotóxicos e pelas próprias mudanças climáticas. A perda de territórios, a contaminação de rios e a destruição de florestas comprometem seus meios de vida e sua cultura. Além disso, esses povos sofrem o que vem sendo denominado de racismo ambiental, caracterizado pela distribuição desigual dos riscos e dos danos ambientais, que recaem de maneira sistemática sobre comunidades negras, indígenas e periféricas.

O racismo ambiental evidencia que a degradação climática não é apenas um fenômeno natural, mas um processo político, social e econômico que concentra danos sobre grupos já historicamente marginalizados. A ocupação de áreas de risco em encostas, várzeas e periferias urbanas, a vulnerabilidade ao calor extremo em moradias precárias, a dependência da natureza para a subsistência em territórios tradicionais, tudo isso evidencia que os efeitos climáticos estão diretamente vinculados à desigualdade estrutural.[116]

Nesse cenário, o direito fundamental ao trabalho decente, seguro e saudável encontra-se ameaçado. Pessoas trabalhadoras precarizadas, expostas a riscos ambientais e climáticos extremos e privadas de proteção social, não têm condições de exercer suas funções em conformidade com a dignidade humana. A degradação da natureza e do clima e a degradação laboral se retroalimentam, configurando um ciclo de violação de direitos humanos.

Diante disso, a proteção das populações mais vulneráveis deve ser compreendida como condição essencial da justiça sociolaborambiental. Políticas públicas

---

114 INSTITUTO Camila e Luiz Taliberti. Refugiados climáticos: os deslocamentos forçados devido a desastres climáticos. Disponível em: **https://somossementes.org.br/refugiados-climaticos/#:~:text=Essas%20mulheres%20carregam%20conhecimentos%20ancestrais,de%20um%20futuro%20mais%20sustent%C3%A1vel**. Acesso em: 26 set. 2025.

115 ONU Mulheres. Retrato de gênero 2025. Disponível em: **https://www.unwomen.org/en/resources/gender-snapshot**. Acesso em: 26 set. 2025.

116 ZIMMERMANN, Cirlene Luiza. Racismo ambiental e mudanças climáticas no mundo do trabalho. [2025d]. In: Seminário ESMPU e TRT12 Mudanças Climáticas e Desastres Socioambientais: repercussões no mundo do trabalho. Florianópolis: ESMPU; TRT12, 2025. Disponível em: **https://www.youtube.com/live/HP3jdWPHuFs?si=eQ0jbqqL8QK2i42e**. Acesso em: 25 set. 2025.

de combate ao trabalho infantil e ao trabalho escravo, de proteção às mulheres trabalhadoras e de salvaguarda aos povos tradicionais precisam ser reforçadas e articuladas. Mais do que isso, o enfrentamento da crise climática exige reconhecer que a vulnerabilidade não é apenas ambiental, mas também social, racial e laboral.

A conexão entre crise climática e desigualdades evidencia, portanto, que a justiça climática não pode ser dissociada da justiça social e trabalhista, o que nos permite seguir para a próxima análise: a necessidade de medidas de mitigação, da construção de uma transição justa e da promoção da justiça sociolaborambiental.

Mitigação das mudanças climáticas, transição justa e justiça sociolaborambiental

A crise climática impõe um duplo desafio ao mundo do trabalho: adaptar-se às condições ambientais já em transformação e, ao mesmo tempo, reduzir a intensidade futura da crise por meio da mitigação. Embora adaptação e mitigação sejam conceitos distintos, ambos devem ser considerados de forma integrada. A adaptação envolve medidas imediatas de proteção à saúde e à segurança dos trabalhadores diante dos novos riscos climáticos, como reorganização de jornadas, pausas em ondas de calor, fornecimento de água potável, protocolos de emergência e vigilância em saúde. Já a mitigação exige mudanças estruturais no modelo de desenvolvimento, com a redução de emissões de gases de efeito estufa e a transformação de processos produtivos intensivos em carbono.

Nesse contexto, o MPT vem assumindo papel central na articulação entre justiça climática e justiça laboral. O Guia de Atuação contra os Impactos das Mudanças Climáticas no Meio Ambiente do Trabalho,[117] lançado em 2025, oferece diretrizes concretas para que empresas e instituições adotem tanto medidas de adaptação quanto estratégias de mitigação, incluindo a revisão de programas de prevenção de riscos, a reavaliação das condições ambientais de trabalho e a integração da agenda climática em políticas e ações de saúde e segurança ocupacional. Ao afirmar que o meio ambiente do trabalho saudável é um direito humano fundamental, o MPT reforça que a luta contra a crise climática passa necessariamente pela efetivação do direito ao trabalho decente.

A transição energética justa é um dos pontos centrais dessa agenda. O combate às mudanças climáticas demanda a redução drástica do uso de combustíveis fósseis e de atividades altamente poluidoras, como mineração predatória, agropecuária extensiva baseada em desmatamento e produção industrial intensiva em carbono. Contudo, a substituição dessas atividades não pode se dar à custa da marginalização de trabalhadores. Estima-se que milhões de pessoas em todo o mundo dependam de empregos em setores "marrons" e corram o risco de perder seus meios de subsistência diante da descarbonização da economia.[118]

---

117 BRASIL. Ministério Público do Trabalho. Guia de Atuação do MPT contra os impactos das mudanças climáticas no meio ambiente do trabalho. [2025b]. Disponível em: **https://mpt.mp.br/pgt/publicacoes/manuais/guia-orientativo-abril-verde-2025_futuro-sustentavel-no-trabalho-e-no-clima/@@display-file/arquivo_pdf**. Acesso em: 25 set. 2025.

118 ZIMMERMANN, Cirlene Luiza. Papel do Ministério Público do Trabalho na mitigação das

Por essa razão, a OIT defende que a transição deve ser justa. Isso significa implementar políticas públicas de requalificação profissional, para que as pessoas trabalhadoras possam migrar para setores sustentáveis; proteção social, assegurando renda mínima e direitos previdenciários durante o processo; e diálogo social, envolvendo sindicatos, empresas, governos e comunidades na definição de caminhos inclusivos.[119] Assim, a transição energética não deve ser apenas tecnológica, mas também social, garantindo que nenhum trabalhador seja deixado para trás.

A justiça sociolaborambiental exige ainda que se reconheça e valorize o papel de grupos historicamente invisibilizados, mas que desempenham funções essenciais para a mitigação. É o caso dos catadores e catadoras de materiais recicláveis, cuja atividade retira, diariamente, toneladas de resíduos dos lixões e aterros. Essa prática contribui para a redução de emissões de metano e para o fortalecimento da economia circular. Contudo, a realidade é marcada por precariedade, ausência de formalização, falta de equipamentos de proteção e estigmatização social. Ademais, um estudo mostrou que 90% dos catadores entrevistados em diferentes regiões do Brasil sofreram com eventos meteorológicos extremos relacionados às mudanças do clima.[120] Assim, a inclusão dos catadores e das catadoras em políticas públicas e programas de logística reversa, a educação ambiental para conscientizar a população e a quantificação do impacto ambiental positivo do trabalho realizado por catadores e catadoras são medidas fundamentais de justiça social, além de estratégias eficazes de mitigação climática.

Outro exemplo importante refere-se aos trabalhadores da bioenergia e da energia eólica, setores em expansão como alternativas limpas às fontes fósseis. A produção de etanol, biogás e biodiesel, se realizada em condições seguras e saudáveis, pode ser aliada na redução de emissões. O mesmo ocorre com relação aos trabalhadores que atuam nos parques eólicos. Entretanto, não são raros os relatos de contratações precárias, jornadas extenuantes, calor extremo e riscos de acidentes, especialmente em áreas rurais.

As comunidades do entorno das atividades supostamente "verdes" também precisam ter seu direito ao meio ambiente equilibrado preservado, o que evidentemente não está acontecendo em casos como a "síndrome da turbina", associada a sintomas como insônia, irritabilidade, dores de cabeça e ansiedade, provocados pelo ruído constante e pelos infrassons emitidos pelo funcionamento das torres eólicas no Nordeste brasileiro.[121]

---

mudanças climáticas. [2025c]. Disponível em: **https://www.conjur.com.br/2025-set-04/papel-do-ministerio-publico-do-trabalho-na-mitigacao-das-mudancas-climaticas/**. Acesso em: 25 set. 2025.

119 ORGANIZAÇÃO Internacional do Trabalho. Resolução sobre uma transição justa para economias e sociedades ambientalmente sustentáveis para todos. [2023]. Disponível em: **https://www.ilo.org/sites/default/files/2025-05/Resolu%C3%A7%C3%A3o-da-OIT-sobre-transi%C3%A7%C3%A3o-justa_PT.pdf**. Acesso em: 26 set. 2025.

120 WIEGO — Women in Informal Emplyment: Globalizing and Organizing. Catadores e catadoras obtêm apoio governamental para aumentar sua resiliência às mudanças climáticas. Disponível em: **https://www.wiego.org/press/catadores-e-catadoras-obtem-apoio-governamental-para-aumentar-sua-resiliencia-mudancas/**. Acesso em: 26 set. 2025.

121 FIOCRUZ. Pesquisadores analisam impactos da "síndrome da turbina eólica". Disponível em: **https://fiocruz.br/noticia/2025/01/pesquisadores-analisam-impactos-da-sindrome-da-turbina-**

Degradação social similar se observa nas atividades de mineração de lítio no Vale do Jequitinhonha (MG). Esse mineral tem sido chamado de "ouro branco" da transição energética, sendo um recurso essencial na produção de baterias usadas em inúmeros dispositivos, desde telefones celulares até veículos elétricos. As atividades minerárias do lítio, todavia, estão resultando em deslocamento de comunidades, destruição de terras agrícolas e impactos na cultura local,[122] além de doenças respiratórias e transtornos psiquiátricos na população.[123] Isso demonstra que a transição para energias renováveis não é automaticamente justa: é preciso assegurar que essas novas atividades sejam também decentes e sustentáveis, seja para quem trabalha diretamente, seja para a população afetada.

A agricultura familiar e os povos tradicionais desempenham igualmente papel estratégico na mitigação. A prática da agroecologia, a conservação de sementes crioulas, a pesca artesanal sustentável e o extrativismo de baixo impacto contribuem para preservar ecossistemas e reduzir a pressão sobre biomas ameaçados. No entanto, esses trabalhadores enfrentam a ameaça constante da grilagem, do desmatamento ilegal e da contaminação de rios e solos. Garantir sua proteção significa respeitar direitos culturais e sociais, além de fortalecer práticas de produção que são essenciais para conter a crise climática.

O elo entre degradação ambiental e exploração do trabalho revela a necessidade de um novo paradigma jurídico: a justiça sociolaborambiental. Essa concepção reconhece que a proteção ambiental e a proteção laboral são indissociáveis e que qualquer estratégia de mitigação deve ter como horizonte o trabalho decente. Não há clima sustentável sem trabalho sustentável; não há justiça ambiental sem justiça social. O direito ao trabalho seguro e saudável, previsto no art. 7º, XXII, da CF/88 e nas Convenções da OIT, e os princípios da prevenção e da precaução, que orientam o Direito Ambiental, inclusive o do Trabalho, convergem nesse esforço de construir sociedades mais justas e sustentáveis.

A mitigação das mudanças climáticas, portanto, não é apenas uma tarefa técnica, mas um projeto social. Implica reduzir emissões, transformar cadeias produtivas e, sobretudo, proteger as pessoas trabalhadoras e as comunidades vulneráveis. O futuro da humanidade depende de unir transição energética justa, valorização do trabalho invisibilizado e efetividade de direitos fundamentais, de modo a honrar o compromisso intergeracional de proteger a vida e a dignidade humana em um meio ambiente equilibrado.

---

eolica. Acesso em: 26 set. 2025.

122 MOVIMENTO pela Soberania Popular na Mineração (MAM). *Sustentável para quem? O Lítio Brasileiro*: A Promessa da Transição Energética e a Insustentabilidade Socioambiental. Disponível em: **https://www.mamnacional.org.br/2023/11/24/sustentavel-para-quem-o-litio-brasileiro-a-promessa-da-transicao-energetica-e-a-insustentabilidade-socioambiental/**. Acesso em: 26 set. 2025.

123 GUATELLI, Caio. *Comunidade no Vale do Jequitinhonha relata doenças após chegada de mina de lítio*. Disponível em: **https://brasil.mongabay.com/2024/11/mineracao-de-litio-adoece-comunidades-do-vale-do-jequitinhonha/**. Acesso em: 26 set. 2025.

Considerações finais

Não há dúvida de que o enfrentamento às mudanças climáticas representa um desafio ambiental de enormes proporções. Mas a crise de direitos humanos, inclusive trabalhistas, gerada pelos efeitos das mudanças climáticas, deve ser encarada com a mesma seriedade. Tais efeitos já se fazem sentir sobre milhões de pessoas trabalhadoras expostas a riscos climáticos extremos, seja pelo calor insuportável, pela fumaça de queimadas, pela poluição do ar, pela instabilidade hídrica, seja pela destruição de ecossistemas de que dependem para sobreviver.

A primeira parte demonstrou que o direito fundamental ao trabalho seguro e saudável, consagrado na Constituição Federal de 1988 e reconhecido como princípio fundamental do trabalho pela OIT, encontra-se em risco diante da intensificação da crise climática, motivo pelo qual os riscos ocupacionais decorrentes das mudanças climáticas precisam ser considerados nos planos de ação climática e programas de gerenciamento de riscos ocupacionais.

Já a segunda parte evidenciou que os impactos são desiguais e recaem de forma mais severa sobre populações vulneráveis, conectando degradação ambiental a práticas ilícitas como o trabalho infantil e o trabalho escravo, e revelando a face cruel do racismo ambiental. Apontou, ainda, a imprescindibilidade das medidas de adaptação aos efeitos das mudanças climáticas no meio ambiente do trabalho, especialmente em atividades mais expostas aos riscos.

A terceiro parte, por sua vez, destacou que não basta adotar medidas adaptativas: é necessário avançar em políticas de mitigação, em uma transição justa que não exclua trabalhadores dos setores "marrons" e na valorização de grupos invisibilizados, como catadores e catadoras de recicláveis e comunidades tradicionais.

Diante desse quadro, conclui-se que não há justiça climática sem justiça social e laboral, o que exige o envolvimento e a atuação efetiva de instituições como o Ministério Público do Trabalho nessa missão.[124] O combate à crise climática exige transformar as bases produtivas, reduzir emissões e proteger trabalhadores e trabalhadoras, assegurando que a transição ecológica seja também uma transição justa. A justiça sociolaborambiental emerge como horizonte normativo indispensável para articular proteção ambiental e proteção do trabalho, de modo a construir um futuro sustentável, inclusivo e digno para as presentes e futuras gerações.

124 ABRAMPA – Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente. *Mudanças climáticas*: a atuação institucional do Ministério Público do Trabalho (MPT) [2025]. Disponível em: **https://mpnacop30.org.br/ministerio-publico-brasileiro/ministerio-publico-do-trabalho/ministerio-publico-do-trabalho-mpt/**. Acesso em: 25 set. 2025.

O ESVAZIAMENTO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS ASSENTAMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 112/2021 DO INCRA

POR ELISÂNGELA MACHADO[125] CÔRTES E CAROLINA SOARES CASTELLIANO LUCENA DE CASTRO[126]

Reforma agrária e justiça social: a promessa constitucional e os desafios de sua efetividade

A Constituição Federal de 1988 consagrou a função social da propriedade como princípio estruturante da ordem jurídica agrária, rompendo com a tradição patrimonialista das constituições anteriores. Ao condicionar o exercício do direito de propriedade ao cumprimento de finalidades coletivas, a Carta de 1988 instituiu uma concepção orientada à justiça social, à sustentabilidade ambiental e à superação das desigualdades históricas no acesso à terra.

O princípio encontra respaldo inicial no art. 5º, inciso XXIII, que estabelece que "a propriedade atenderá a sua função social", norma integrante do rol de direitos e garantias fundamentais e, portanto, cláusula pétrea. É reafirmado, ainda, no art. 170, inciso III, ao dispor que a ordem econômica deve assegurar existência digna a todos, observando, entre outros, o princípio da função social.

No caso da propriedade rural, o art. 186 da Constituição detalha requisitos objetivos que definem o cumprimento dessa função: aproveitamento racional e adequado; utilização sustentável dos recursos naturais; respeito às normas trabalhistas; e exploração voltada ao bem-estar de proprietários e trabalhadores. Esses parâmetros são regulamentados por leis infraconstitucionais, como o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964), a Lei nº 8.629/1993, que regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, e a Lei Complementar nº 76/1993, que disciplina a desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária. Em conjunto, formam um marco jurídico que vincula o direito de propriedade à dignidade da pessoa humana, à justiça social e à redução das desigualdades estruturais no campo.

---

125 Elisângela Machado Côrtes é Defensora Pública Federal. Mestranda em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Direito Penal e Criminologia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2020). Graduada em Direito pela Universidade Federal de Goiás (2013). Ingressou na Defensoria Pública da União em 2020, desenvolvendo atuações nas áreas de direitos humanos, acesso à justiça e sistema de justiça criminal. Defensora Regional de Direitos Humanos no Estado do Pará entre 2021 e 2022. Exerceu o cargo de Secretária de Acesso à Justiça da DPU entre 2023 e 2024.

126 Carolina Soares Castelliano Lucena de Castro é Defensora Pública Federal. Doutora em Teorias Jurídicas Contemporâneas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), com ênfase em Teorias da Decisão, da Interpretação e Justiça (2023). Mestre em Teorias Jurídicas Contemporâneas pela mesma instituição, com foco em Direitos Humanos (2018). Especialista em Direito Penal e Criminologia pelo Instituto de Criminologia e Política Criminal (2015) e em Direito Administrativo pela Universidade Federal Fluminense (2009), onde também concluiu sua graduação em Direito (2008). Ingressou na Defensoria Pública da União em 2010, desenvolvendo atuações nas áreas de direitos humanos, sistema de justiça criminal e política prisional. Defensora Nacional de Direitos Humanos entre junho de 2023 e junho de 2025. Secretária de Atuação no Sistema Prisional da DPU entre 2022 e 2023.

Nesse sentido, Antônio Maués observa que a reforma agrária representa o principal instrumento de que dispõe o Estado brasileiro para concretizar a função social da propriedade rural e democratizar o acesso à terra, em conformidade com os princípios da justiça social, da dignidade da pessoa humana e da redução das desigualdades.[127] Essa política busca enfrentar a histórica concentração fundiária que marca a formação social brasileira, articulando redistribuição de terras, fortalecimento da agricultura familiar, inclusão produtiva, segurança alimentar e desenvolvimento sustentável. Como ressalta José Afonso da Silva, trata-se de um imperativo constitucional de caráter multidimensional, que abrange dimensões econômicas, sociais, ambientais e culturais do território rural.[128]

Sua efetividade, contudo, não se limita à titulação da terra, mas exige ação articulada do Estado em diferentes frentes, tais como acesso, crédito, assistência técnica, infraestrutura e proteção jurídica, de modo a assegurar a plena inclusão das famílias assentadas e a transformação das estruturas agrárias excludentes. Todavia, apesar dos avanços normativos trazidos pela Constituição de 1988, o Brasil ainda figura entre os países com maior concentração fundiária no mundo. O Censo Agropecuário de 2017, elaborado pelo IBGE,[129] mostra que apenas 1% dos estabelecimentos concentram quase metade da área rural, enquanto propriedades de até 10 hectares, embora correspondam a cerca de 50% do total, detêm menos de 3% das terras. O mesmo levantamento mostra que a agricultura familiar, responsável por 70% dos alimentos consumidos no país, ocupa apenas 23% da área agrícola nacional.

Esse quadro tornou-se ainda mais grave diante da lentidão e da fragilidade das políticas de regularização fundiária e de reforma agrária. Como demonstram Amilcar Baiardi, Paulo Mello e Maria Pedroso,[130] a partir de 2011 verificou-se um declínio acentuado da política de assentamentos, marcado por cortes orçamentários, pelo encarecimento das terras em decorrência da valorização do agronegócio e do boom das commodities, além de entraves jurídicos à desapropriação e da percepção de que os custos superariam os benefícios sociais. Nesse contexto de paralisia, os conflitos no campo cresceram de forma expressiva, alcançando em 2023 o maior número registrado desde 1985 pela Comissão Pastoral da Terra, com 2.203 ocorrências.[131]

---

127 MAUÉS, Antonio. Constituição e desigualdade: direito de propriedade e reforma agrária no Brasil. *Lua Nova*: Revista de Cultura e Política. São Paulo: 2022. Disponível em: **https://www.scielo.br/j/ln/a/zBkTKDFDKqtpgyqw6rH8HRt/?lang=pt**. Acesso em: 24 set. 2025.

128 SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 39. ed. São Paulo: 2016.

129 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo agropecuário 2017: resultados definitivos. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: **https://censoagro2017.ibge.gov.br/templates/censo_agro/resultadosagro/index.html**. Acesso em: 24 set. 2025.

130 BAIARDI, Amilcar et at. Reflexões sobre as causas do declínio da reforma agrária no Brasil. *Revista do Desenvolvimento Regional*, 2021. Disponível em: **https://seer.faccat.br/index.php/coloquio/article/view/2218**. Acesso em: 24 set. 2025.

131 COMISSÃO PASTORAL DA TERRA (CPT). Conflitos no campo Brasil 2023. Goiânia: Centro de Documentação Dom Tomás Balduíno – CPT, 2023. Disponível em: **https://cptnacional.org.br/2023/04/14/conflitos-no-campo-brasil-2023**. Acesso em: 24 set. 2025.

A desigualdade no acesso à terra apresenta ainda um claro recorte racial: negros e pardos, que representam 52% da população rural, controlam apenas 20% das áreas cultivadas, enquanto brancos concentram 80%.[132] Essa disparidade, denominada racismo fundiário,[133] revela a permanência das heranças do escravismo e da colonialidade, sustentadas pela inefetividade das políticas públicas e pela omissão do Estado em promover reparações históricas.

Nesse cenário, evidencia-se que a função social da propriedade e a reforma agrária, embora consagradas pela Constituição como deveres estatais de caráter vinculante, permanecem sistematicamente esvaziadas em sua aplicação. Tal inoperância não resulta da insuficiência normativa, mas da ausência de políticas públicas consistentes, da captura das instituições por interesses privados e da reiterada omissão do Estado em assegurar garantias mínimas às populações historicamente vulnerabilizadas.

A Instrução Normativa nº 112/2021 e o esvaziamento da participação social na política de reforma agrária

A inefetividade da função social da propriedade e da política de reforma agrária manifesta-se de forma emblemática na edição da Instrução Normativa nº 112/2021 do Incra.[134] Publicada poucos dias após a celebração de contrato de concessão de uso entre o órgão e a mineradora canadense Belo Sun, que resultou na redução da área do Projeto de Assentamento Ressaca e da gleba federal Ituna, na Volta Grande do Xingu, território já profundamente marcado pelos conflitos socioambientais decorrentes da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, a normativa surgiu em um contexto de forte questionamento jurídico[135] e social.[136]

Destinada a regulamentar a anuência de empreendimentos minerários, energéticos e de infraestrutura em áreas de assentamento, a IN nº 112/2021 esvaziou o direito de participação das comunidades assentadas, restringindo-o a mecanismos meramente formais. Suas únicas menções ao tema estão nos artigos 16 e 17, §2º: o primeiro prevê, a critério da administração, a realização de "esclareci-

132 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo agropecuário 2017: resultados definitivos. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: **https://censoagro2017.ibge.gov.br/templates/censo_agro/resultadosagro/index.html**. Acesso em: 24 set. 2025.

133 PENNA, Camila. O agro é branco? Seletividade racial e política fundiária no Brasil. *Estudos Sociedade e Agricultura*, 2022. Disponível em: **https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/esa30-2_07**. Acesso em: 24 set. 2025.

134 Disponível em: **https://www.gov.br/anp/pt-br/rodadas-anp/oferta-permanente/opc/arquivos/in_incra_112_22122021.pdf**. Acesso em: 24 set. 2025.

135 O contrato de concessão de uso nº 1.224/2021, celebrado entre o INCRA e a Belo Sun Mineração Ltda. em 22 de dezembro de 2021, é objeto da Ação Civil Pública nº 1001161-22.2022.4.01.3903, ajuizada pela Defensoria Pública da União e pela Defensoria Pública do Estado do Pará. O contrato foi anulado em primeira instância e a ação encontra-se em grau recursal.

136 Sobre o tema, ver: SILVA, Elielson Pereira da. *Dossiê*: expropriação ecobiopolítica e mineração no Projeto de Assentamento Ressaca, Volta Grande do rio Xingu. Belém: Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia; UFPA/NAEA, 2022.

mentos gerais" aos assentados, sem caráter deliberativo ou vinculante; o segundo exige audiência pública apenas em licitações para fontes alternativas de energia, restrita à função informativa.

Diante dessas omissões, a Defensoria Pública da União, por meio da Defensoria Nacional de Direitos Humanos, instaurou procedimento administrativo para avaliar os processos de anuência conduzidos pelo Incra e pela Agência Nacional de Mineração (ANM).[137]

A apuração conduzida pela DPU revelou um quadro institucional crítico, caracterizado tanto pela ausência de protocolos técnicos mínimos de participação social quanto pelo descumprimento do dever de consulta prévia, livre e informada. Nenhum dos órgãos responsáveis apresentou normas internas ou diretrizes capazes de assegurar a efetiva participação das comunidades afetadas: a ANM reconheceu não dispor de regulamento específico sobre o tema, e as superintendências regionais do Incra tampouco apresentaram qualquer documento que comprovasse a realização de consultas nos processos analisados. Além disso, tanto o Incra quanto a ANM deixam de realizar estudos sistemáticos sobre os impactos socioeconômicos da sobreposição de empreendimentos minerários em assentamentos, negligenciando questões fundamentais como a segurança alimentar, a organização produtiva e a própria permanência das famílias no campo.

A título exemplificativo, no estado do Mato Grosso, o Incra informou à DPU a existência de 23 processos de anuência sobre áreas de reforma agrária, somando mais de 4.700 ha, sem qualquer registro de consulta às famílias. O quadro se agrava com "consultas" conduzidas por empresas sem supervisão estatal, como no Espírito Santo, onde, segundo o Incra, a mineradora Gilmar José de Carvalho ME realizou sozinha a consulta no Projeto de Assentamento São Felipe, reduzindo o instituto a formalidade sem legitimidade. Já no Rio Grande do Norte, o Incra descreveu irregularidades na implantação de linhas de transmissão (sobretudo eólicas) em assentamentos, tais como no PA Zebelê, com pressão de empreendedores e atravessadores para que assentados solicitem títulos de domínio e liberem cláusulas resolutivas, mesmo sob contratos de concessão de uso.

Tais episódios não constituem falhas pontuais, mas evidenciam um padrão de apagamento e violações estruturais e sistemáticas ao direito à consulta prévia e à participação social, em frontal desrespeito à Convenção nº 169 da OIT e à Constituição Federal. Importa destacar que, mesmo após recomendação formal da Defensoria Pública da União (DPU) para que Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e Agência Nacional de Mineração (ANM) adotassem providências voltadas à correção dessas irregularidades,[138] nenhuma providência efetiva foi adotada.

A persistente inércia estatal e a continuidade das omissões motivaram, assim, o ajuizamento de ação civil pública pela Defensoria Pública da União, com o objetivo de suspender as anuências concedidas em desconformidade com o ordenamento jurídico e de assegurar a implementação de salvaguardas institucionais capazes de proteger os territórios de assentamento contra intervenções unilaterais e lesivas aos direitos das comunidades.

---

137 Processo SEI nº 08038.002021/2024-20.

138 DPGU/DNDH. Recomendação nº 7926065.

Consulta prévia e participação social como garantias fundamentais das comunidades assentadas

O direito à consulta prévia, livre e informada, assegurado pela Convenção nº 169 da OIT, não se restringe a povos indígenas e quilombolas, alcançando também os chamados "povos tribais". No Brasil, essa categoria corresponde aos povos e comunidades tradicionais (PCTs), reconhecidos pelo Decreto nº 6.040/2007 como grupos culturalmente diferenciados, com formas próprias de organização social e vínculos históricos e coletivos com o território.

Aderval Costa Filho sistematiza quatro critérios centrais de autodefinição desses grupos:

- identidade étnico-racial (indígenas, quilombolas, ciganos, povos de terreiro, entre outros);
- vínculo com biomas ou ecossistemas específicos (geraizeiros, caatingueiros, pantaneiros, etc.);
- atividade laboral convertida em marca identitária (pescadores artesanais, quebradeiras de coco babaçu, marisqueiras, etc.); e
- formas de ocupação e uso tradicional do território resultantes de processos históricos, como os retireiros do Araguaia, faxinalenses e comunidades de fechos de pastos.[139]

Sob essa perspectiva, a pluralidade de formas de vida e de territorialização presentes nos projetos de assentamento da reforma agrária constitui expressão concreta da diversidade sociocultural dos povos tradicionais no Brasil. Ao organizarem suas práticas produtivas e sociais na solidariedade, na partilha de recursos e na preservação dos vínculos comunitários, os assentados se enquadram nos parâmetros da OIT para a caracterização de povos tribais. Devem, portanto, ser reconhecidos como titulares do direito à consulta prévia, livre e informada, ainda que residam em assentamentos não formalmente classificados como ambientalmente diferenciados.

Mesmo que se alegue que nem todas as comunidades assentadas se enquadram no conceito de povos e comunidades tradicionais – hipótese que afastaria a incidência direta da Convenção nº 169 da OIT –, tal argumento não afasta a necessidade de sua participação nas decisões que as afetam. Isso porque o direito à participação social está solidamente amparado em princípios constitucionais estruturantes, como a publicidade, a transparência administrativa e a segurança jurídica, cuja observância é obrigatória.

Nessa linha, o princípio da publicidade administrativa se expressa em uma dimensão positiva, que impõe ao Estado o dever de assegurar amplo acesso à in-

139 CERQUEIRA, Edmilton et al. (Org.). *Os povos e comunidades tradicionais e o Ano Internacional da Agricultura Familiar*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2015.

formação, condição para o conhecimento, a participação e o controle social, e em uma dimensão negativa, que impede a administração de atuar em segredo, salvo em hipóteses excepcionais de proteção da segurança pública ou da intimidade.[140] Como observa Canotilho, tal princípio se desdobra em quatro vertentes complementares:

- o direito de conhecer os expedientes e fundamentos das decisões administrativas;
- a garantia de participação dos interessados no processo decisório, em contraposição ao segredo procedimental;
- o direito de acesso a arquivos e registros públicos; e
- o direito de exigir ações positivas do Estado que assegurem visibilidade, cognoscibilidade e controle das políticas públicas.[141]

Essa concepção democrática ganha forma em dispositivos constitucionais que asseguram participação social direta: presença de trabalhadores e empregadores em colegiados de órgãos públicos (art. 10); representação dos empregados nas negociações coletivas (art. 11); controle popular das contas municipais (art. 31, § 3º); participação de usuários na Administração Pública (art. 37, § 3º); controle na seguridade social (art. 194, VII), na saúde (art. 198, III) e na assistência social (art. 204, II); participação dos trabalhadores na formulação da política agrícola (art. 187); gestão democrática do ensino público (art. 206, VI); e participação da sociedade na promoção e proteção do patrimônio cultural (art. 216, § 1º).

O dever de participação qualificada também é reiterado por normas internacionais de direitos humanos, como o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966) e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969), que asseguram a todos o direito de participar da condução dos assuntos públicos. No campo ambiental, o Princípio 10 da Declaração do Rio de 1992 enfatiza que a melhor forma de enfrentar desafios ambientais é garantir a participação de todos os cidadãos interessados, desde o acesso à informação até os mecanismos de deliberação e reparação de danos.

Dessa forma, a participação das comunidades assentadas, seja na concessão de seus territórios a empreendimentos minerários, energéticos e de infraestrutura, seja em outras situações que as afetem diretamente, não constitui faculdade da administração, mas requisito de validade e legitimidade das decisões estatais. Mais do que um procedimento formal, é condição essencial para que esses grupos exerçam controle social, defendam seus interesses coletivos e intervenham nos rumos de decisões que incidem sobre seus territórios e modos de vida.

---

140 MOTTA, Fabrício. Publicidade e transparência são conceitos complementares. *Revista Consultor Jurídico*. Brasília, 1 fev. 2018. Disponível em: **https://www.conjur.com.br/2018-fev-01/interesse-publico-publicidade-transparencia-sao-conceitos-complementares**. Acesso em: 24 set. 2025.

141 CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

Justiça climática e a especial vulnerabilidade das comunidades assentadas

A análise dos graves prejuízos impostos às comunidades assentadas pela instalação de empreendimentos minerários, energéticos e de infraestrutura não pode ser dissociada do debate mais amplo sobre justiça climática. Isso porque tais atividades não apenas violam direitos territoriais e sociais, mas também produzem efeitos diretos e desiguais na crise climática, atingindo de maneira desproporcional os grupos historicamente mais vulneráveis.

A mineração, em particular, impõe impactos profundos que comprometem a capacidade produtiva, desestruturam a organização socioeconômica das comunidades e ameaçam a própria permanência das famílias em seus territórios. Essa realidade foi evidenciada no recente estudo Riscos Climáticos Cumulativos para Minerais de Transição no Brasil, realizado pelo Observatório da Mineração. A pesquisa demonstrou, entre outros elementos, que a atividade mineradora, somada aos efeitos da crise climática, tem agravado a insegurança hídrica, exposto comunidades a eventos extremos cada vez mais frequentes e elevado os riscos socioambientais em estados como Pará, Minas Gerais, Goiás e Bahia.[142]

O relatório também identificou uma série de efeitos climáticos associados à mineração, como temperaturas extremas; ondas de calor fora de época; redução anual das chuvas; longos períodos de seca; precipitações intensas; e sucessivos dias de elevada umidade. No plano ambiental e social, foram apontadas consequências igualmente graves, tais como a interrupção de atividades produtivas; danos a equipamentos e infraestrutura; escassez de água; estresse térmico; conflitos trabalhistas; déficit de energia hidrelétrica; maior competição por recursos; perda de biodiversidade; compactação do solo; secas prolongadas; enchentes; riscos à saúde e à segurança; além do agravamento de tensões sociais.[143]

Sendo assim, quando empreendimentos minerários se instalam em áreas de reforma agrária, já marcadas pela fragilidade institucional e pela vulnerabilidade social, tais riscos se multiplicam, convertendo assentamentos em verdadeiras "zonas de sacrifício", onde os direitos coletivos são sistematicamente subordinados a interesses econômicos externos.[144]

---

142 OBSERVATÓRIO DA MINERAÇÃO. Riscos climáticos cumulativos para minerais de transição no Brasil, 2025. Disponível em: **https://observatoriodamineracao.com.br/wp-content/uploads/2025/04/TMO_Riscos-Climaticos-Cumulativos_POR_vCompleta_Abril2025.pdf**. Acesso em: 24 set. 2025.

143 Ibid.

144 O conceito de "zonas de sacrifício", difundido pelos movimentos de justiça ambiental, designa territórios desvalorizados e degradados pela instalação de empreendimentos poluentes, que tendem a atrair novas atividades nocivas e perpetuar um ciclo vicioso de exploração. Nesses espaços, as comunidades enfrentam a apropriação privada de seus recursos, a concentração de renda e poder, e danos à saúde e aos ecossistemas dos quais dependem, além de barreiras persistentes para fazer ouvir suas demandas no espaço público. Sobre o tema, ver: BULLARD, Robert D. *Dumping in Dixie*: race, class and environmental quality. Boulder: Westview Press, 1990; ACSERALD, Henri. Desregulação, deslocalização e conflito ambiental: considerações sobre o controle das demandas sociais. In: ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de (Org.). *Capitalismo globalizado e recursos naturais territoriais*: fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010;

Nesse contexto, a perspectiva da justiça climática torna-se fundamental. Como enfatiza Robert Bullard, os custos ambientais e climáticos da produção são desigualmente distribuídos, de modo que, enquanto grandes corporações e setores privilegiados acumulam os lucros, populações pobres, negras, camponesas e tradicionais arcam com os prejuízos em seus territórios e modos de vida.[145]

Diante desse quadro, os assentamentos da reforma agrária configuram-se como espaços de intensificação de vulnerabilidades, onde impactos ambientais e sociais se entrelaçam em padrões persistentes de desigualdade histórica. Para compreender plenamente a profundidade dessas injustiças, é necessário recorrer a um marco teórico capaz de abarcar suas múltiplas dimensões. É nesse ponto que a teoria tridimensional da justiça, proposta por Nancy Fraser, se revela especialmente útil como referencial, permitindo, em leitura aplicada ao contexto brasileiro, interpretar a realidade das comunidades assentadas a partir da articulação entre redistribuição, reconhecimento e representação como dimensões interdependentes das injustiças que as afetam.

Entre redistribuição, reconhecimento e representação: a teoria de Nancy Fraser e sua aplicação aos assentamentos da reforma agrária

Para Nancy Fraser, as teorias tradicionais da justiça social, ancoradas exclusivamente na redistribuição econômica ou no reconhecimento cultural, e limitadas ao marco do Estado-nação, já não são capazes de responder adequadamente aos desafios de sociedades globalizadas e interdependentes. Em contraposição, a autora formula uma teoria tridimensional da justiça, que articula três eixos inseparáveis: redistribuição (dimensão econômica), reconhecimento (dimensão cultural) e representação (dimensão política da justiça).[146]

Na dimensão política, Fraser identifica três formas estruturais de injustiça:

- a falsa representação intraestatal, quando mecanismos formalmente democráticos operam de forma excludente, limitando a influência de grupos marginalizados;

- o mau enquadramento, caracterizado pela exclusão de sujeitos diretamente afetados por determinadas decisões, que sequer são reconhecidos como participantes legítimos dos processos deliberativos; e

---

e VIEGAS, Rodrigo Nuñez. *Desigualdade ambiental e "Zonas de Sacrifício"*. Rio de Janeiro: FASE: IPPUR, 2006. Disponível em: **https://www.livrosgratis.com.br/ler-livro-online-21991/desigualdade-ambiental-e-zonas-de-sacrificio**. Acesso em: 24 set. 2025.

145 BULLARD, Robert. The threat of environmental racism. *Natural Resources and Environment*, v. 7, nº 3, 1993.

146 FRASER, Nancy. Reenquadrando a justiça em um mundo globalizado. *Lua Nova*: revista de cultura e política, nº 77, pp. 11-39, 2009.

- a falsa representação metapolítica, que ocorre quando os próprios critérios que definem "quem" pode participar das decisões são unilateralmente estabelecidos por elites políticas e econômicas.[147]

Dessa crítica emerge o "princípio de todos os afetados", segundo o qual todo grupo ou indivíduo significativamente impactado por uma decisão deve ter assegurado o direito de participar de sua deliberação, independentemente de nacionalidade, localização ou status institucional. Em síntese, a democracia só se reveste de legitimidade quando incorpora, de modo efetivo, todos aqueles cujas vidas serão direta ou indiretamente atingidas por suas decisões.[148]

À luz desse marco teórico, a Instrução Normativa nº 112/2021 do Incra representa um caso paradigmático de injustiça política. Ao regulamentar a anuência de empreendimentos em áreas de assentamento, a normativa omite o direito à participação social e à consulta prévia, livre e informada, e reduz a participação a mecanismos meramente informativos, como "esclarecimentos gerais" ou audiências públicas em hipóteses específicas. Trata-se, na linguagem de Fraser, de um claro mau enquadramento, pois as comunidades assentadas não são sequer reconhecidas como sujeitos legítimos do processo deliberativo. Simultaneamente, o normativo expressa uma forma de falsa representação metapolítica, ao definir unilateralmente os critérios de participação, transferindo o poder decisório a instâncias estatais (e, não raras vezes, às próprias empresas interessadas).

Assim, os assentados enfrentam três camadas interdependentes de injustiça:

- redistributiva, pela negação de acesso equitativo a bens comuns como terra, água e biodiversidade;

- de reconhecimento, pela invisibilização de suas identidades comunitárias e modos de vida; e

- representacional, pela exclusão reiterada tanto das instâncias políticas e administrativas responsáveis por decidir sobre projetos de grande impacto quanto da definição dos próprios critérios que delimitam quem pode ou não participar desses processos. Articulada à perspectiva da justiça climática, essa leitura demonstra que a omissão do Estado brasileiro em assegurar a participação efetiva não apenas perpetua desigualdades históricas, mas também intensifica a vulnerabilidade climática do país, restringindo sua capacidade de enfrentar a crise global de forma justa e democraticamente legitimada.

147 Ibid.

148 Ibid.

A crítica decolonial: colonialidade, epistemicídio e o direito de ser ouvido

Se a teoria tridimensional da justiça de Nancy Fraser ilumina os limites redistributivos, de reconhecimento e de representação da instrução normativa nº 112/2021 do Incra, a crítica decolonial permite aprofundar a compreensão de como tais limites estão enraizados em lógicas coloniais de ocupação de espaço e de silenciamento de vozes. O fenômeno aqui descrito não é apenas uma falha institucional isolada, mas a atualização de padrões de colonialidade que historicamente associaram a exploração econômica à degradação ambiental e à desumanização dos sujeitos que habitam os territórios afetados.

No ensaio seminal "Pode o subalterno falar?",[149] a pensadora indiana Gayatri Chakravorty Spivak evidencia como a construção do "outro" subalterno ocorre por meio de um regime epistêmico que o impede de se constituir como sujeito de enunciação. Esse mecanismo se manifesta de forma clara na normativa do Incra: embora a participação das comunidades assentadas seja formalmente reconhecida, ela se dá apenas dentro de moldes estabelecidos por estruturas estatais e empresariais, reduzindo-as a meros destinatários de informações e não a interlocutores plenos no processo decisório. O gesto que, em aparência, permite a fala, na prática retira a possibilidade de ser verdadeiramente ouvido.

Essa dinâmica é reforçada pela ideia de epistemicídio, trazida por Sueli Carneiro[150] ao contexto brasileiro, para evidenciar, sobretudo, as formas de anulação do negro no Brasil. O termo designa não apenas a invisibilização, mas a anulação ativa das epistemologias – entendidas como os modos pelos quais uma cultura organiza sua compreensão do mundo, estabelece critérios entre verdadeiro e falso e define quais elementos serão considerados relevantes ou até mesmo existentes. A epistemologia é, portanto, a condição de possibilidade da própria existência cultural, pois fornece o horizonte dentro do qual uma comunidade reconhece o que é real, válido e digno de ser transmitido.

Quando o Estado brasileiro ignora as interpretações que os assentados produzem sobre si mesmos, seus modos de vida e suas relações com o território, não apenas viola o direito à participação social e à consulta prévia, livre e informada, mas também reforça esse processo de epistemicídio. Ao desqualificar tais vozes, retira-lhes o lugar no campo do possível, isto é, na esfera em que suas perspectivas poderiam ser legitimamente reconhecidas como verdadeiras e relevantes. Trata-se, assim, de uma forma de exclusão radical, que impede o diálogo entre visões de mundo e perpetua a hierarquia epistêmica forjada pela colonialidade.

Autores como Aimé Césaire e Frantz Fanon apontaram que a lógica colonial não se restringe à violência física, mas se infiltra nos modos de pensar e nas estruturas institucionais. Em seu Discurso sobre o colonialismo,[151] Césaire denuncia a desumanização tanto do colonizado quanto do colonizador como uma das faces da

149 SPIVAK, Gayatri Chakravorty. *Pode o subalterno falar?* Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

150 CARNEIRO, Sueli. *Dispositivo de racialidade*: a construção do outro como não ser como fundamento do ser. Rio de Janeiro: Zahar, 2023.

151 CÉSAIRE, Aimé. *Discurso sobre o colonialismo*. Lisboa: Sá da Costa, 1978.

lógica de exploração colonial. Fanon, em Pele negra e máscaras brancas,[152] mostra como a colonização constrói "zonas de não-ser", nas quais a humanidade do colonizado é constantemente negada. A imposição de empreendimentos minerários e energéticos em assentamentos da reforma agrária atualiza essa lógica, convertendo territórios camponeses em "zonas de sacrifício", conforme já exposto.

Em Memórias da plantação,[153] a escritora portuguesa Grada Kilomba evidencia como o racismo e a colonialidade operam também no plano da memória e da subjetividade, reatualizando, no presente, hierarquias forjadas no passado escravista. No caso dos assentamentos, a invisibilização das identidades coletivas e das narrativas das comunidades ecoa esse processo: ao negar-lhes o direito de se autorrepresentar, a normativa reforça a posição subalterna que historicamente lhes foi atribuída.

Diante desse quadro, é necessário insistir que a construção do "outro" não pode se dar a partir de uma lógica unilateral e fechada de mundo. Os assentados devem ser reconhecidos como intérpretes de si mesmos, e suas leituras sobre sua identidade coletiva precisam ser levadas em consideração no momento de definir quem são os sujeitos contemplados pelo direito à participação social e à consulta prévia, livre e informada. Esse reconhecimento é fundamental não apenas para corrigir injustiças passadas, mas para interromper a reprodução de mecanismos coloniais que ainda hoje estruturam a relação entre Estado, capital e comunidades vulnerabilizadas.

Assim, as reflexões de autores que se inserem numa teoria decolonial sobre o mundo revelam que o pleito por reconhecimento e poder de decisão não se resume à inclusão em processos formais de deliberação, mas implica disputar a própria gramática que define quem pode ser sujeito político e epistêmico. É nesse sentido que a participação social e a consulta prévia, livre e informada devem ser reafirmadas como ferramenta de democratização radical: um espaço no qual ontologias e epistemologias não hegemônicas possam emergir, rompendo com o silêncio imposto pela colonialidade e pela lógica do desenvolvimento excludente.

Conclusão

A análise desenvolvida ao longo deste trabalho evidencia que a promessa constitucional da função social da propriedade e da reforma agrária segue sistematicamente esvaziada por políticas públicas frágeis, pela captura institucional por interesses privados e pela omissão do Estado em assegurar direitos fundamentais das comunidades assentadas. A Instrução Normativa nº 112/2021 do Incra exemplifica de forma paradigmática esse quadro: ao restringir a participação social a expedientes meramente informativos, promove um verdadeiro mau enquadramento das comunidades, negando-lhes o direito a influir nas decisões que afetam seus territórios e legitimando a instalação de empreendimentos que agravam sua vulnerabilidade socioambiental.

152 FANON, Frantz. *Pele negra, máscaras brancas*. Salvador: EDUFBA, 2008.

153 KILOMBA, Grada. *Memórias da plantação*: episódios de racismo cotidiano. Rio de Janeiro: Cobogó, 2019.

Defendeu-se que os assentados da reforma agrária têm direito à participação social por duas vias:

- quando enquadrados como povos e comunidades tradicionais, conforme os parâmetros da Convenção nº 169 da OIT; ou

- mesmo que assim não sejam reconhecidos, com fundamento direto em princípios constitucionais estruturantes, tais como publicidade, transparência administrativa e segurança jurídica. Em ambos os casos, impõe-se o reconhecimento de que são titulares do direito à participação qualificada em todas as decisões que afetem seus territórios e modos de vida.

A incorporação da perspectiva da justiça climática e da teoria tridimensional da justiça de Nancy Fraser permitiu compreender que os assentados enfrentam múltiplas camadas de injustiça: redistributiva (pela negação de acesso equitativo a bens comuns); de reconhecimento (pela invisibilização de suas identidades coletivas); e representacional (pela exclusão sistemática das instâncias de decisão). Tais injustiças se aprofundam diante da instalação de empreendimentos minerários, energéticos e de infraestrutura, com potencial para converter os assentamentos em zonas de sacrifício, ampliando vulnerabilidades sociais, ambientais e climáticas.

Ao incorporar a teoria decolonial, evidenciou-se que tais injustiças não se explicam apenas pela ineficiência administrativa, mas pela reprodução de lógicas coloniais que historicamente vinculam a exploração econômica à degradação ambiental e à desumanização de sujeitos subalternizados. O epistemicídio, tal como formulado por Sueli Carneiro, revela a face mais profunda desse processo, em que as epistemologias das comunidades são negadas como condição para a perpetuação da hegemonia da cultura dominante. Nesse sentido, a participação social e a consulta prévia, livre e informada devem ser reafirmadas como ferramentas não apenas jurídicas, mas também políticas e epistêmicas, capazes de abrir espaço para o reconhecimento das visões de mundo das comunidades assentadas.

Diante desse cenário, impõe-se a adoção de salvaguardas institucionais capazes de assegurar a legitimidade democrática das decisões que afetam diretamente as comunidades assentadas. Nesse sentido, defende-se que o Incra se abstenha de conceder novas autorizações, anuências ou manifestações favoráveis ao uso de áreas de projetos de assentamento da reforma agrária para fins de atividades e/ou empreendimentos minerários, energéticos e de infraestrutura sem a estrita observância do direito à efetiva participação social e sem a realização da consulta prévia, livre e informada às comunidades residentes nessas localidades. Tal medida é indispensável para que a reforma agrária resista à captura por interesses externos e cumpra sua razão de ser: promover justiça social, proteger os territórios e fortalecer a democracia.

Biomas e as formas de resistir ao desmatamento

SUMÁRIO

ENTRE RETROCESSOS E RESISTÊNCIAS: CERRADO, DEMOCRACIA E O PROTAGONISMO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

POR DANIELA HAUN DE ARAÚJO SERAFIM[154]

O Cerrado, segunda maior formação vegetal do Brasil, ocupa aproximadamente um quarto do território nacional e constitui a savana mais biodiversa do planeta. Reconhecido como "caixa d'água do Brasil" por abrigar as nascentes das principais bacias hidrográficas sul-americanas, desempenha papel estratégico não apenas na manutenção da biodiversidade, mas também no equilíbrio climático e hídrico em escala continental. Apesar de sua centralidade ecológica e de sustentar atividades econômicas decisivas – como a agropecuária, a produção de energia e a mineração –, o bioma tem sido relegado a um segundo plano em termos de proteção normativa, recebendo menos atenção legislativa e institucional quando comparado à Amazônia.[155]

O desmatamento no Cerrado não representa apenas a perda direta de biodiversidade: ele altera profundamente os regimes hídricos e climáticos da região. A remoção da vegetação reduz a infiltração de água no solo e compromete a recarga dos aquíferos, enfraquecendo a função reguladora desse bioma sobre os ciclos de chuva. Essa degradação favorece períodos de estiagem mais longos, chuvas concentradas e erosão, ampliando a vulnerabilidade socioambiental. A ciência tem mostrado que as taxas de supressão da cobertura vegetal no Cerrado superam, em alguns momentos, as registradas na Amazônia; ademais, tais mudanças impactam diretamente a ocorrência de extremos climáticos, com reflexos na segurança hídrica, na agricultura e na vida das populações humanas.[156]

Ao analisar o Cerrado sob a perspectiva estadual, Goiás oferece um exemplo ilustrativo das fragilidades legislativas que comprometem a proteção do bioma. Em vez de reforçar os instrumentos de prevenção e fiscalização, o estado sancionou a Lei nº 21.231/2022, que estabelece a Declaração Ambiental do Imóvel (DAI) como forma de regularizar passivos ambientais.[157] Sob a justificativa de simplificação administrativa, a norma cria um mecanismo de autodeclaração que, ao dispensar a análise técnica prévia obrigatória e admitir soluções genéricas – como a

---

154 Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Goiás, onde coordena a Área do Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural. Mestra em Direito e Políticas Públicas pela Universidade Federal de Goiás (UFG).

155 KLINK, Carlos A.; MACHADO, Ricardo B. A conservação do Cerrado brasileiro. *Megadiversidade*, [s.l.], v. 1, nº 1, pp. 147-155, 2005.

156 SANTOS, Carla Rodrigues; VENDRUSCULO, Laurimar Gonçalves; ZOLIN, Cornélio Alberto. Análise dos serviços ecossistêmicos nos diferentes biomas brasileiros: uma revisão sistemática. *Boletim Goiano de Geografia*, [s.l.], v. 43, pp. 5-7, 2023.

157 GOIÁS. Lei nº 21.231, de 10 de janeiro de 2022. Dispõe sobre a regularização de passivos ambientais de imóveis rurais e urbanos, a compensação florestal e a compensação por danos para regularizar a supressão da vegetação nativa realizada sem a prévia autorização do órgão ambiental competente. *Diário Oficial do Estado de Goiás*: suplemento, Goiânia, 10 jan. 2022. Disponível em: **https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/104746/lei-21231**. Acessado em: 15 set. 2025.

regeneração natural –, pode servir como pano de fundo para legalizar desmatamentos pretéritos e, de forma ainda mais preocupante, criar incentivos a novos desmatamentos, na medida em que sinaliza ao proprietário que eventuais irregularidades futuras poderão ser igualmente regularizadas. Longe de induzir a restauração efetiva das áreas degradadas, a DAI transfere ao próprio interessado a responsabilidade de qualificar a recomposição, abrindo espaço para a perpetuação de danos e a perda de serviços ecossistêmicos. Em um cenário já marcado por pressões intensas sobre a vegetação nativa, esse tipo de solução normativa enfraquece a fiscalização e contraria o princípio constitucional da reparação integral, contribuindo para institucionalizar a lógica do retrocesso ambiental.

O Ministério Público, ao qual a Constituição Federal atribui a defesa da ordem jurídica e dos interesses difusos e coletivos, exerce papel indispensável para assegurar a proteção do meio ambiente em um contexto de mudanças climáticas cada vez mais intensas. A independência funcional e a legitimidade institucional conferem ao MP a capacidade não apenas de adotar medidas repressivas contra ilícitos ambientais, mas também de fomentar transformações estruturais que favoreçam a adaptação da sociedade aos novos cenários climáticos, integrando dimensões ambientais, sociais e econômicas. Nesse horizonte, a experiência do Ministério Público de Goiás (MPGO) tem se destacado pela promoção de iniciativas estruturantes. O programa Compromisso Hídrico reúne múltiplos atores em torno da segurança hídrica e da resiliência climática; o serviço Ser Natureza consolidou-se como instrumento de justiça socioambiental na proteção de nascentes e bacias; ferramentas como o Valora e o E-Relatório têm possibilitado quantificar e valorar os danos ambientais com base científica; e o Grupo de Atuação Especial em Meio Ambiente (GAEMA) atua de forma especializada e integrada no enfrentamento ao desmatamento e às queimadas ilegais. Em conjunto, essas ações demonstram como o MPGO vem buscando superar a lógica da mera reação a ilícitos, apostando em caminhos de governança e cooperação capazes de induzir mudanças de hábitos, políticas públicas mais consistentes e práticas produtivas adaptadas à realidade climática.

Assim, a proteção do Cerrado, especialmente em Goiás, exige a construção de uma governança sólida e responsiva, que vá além da regularização formal de passivos ambientais. A defesa da biodiversidade e da segurança hídrica deve ser articulada a um modelo democrático de gestão capaz de aproximar Estado, sociedade civil, setor produtivo e comunidades tradicionais, fomentando práticas adaptativas conscientes e sustentáveis. Este artigo, assim, pretende analisar criticamente o contexto atual do Cerrado, os desafios normativos e institucionais enfrentados em Goiás e a atuação do MPGO como agente essencial para a proteção intergeracional do meio ambiente.

O Cerrado no cenário nacional e internacional

O Cerrado destaca-se como um dos biomas mais complexos e diversos do mundo. Estima-se que possua mais de 7 mil espécies de plantas vasculares, das quais cerca de 44% são endêmicas, o que o consagra como a savana tropical mais rica em biodiversidade. Essa complexidade não se restringe à flora: a fauna também é extremamente variada, com mais de 830 espécies de aves, cerca de 200 espécies de mamíferos e centenas de espécies de répteis, anfíbios e peixes. Para

além do valor intrínseco da biodiversidade, o Cerrado cumpre papel decisivo na regulação hídrica continental, funcionando como área de recarga de aquíferos e sustentando oito das doze principais bacias hidrográficas do Brasil. Como enfatizam Klink e Machado (2005), "o Cerrado é a principal região de recarga do Aquífero Guarani e das grandes bacias hidrográficas sul-americanas".[158]

Esse patrimônio natural também sustenta a economia nacional. O Cerrado responde por mais de 40% da produção de grãos e cerca de 55% da pecuária bovina brasileira, consolidando-se como base da segurança alimentar e da balança comercial do país. Ademais, o bioma é estratégico para a geração de energia, visto que grande parte da matriz hidrelétrica brasileira depende das águas que têm origem em suas nascentes. Essa interdependência reforça o duplo caráter do Cerrado: fonte de biodiversidade e de serviços ecossistêmicos, mas igualmente pilar socioeconômico de alcance nacional e internacional.[159]

Contudo, o bioma enfrenta um cenário de ameaça crescente. Mais da metade de sua cobertura vegetal original já foi suprimida, principalmente pela expansão de pastagens e monoculturas. Essa pressão antrópica resulta na fragmentação de hábitats, na perda de serviços ecossistêmicos e em altas emissões de gases de efeito estufa. O relatório do Fórum Econômico Mundial (2024) alerta que, apenas em 2023, "foram convertidos 7.800 km² no Cerrado, um aumento de 43% em relação ao ano anterior, em contraste com a queda de 62% do desmatamento na Amazônia".[160] Esses números evidenciam o paradoxo: enquanto a Amazônia recebe mais atenção normativa e internacional, o Cerrado continua a ser tratado como fronteira agrícola disponível, mesmo sendo vital para a estabilidade climática e a segurança hídrica do continente.

Assim, compreender a posição desse bioma no cenário nacional e internacional exige reconhecer essa tensão entre sua importância ecológica global e o déficit histórico de proteção. Isso porque sua proteção não é apenas uma demanda ambiental, mas condição essencial para a manutenção da agricultura, da energia e da qualidade de vida em todo o Brasil.

Portanto, analisar o Cerrado no cenário nacional e internacional exige mais do que reconhecer sua importância estratégica: impõe o dever de rever a forma como a sociedade brasileira se relaciona com esse bioma. Décadas de políticas públicas fragmentadas e de escolhas normativas permissivas relegaram o Cerrado a uma condição secundária em comparação à Amazônia, resultando em um passivo ambiental difícil de reparar. A continuidade desse modelo de exploração baseada na expansão agrícola, sem critérios de sustentabilidade, ameaça não apenas a biodiversidade e a segurança hídrica, mas também a própria viabilidade da economia nacional em médio e longo prazos.

É preciso, portanto, adotar uma postura diferente e urgente. O Cerrado não pode mais ser visto como fronteira agrícola disponível, mas como patrimônio

---

158 KLINK, Carlos A.; MACHADO, Ricardo B. A conservação do Cerrado brasileiro. *Megadiversidade*, [s.l.], v. 1, nº 1, pp. 147-155, 2005. 149 p.

159 PEREIRA, Flávia; RODRIGUES, Felipe. Importância ecológica e econômica do Cerrado para a biodiversidade global. In: *O Cerrado em destaque*. Goiânia: Editora Científica, 2024. pp. 38-40.

160 WORLD ECONOMIC FORUM. O Cerrado: produção e proteção. Colaboração Systemiq. Genebra: WEF, 2024. p. 5.

ecológico essencial, cuja proteção é requisito para que o Brasil cumpra seus compromissos internacionais em matéria climática e de biodiversidade. Mais que isso, trata-se de uma obrigação constitucional, pois o artigo 225 da Constituição Federal de 1988[161] impõe a todos – poder público e sociedade – o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Ignorar essa determinação significa desrespeitar a base jurídica que sustenta o Estado Democrático de Direito e negligenciar a responsabilidade intergeracional que nos foi confiada.

O Brasil, ao comunicar sua nova Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, comprometeu-se a reduzir as emissões líquidas de gases de efeito estufa entre 59% e 67% até 2035 em comparação aos níveis de 2005, com mecanismos de mitigação que dependem diretamente da contenção do desmatamento nos biomas terrestres.[162] A preservação do Cerrado, portanto, não é apenas uma questão ambiental local, mas elemento essencial para que o país possa cumprir suas metas sob o Acordo de Paris, bem como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS 13 – Ação contra a mudança global do clima; e 15 – Vida terrestre). Além disso, na preparação para a COP30, espera-se que o alcance dessas metas seja monitorado tanto em função da degradação florestal quanto das emissões resultantes da conversão de vegetação nativa, tornando o Cerrado um bioma estratégico para a política climática global do Brasil.

Reverter o histórico de descaso exige coragem política, fortalecimento da governança ambiental e engajamento social. É necessário mudar hábitos de produção, consumo e gestão territorial, reconhecendo que a proteção do Cerrado não é um entrave ao desenvolvimento, mas condição para que ele seja legítimo, justo e sustentável. Somente assim será possível reparar parte da dívida histórica acumulada e consolidar uma nova forma de convivência com o bioma, pautada no respeito, na responsabilidade e no cumprimento dos comandos constitucionais que garantem um meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental de todos.

Goiás e a crise de sustentabilidade do Cerrado

Apesar dos avanços tecnológicos implementados nos últimos anos pelo órgão ambiental de Goiás – como sistemas digitais de gestão, monitoramento remoto e plataformas de integração de dados, que representam inovações importantes para dar mais eficiência e transparência ao processo de fiscalização[163] –, o cenário es-

161 BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: **https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm**. Acesso em: 15 set. 2025.

162 BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Brasil entrega à ONU nova NDC alinhada ao Acordo de Paris. 13 nov. 2024. Disponível em: **https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/brasil-entrega-a-onu-nova-ndc-alinhada-ao-acordo-de-paris**. Acesso em: 18 set. 2025.

163 Relatórios SEMAD-GO sobre plataformas digitais (ex.: Sistema Ipê, Integra, etc.) — fonte oficial da Secretaria, disponível em: **https://goias.gov.br/meioambiente/**.

tadual ainda revela fragilidades estruturais profundas no campo normativo e no exercício do poder de polícia ambiental. Tais inovações, embora relevantes, não podem ser analisadas de forma descontextualizada das exigências sensíveis e específicas que garantem a efetividade da tutela ambiental, pois, sem instrumentos legais sólidos e coerentes, a tecnologia corre o risco de se tornar apenas ferramenta de registro, sem capacidade de induzir mudanças estruturais. Goiás, inclusive, destacou-se como um dos primeiros estados a adotar legislações de licenciamento ambiental marcadas por excessiva flexibilização e simplificação procedimental,[164] abrindo precedentes que hoje se consolidam em escala nacional, com a aprovação de uma lei federal de licenciamento[165] permeada por dispositivos frágeis e permissivos. Essa trajetória evidencia uma tendência preocupante: a institucionalização da fragilidade normativa como paradigma de gestão ambiental, em detrimento da prevenção, da precaução e da reparação integral dos danos.

Se, por um lado, o estado tem investido em ferramentas de modernização da gestão ambiental, por outro, a produção legislativa recente revela um movimento de fragilização normativa que compromete a efetividade do controle. A Lei nº 21.231/2022,[166] ao instituir a Declaração Ambiental do Imóvel (DAI) como instrumento central de regularização, reduziu a responsabilização ambiental a uma lógica autodeclaratória e administrativa, enfraquecendo a capacidade fiscalizatória do poder público e abrindo espaço para a legalização de desmatamentos pretéritos. Além disso, a lei estadual ampliou o marco temporal de regularização de passivos até 27 de dezembro de 2019, muito além da data fixada pela legislação federal (22 de julho de 2008).[167] Isso representa clara violação ao princípio da vedação ao retrocesso ambiental. Somam-se a isso dispositivos que vedam a utilização das informações constantes da DAI em procedimentos sancionatórios, o que esvazia a responsabilização civil e administrativa e afronta a lógica da responsabilidade objetiva e reparação integral do dano. Também as regras de compensação ambiental foram flexibilizadas, permitindo soluções desvinculadas da equivalência ecológica da área degradada, em desacordo com o Código Florestal e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação.[168] As preocupações levantadas

164 GOIÁS. Lei nº 20.694, de 26 de dezembro de 2019. Dispõe sobre normas gerais para o Licenciamento Ambiental do Estado de Goiás e dá outras providências. Goiânia: Casa Civil/GO, 2019. Regulamentada pelo Decreto nº 9.710, de 3 de setembro de 2020. Disponível em: **https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/100893/pdf**. Acesso em: 18 set. 2025.

165 BRASIL. Lei nº 15.190, de 8 de agosto de 2025. Institui a Lei Geral do Licenciamento Ambiental e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 ago. 2025. Disponível em: **https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=15190&ano=2025&data=08/08/2025&ato=653QTWq5UNZpWT005**. Acesso em: 18 set. 2025.

166 GOIÁS. Lei nº 21.231, de 10 de janeiro de 2022. Dispõe sobre a regularização de passivos ambientais de imóveis rurais e urbanos, a compensação florestal e a compensação por danos para regularizar a supressão da vegetação nativa realizada sem a prévia autorização do órgão ambiental competente. *Diário Oficial do Estado de Goiás*: suplemento, Goiânia, 10 jan. 2022. Disponível em: **https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/104746/lei-21231**. Acesso em: 15 set. 2025.

167 BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Brasília: Presidência da República, [2012]. Disponível em: **https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm**. Acesso em: 18 set. 2025.

168 BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da

não são meras percepções, mas riscos jurídicos reais, que fragilizam a governança ambiental no estado.

Esse cenário foi agravado pela edição da Lei nº 22.017/2023,[169] que reforçou dispositivos de flexibilização já previstos na norma anterior e acabou sendo levada ao controle concentrado de constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal (ADI 7438).[170] Ao priorizarem a simplificação procedimental em detrimento da proteção material, as leis goianas acabam por transmitir à sociedade um sinal regulatório equivocado: de que irregularidades ambientais podem ser posteriormente convalidadas por meio de mecanismos frágeis de autocomposição. Tal opção política e legislativa não apenas afronta os princípios constitucionais da precaução, prevenção e reparação integral, como também fragiliza a confiança da sociedade na seriedade da governança ambiental, que deveria ser referência de responsabilidade e equilíbrio.

O crescimento econômico de Goiás nas últimas décadas tem sido fortemente impulsionado pelo agronegócio, que responde por parcela significativa do PIB estadual e coloca o estado entre os maiores produtores de grãos e carne bovina do país.[171] Essa pujança, entretanto, vem acompanhada de forte pressão sobre o bioma Cerrado: a expansão de monoculturas e pastagens tem acelerado o desmatamento, a fragmentação de hábitats e a perda de serviços ecossistêmicos essenciais, comprometendo a resiliência climática e a segurança hídrica.[172] O desafio, portanto, não reside em negar a importância socioeconômica do setor, mas em reconhecer que sua continuidade depende de políticas públicas que conciliem produção e conservação, sob pena de inviabilizar, em médio e longo prazos, a própria base natural que sustenta o modelo agrícola.

Outro vetor de pressão crescente é a expansão urbana desordenada, realidade presente em todo o estado de Goiás. O processo de ocupação tem se caracterizado não apenas pelo crescimento acelerado das cidades médias e grandes, mas também pela proliferação de loteamentos em áreas rurais, frequentemente destinados a chácaras de recreio, que avançam sobre Áreas de Preservação Permanente, fragmentam corredores ecológicos e comprometem a gestão territorial.[173] A ausência

---

Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2000]. Disponível em: **https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm**. Acesso em: 18 set. 2025.

169 GOIÁS. Lei nº 22.017, de 6 de junho de 2023. Altera dispositivos da Lei nº 21.231, de 19 de julho de 2022 e dá outras providências. Goiânia: Casa Civil, [2023]. Disponível em: **https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/107233/lei-22017**. Acesso em: 18 set. 2025.

170 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7438. Relator: Min. Cristiano Zanin. Brasília, DF, 2023. Disponível em: **https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6723987**. Acesso em: 18 set. 2025.

171 IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Contas Regionais do Brasil. Participação do agronegócio no PIB goiano. Disponível em: **https://goias.gov.br/imb/wp-content/uploads/sites/29/2024/01/Boletim_012_2023_produto_interno_bruto_dos_municipios_goianos_consolidado_2021.pdf**. Acesso em: 18 set. 2025.

172 MAPBIOMAS. *Relatório de desmatamento no Cerrado* (últimos anos). Disponível em: **https://alerta.mapbiomas.org/relatorio**. Acesso em: 18 set. 2025.

173 MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS. MPGO aciona loteadores por parcelamento

de planejamento integrado entre política urbana e política ambiental resulta em supressão de vegetação nativa, impermeabilização excessiva do solo e sobrecarga da infraestrutura hídrica e de saneamento, ampliando o risco de enchentes, erosão e ilhas de calor. Essa expansão desordenada, ao não respeitar critérios de sustentabilidade e ordenamento territorial, transforma-se em fator crítico da crise de sustentabilidade no Cerrado goiano, estendendo a degradação também para além dos espaços urbanos consolidados.

Diante desse quadro, evidencia-se que Goiás vive um paradoxo estrutural: ao mesmo tempo que se projeta nacional e internacionalmente como potência agropecuária e polo de crescimento, o estado fragiliza sua própria base natural por meio de escolhas normativas permissivas e de modelos de ocupação insustentáveis. A consolidação dessa trajetória ameaça não apenas a integridade do Cerrado, mas também a segurança hídrica, energética e alimentar que depende dele.[174] Superar esse impasse exige a construção de uma governança ambiental robusta, que articule produção, conservação e planejamento urbano, reforçando o papel estratégico do Ministério Público e da sociedade civil na defesa do interesse público e da proteção intergeracional do bioma.

Ministério Público brasileiro: democracia, independência e transformação socioambiental no Cerrado

O Ministério Público brasileiro ocupa posição singular no cenário democrático mundial. Ao mesmo tempo que atua como guardião da ordem jurídica e da Constituição, coloca-se como defensor intransigente dos direitos fundamentais, entre eles o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no artigo 225 da Constituição Federal.[175] Sua independência funcional, autonomia administrativa e legitimidade institucional fazem dele uma das instituições mais respeitadas da República, com capacidade de dialogar tanto com a sociedade civil quanto com os poderes constituídos. Trata-se de um modelo inovador e inspirador para outros países, pois alia prerrogativas de fiscalização e controle à missão de promover mudanças estruturais em prol da coletividade.

Nesse contexto, o meio ambiente constitui uma das frentes mais relevantes de sua atuação. Em um país megadiverso como o Brasil, em que biomas como a Amazônia e o Cerrado desempenham papel estratégico para o equilíbrio climático global, a atuação do Ministério Público transcende fronteiras nacionais, tor-

clandestino do solo em zona rural de Senador Canedo. Goiânia: MPGO, 2023. Disponível em: **https://www.mpgo.mp.br/portal/noticia/mpgo-aciona-loteadores-por-parcelamento-clandestino-do-solo-em-zona-rural-de-senador-canedo**. Acesso em: 18 set. 2025.

174 FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL. O Cerrado: produção e proteção. Genebra: World Economic Forum, 2024. Disponível em: **https://www3.weforum.org/docs/WEF_Sustainable_Transition_Cerrado_2024_PR.pdf**. Acesso em: 18 set. 2025.

175 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 225 (Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: **https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm**. Acesso em: 15 set. 2025.

nando-se referência na promoção da justiça climática. Para fortalecer essa vocação, destaca-se a Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (ABRAMPA), entidade que congrega promotores e procuradores de todo o país. A ABRAMPA atua como espaço de construção coletiva e uniformização de entendimentos, promovendo congressos, estudos técnicos e articulação nacional, sempre colocando a instituição na vanguarda dos debates ambientais mais urgentes.[176]

Mais do que sua função repressiva na responsabilização de ilícitos ambientais, o Ministério Público também exerce papel essencial como articulador. Sua respeitabilidade social e autonomia conferem a capacidade de mediar interesses divergentes, aproximar órgãos públicos, setor produtivo, universidades, comunidades tradicionais e organizações sociais. Essa função integradora é decisiva para enfrentar os desafios complexos da agenda climática, que exigem soluções multissetoriais e interinstitucionais. Em um momento em que a humanidade busca alternativas para conter os efeitos das mudanças climáticas, a voz do MP brasileiro ressoa como instrumento de estabilidade democrática, coerência jurídica e indução de políticas públicas consistentes.

No plano estadual, o Ministério Público de Goiás (MPGO) tem se empenhado por estruturar iniciativas que respondem à urgência da agenda climática; ademais, vem consolidando experiências que conjugam rigor jurídico, articulação interinstitucional e construção coletiva. O programa Compromisso Hídrico, por exemplo, reúne mais de 40 instituições parceiras em torno de um objetivo comum: a resiliência climática e a segurança hídrica. Esse programa estrutura-se em eixos estratégicos – prevenção, alianças, transparência e responsabilidade intergeracional – e materializa-se em projetos concretos.[177] No caso do Cerrado, onde os impactos da degradação ambiental alcançam toda a sociedade por meio da perda de biodiversidade, da crise hídrica e da intensificação das mudanças climáticas, o papel do Ministério Público transcende a repressão a ilícitos pontuais. Sua força está também em articular atores diversos – órgãos públicos, setor produtivo, academia, comunidades tradicionais e sociedade civil – para construir soluções estruturais e resolutivas. Muitas dessas iniciativas não produzem resultados imediatos, mas pavimentam o caminho para mudanças profundas e duradouras, capazes de transformar a realidade socioambiental. Entre os projetos que se destacam estão o Hidrodiálogo, que promove a integração entre planos diretores municipais, planos de bacia hidrográfica e planos de saneamento, prevenindo conflitos e estimulando soluções integradas voltadas à adaptação e à prevenção de desastres; o Cidade Viva e o Impulso Cidades-Esponja apresentam soluções baseadas na natureza para a gestão urbana da água e da drenagem pluvial, além de contribuírem para a adaptação das cidades ao novo regime climático; o Legado Sustentável,

176 ABRAMPA – Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente. *Institucional*. Porto Alegre: ABRAMPA, 2024. Disponível em: **https://abrampa.org.br/**. Acesso em: 19 set. 2025.

177 MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS. *Programa Compromisso Hídrico*: resiliência climática e segurança hídrica. Goiânia: MPGO, 2023. Disponível em: **https://www.mpgo.mp.br/portal/conteudo/compromisso-hidrico**. Acesso em: 19 set. 2025.

voltado à valorização do patrimônio cultural como estratégia de adaptação e prevenção; e o manTER Natureza, que expande a experiência consolidada do serviço Ser Natureza, há mais de 17 anos dedicado à proteção de nascentes e áreas de preservação permanente, consolidando-se como verdadeiro instrumento de justiça socioambiental.[178]

Esses projetos não foram construídos isoladamente: contaram com a participação de quase 42 instituições parceiras, abrangendo órgãos públicos, setor privado, universidades e organizações da sociedade civil. Esse arranjo plural permitiu que o debate democrático orientasse a formulação de cada iniciativa, assegurando que as propostas refletissem a percepção e o compromisso coletivo dos diversos atores envolvidos. Assim, desde a origem, ampliou-se a responsividade da governança e a articulação interinstitucional, fatores decisivos para que essas ações se consolidem como compromissos institucionais permanentes, e não apenas como projetos transitórios de governo. Essas experiências demonstram a capacidade do MPGO de transcender a lógica reativa e assumir papel de indutor de políticas públicas estruturantes, garantindo que compromissos socioambientais não se limitem a governos de ocasião, mas se firmem como compromissos institucionais de longo prazo.

O estado de Goiás enfrenta, contudo, enormes desafios. Inserido no coração do Cerrado, bioma reconhecido como "caixa d'água do Brasil" por abrigar nascentes das principais bacias hidrográficas sul-americanas, seu território é palco de intensas pressões econômicas. A expansão agropecuária e o avanço de loteamentos urbanos desordenados – inclusive em áreas rurais destinadas a chácaras de recreio –, somam-se a retrocessos legislativos materializados em normas permissivas que flexibilizam o licenciamento ambiental, ameaçam a biodiversidade, comprometem a segurança hídrica e deterioram a qualidade de vida da população. Tais pressões revelam as fragilidades institucionais de fiscalização e a necessidade de aprimorar mecanismos de governança. Mesmo diante desse cenário adverso, o MPGO tem buscado inovar e responder de forma articulada. As iniciativas já mencionadas se somam ao uso de ferramentas tecnológicas como o Valora e o E-Relatório, que permitem quantificar danos ambientais e subsidiar ações reparatórias, além da atuação especializada do Grupo de Atuação Especial em Meio Ambiente (GAEMA), que enfrenta de modo coordenado, entre outros, o desmatamento e as queimadas ilegais, ameaças recorrentes no estado.[179]

A experiência goiana revela que, mesmo sob intensas pressões econômicas e políticas, o Ministério Público é capaz de assumir um papel verdadeiramente transformador. Ao articular instituições e fomentar a construção coletiva, o MPGO contribui de forma decisiva para a proteção do Cerrado e o cumprimento dos compromissos climáticos internacionais assumidos pelo Brasil. Essa atua-

178 MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS. *Serviço Ser Natureza*: boas práticas de proteção hídrica e ambiental. Goiânia: MPGO, 2022. Disponível em: **https://www.mpgo.mp.br/portal/conteudo/servico-ser-natureza**. Acesso em: 19 set. 2025.

179 CONSELHO Nacional do Ministério Público (CNMP). *O Ministério Público e a defesa do Cerrado*. Brasília, DF: CNMP, 2022. Disponível em: **https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2022/O-MINISTRIO-PBLICO-E-A-DEFESA-DO-CERRADO_padronizado-2.pdf**. Acesso em: 18 set. 2025.

ção, que une respeito à Constituição, responsabilidade com as futuras gerações e capacidade de inovação, projeta a instituição como referência na defesa socioambiental. No palco da COP30, o Ministério Público brasileiro – e em especial o de Goiás – reafirma sua independência e sua força como guardião da democracia e da justiça ambiental. O Cerrado, coração hídrico e biodiverso do país, não pode permanecer invisível diante das políticas climáticas globais. Dar-lhe maior visibilidade significa reconhecer seu papel estratégico para o equilíbrio do planeta e a sobrevivência de milhões de pessoas. Mais que iniciativas pontuais, os projetos conduzidos pelo MPGO representam compromissos institucionais permanentes, capazes de transformar diálogos em políticas duradouras e de consolidar a resiliência hídrica e climática como fundamento de uma governança ambiental moderna e resolutiva.[180]

Considerações finais

O Cerrado constitui-se como um dos biomas mais estratégicos do planeta, seja pela sua biodiversidade, seja por sua função de berço das águas que abastecem as principais bacias hidrográficas da América do Sul. Apesar dessa centralidade, persiste como um território invisibilizado, constantemente relegado a um segundo plano nas agendas ambientais nacionais e internacionais. A síntese crítica da realidade goiana e brasileira evidencia que o avanço da fronteira agropecuária, a proliferação de loteamentos urbanos desordenados – inclusive em áreas rurais destinadas a chácaras de recreio – e os retrocessos legislativos, expressos em normativas que flexibilizam o licenciamento e a regularização ambiental, formam um tripé de ameaças que corroem a integridade ecológica do bioma. Esse cenário não afeta apenas a fauna e a flora: impacta diretamente a segurança hídrica, a estabilidade climática, a produtividade agrícola de longo prazo e a qualidade de vida da população, gerando efeitos cumulativos que se projetam sobre as presentes e futuras gerações.

A análise desenvolvida ao longo deste artigo reforça que a crise de sustentabilidade vivida pelo Cerrado não é apenas ambiental, mas também institucional e política. A opção por legislações permissivas, como as que ampliam prazos de anistia para desmatamentos ou criam instrumentos autodeclaratórios destituídos de rigor técnico, sinaliza à sociedade que a degradação pode ser tolerada. Esse tipo de regulação fragiliza a confiança social nas instituições e mina os compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito internacional, em especial o Acordo de Paris e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Ao mesmo tempo, compromete a legitimidade de políticas públicas locais, que deveriam estar alinhadas a uma governança climática responsável e resolutiva. Portanto, não se trata apenas de discutir a preservação da biodiversidade, mas de compreender o Cerrado como pilar da soberania nacional, cuja degradação ameaça cadeias produtivas, infraestrutura energética, recursos hídricos e a própria democracia socioambiental.

180 Organização das Nações Unidas (ONU). *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Nova Iorque: ONU, 2015. Disponível em: **https://brasil.un.org/pt-br/sdgs**. Acesso em: 19 set. 2025.

Nesse contexto, o Ministério Público de Goiás emerge como ator estratégico. Sua função constitucional não se restringe ao ajuizamento de ações, mas se expande para a defesa extrajudicial de direitos difusos, a promoção de soluções autocompositivas e a indução de políticas públicas mais robustas. A experiência do programa Compromisso Hídrico, ao articular mais de 40 instituições públicas, privadas, acadêmicas e comunitárias, demonstra que o MPGO tem potencial para transformar agendas fragmentadas em compromissos institucionais duradouros. Projetos como o Hidrodiálogo, o Cidade Viva, o Impulso Cidades-Esponja, o Legado Sustentável e o manTER Natureza materializam esse esforço coletivo e traduzem, em práticas concretas, a ideia de que a adaptação às mudanças climáticas exige respostas locais, baseadas na natureza e construídas com participação social. Ao assumir esse protagonismo, o Ministério Público não apenas fiscaliza, mas também propõe, media, integra e inova, consolidando-se como guardião da democracia e da justiça socioambiental.

O chamado à ação, portanto, é claro: é urgente superar as fragilidades normativas e institucionais que ainda comprometem a governança ambiental em Goiás e no Brasil. Para isso, três eixos precisam ser fortalecidos. O primeiro é a harmonização legislativa, de modo que as leis estaduais não representem retrocessos em relação às conquistas da legislação federal, especialmente o Código Florestal. O segundo é o fortalecimento institucional do órgão ambiental, garantindo recursos técnicos, humanos e financeiros capazes de responder à complexidade dos desafios socioambientais. O terceiro é o reconhecimento do Cerrado como prioridade nas agendas nacionais e internacionais, com maior visibilidade e financiamento proporcional à sua importância ecológica e climática. Esse tripé de ação pode ser impulsionado pela atuação firme e articuladora do Ministério Público, que, ao defender a Constituição e os direitos fundamentais, contribui para que a agenda ambiental não se fragmente em ciclos de governo, mas se consolide como compromisso de Estado.

A mensagem propositiva que se projeta dessas reflexões é a necessidade de consolidar um modelo de sustentabilidade que una produção e conservação, superando a falsa dicotomia que historicamente opôs desenvolvimento econômico e proteção ambiental. É plenamente possível, e cada vez mais urgente, implementar práticas agropecuárias sustentáveis, urbanização planejada, sistemas de saneamento resilientes e compensações ambientais eficazes, de modo a equilibrar as demandas da sociedade com a preservação do patrimônio natural. Isso exige justiça socioambiental, que passa pelo respeito aos povos e comunidades tradicionais, pela redução das desigualdades no acesso à terra e à água, e pela inclusão das populações mais vulneráveis nos processos de tomada de decisão. Exige também proteção intergeracional, pois cada hectare de Cerrado preservado representa não apenas um estoque de biodiversidade, mas uma garantia de futuro para as crianças que herdarão esse território.

O Cerrado não pode permanecer como bioma de sacrifício, invisibilizado nas políticas climáticas globais. Sua preservação é condição para a segurança hídrica e energética do continente, para o cumprimento das metas internacionais assumidas pelo Brasil e para a manutenção da própria vida em sua pluralidade. O Ministério Público brasileiro, em especial o de Goiás, tem mostrado ser possível converter vulnerabilidades em respostas inovadoras, dando voz a um bioma que, por muito tempo, foi silenciado. Ao projetar o Cerrado para o centro das discussões ambien-

tais, o MPGO reafirma sua vocação constitucional, sua independência institucional e sua força como indutor de mudanças estruturais. Mais que um guardião da legalidade, o Ministério Público é um guardião da esperança, lembrando que o futuro ainda pode ser moldado pela coragem de proteger, pela sabedoria de dialogar e pela firmeza de agir em defesa do bem comum.

CAATINGA EM RISCO:
VULNERABILIDADE E RESISTÊNCIA

POR ALDELEINE MELHOR BARBOSA[181] E CARLA ZOAID ALVES DOS SANTOS[182]

O bioma Caatinga, historicamente, foi simplificado em narrativas sobre seca e pobreza, devido à restrição hídrica e às diversas adaptações edafoclimáticas que esse ambiente apresenta. Longe de ser um deserto, esse ecossistema exclusivamente brasileiro é uma savana sazonalmente seca de inestimável valor ecológico e socioeconômico. Sua notável biodiversidade e os serviços ecossistêmicos essenciais que provê demandam uma reavaliação da sua relevância estratégica no cenário ambiental brasileiro e global, especialmente no enfrentamento às mudanças climáticas.

Tendo em vista que os danos causados pela emergência climática não respeitam fronteiras, é preciso reconhecer que a proteção à Caatinga, assim como a cada um dos demais biomas brasileiros, é importante não só para a proteção do sistema climático, como também para a subsistência de diversas comunidades, que sobrevivem dos ativos econômicos proporcionados por esse ecossistema. No entanto, o avanço da degradação, impulsionado por um modelo de desenvolvimento despreocupado com a sustentabilidade, coloca em risco a integridade da Caatinga e a resiliência das comunidades que nela habitam.

Este artigo se propõe a desmistificar a visão reducionista sobre os atributos ecológicos e sociais que a Caatinga possui, evidenciando seu papel estratégico e indispensável na agenda de combate às mudanças climáticas e no avanço do desenvolvimento sustentável no Brasil. O objetivo é evidenciar a importância de sua proteção, destacando o papel fundamental da fiscalização e o necessário protagonismo de instituições como o Ministério Público no combate ao desmatamento ilegal, de modo a garantir um futuro mais seguro para o bioma e suas populações.

A Caatinga e sua importância

A Caatinga é um bioma exclusivamente brasileiro, presente em 10 estados, ocupando cerca de 11% do território nacional, correspondendo a 844.453 km² de extensão, predominantemente localizado na Região Nordeste do país. Engloba os estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Pernambuco, Maranhão, Paraíba, Rio Grande do Norte, Piauí, Sergipe e o Norte de Minas Gerais, único estado da Região Sudeste (Figura 1).

---

181 Aldeleine Melhor Barbosa é Promotora de Justiça do Ministério Público de Sergipe, diretora do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente e de Proteção do Direito à Integridade do Sistema Climático, especialista em Direito Público e em Neurociências e Autocomposição pela FMP.

182 Carla Zoaid Alves dos Santos é engenheira florestal, doutora em Desenvolvimento e Meio Ambiente, analista ambiental do Ministério Público de Sergipe – GAEMA.

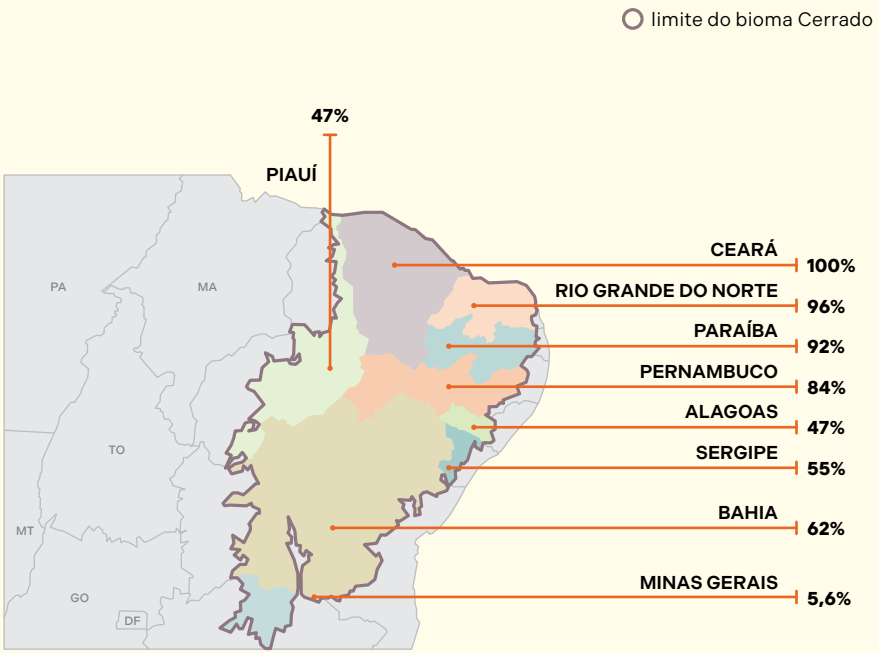


Figura 1: Bioma Caatinga – Estados inseridos no Bioma % de distruição, 2025. Fonte: ABRAMPA

Fisiograficamente o bioma é dividido em oito grandes ecorregiões: Complexo da Chapada Diamantina, Complexo de Campo Maior, Complexo Ibiapaba-Araripe, Depressão Sertaneja Setentrional, Depressão Sertaneja Meridional, Dunas do São Francisco, Planalto da Borborema e Raso da Catarina,[183] demonstrando a significativa heterogeneidade ambiental que caracteriza esse bioma como único no planeta. Dentre essas ecorregiões, a Chapada Diamantina apresenta um dos maiores índices de endemismo.[184] A divisão em ecorregiões é uma ferramenta bastante útil para o manejo ambiental e para as ações de conservação, por ser capaz de expressar a heterogeneidade ambiental de determinado local.

Sua vegetação única e bastante biodiversa é formada por várias espécies de plantas resistentes à escassez hídrica, as quais contribuem para a proteção do solo, para a conservação da água e prevenção da erosão, atuando como barreira natural contra a desertificação.

183 VELLOSO, A.L.; SAMPAIO, E.V.S.B.; PAREYN, F. (Ed.). *Ecorregiões propostas para o bioma Caatinga*. The Nature Conservancy do Brasil. Recife: Associação Plantas do Nordeste, 2002.

184 BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. 2024. Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas na Caatinga – PPCaatinga. Disponível em: Governo Federal — Participa + Brasil — Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas na Caatinga – PPCaatinga.

A fauna também é bastante biodiversa e adaptada ao clima seco, composta, inclusive, por diversos animais endêmicos. Foram catalogados para esse bioma cerca de 178 espécies de mamíferos, 591 de aves, 177 de répteis, 79 de anfíbios, 241 de peixes e 221 de abelhas,[185] e 15% desses animais e 33% da vegetação do bioma são espécies exclusivas (endêmicas), ou seja, não ocorrem em nenhuma outra parte do mundo.

Com efeito, vale destacar que o bioma tem suas próprias estratégias. Inclusive, segundo pesquisas da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa, os pesquisadores encontraram uma bactéria, a *Bacillus subtilis*, que auxilia as plantas a crescerem mesmo quando há falta de água. *"A bactéria virou ingrediente principal de uma nova tecnologia contra a seca que promete melhorar o desempenho das lavouras brasileiras, batizado de Hydratus."*[186] O bioproduto foi formulado com o propósito de proteger plantas em condições de escassez hídrica, como também para estimular seu crescimento.

A pesquisa por trás do Hydratus revelou, ainda, que o microrganismo é capaz de produzir fitohormônios, substâncias que alteram a morfologia das raízes, fazendo-as crescer e se tornarem mais robustas. Isso permite que a planta absorva mais água e nutrientes, tornando-a mais resistente à seca. O lançamento do Hydratus é especialmente relevante no contexto atual de mudanças climáticas, em que o aumento da temperatura e a irregularidade das chuvas afetam a agricultura, oferecendo assim uma tecnologia para mitigar os efeitos da seca, que podem comprometer a produtividade e a saúde das lavouras.

Além da importante biodiversidade que abriga, a Caatinga tem se apresentado como extremamente eficiente no sequestro de uma grande quantidade de gás carbônico da atmosfera, funcionando como verdadeiro sumidouro de carbono, mesmo durante as estações secas,[187] momento em que a vegetação desse bioma perde sua massa verde para economizar o recurso água.

Pesquisas realizadas ao longo de quase uma década revelaram que o bioma consegue retirar da atmosfera uma média de 527 gramas de carbono por metro quadrado, ou 5,2 toneladas por hectare anualmente. Essa eficiência coloca a Caatinga como um dos maiores sumidouros de carbono entre as florestas secas do mundo, conforme estudo liderado pelo Observatório Nacional da Dinâmica da Água e do Carbono no Bioma Caatinga – OndaCBC, o qual comparou o bioma Caatinga com outros 30 locais secos ao redor do mundo.[188]

É importante destacar que a adaptação biológica das plantas da caatinga é um fator preponderante na retenção da água da chuva no solo, sendo essencial para a

---

185 BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. 2025. Dados sobre a Caatinga. Disponível em: **https://antigo.mma.gov.br/biomas/caatinga.html**.

186 EMBRAPA. 2025. Bactéria da Caatinga vira insumo natural para proteger plantações da seca. Disponível em: **https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/102094505/bacteria-da-caatinga-vira-insumo-natural-para-proteger-plantacoes-da-seca**.

187 MENDES, K.R. et al. Seasonal variation in net ecosystem CO2 Exchange of a Brazilian seasonally dry tropical forest. *Nature*. (2020) 10:9454.

188 Seasonal variation in net ecosystem CO2 exchange of a Brazilian seasonally dry tropical forest. *Revista Scientific Reports. Nature*. O trabalho foi realizado em parceria com professores, pesquisadores e estudantes da própria UFRN, UFCG, UFPE, UFOPA, ICMBio e do Instituto Nacional do Semiárido (INSA). Observatório Nacional da Dinâmica da Água e do Carbono no Bioma Caatinga – OndaCBC.

sobrevivência e a manutenção do ciclo da água em um ambiente com baixa umidade e irregularidade de chuvas, auxiliando a recarga dos lençóis freáticos e garantindo o abastecimento de rios intermitentes.

Por isso, a pesquisa realizada também constatou que as chuvas, mesmo que em pequenas quantidades, são o fator mais importante para as trocas de carbono, porque estimulam o crescimento vegetal, aumentando, assim, a capacidade do bioma de absorver CO2.[189]

Além da importância ecológica, a vegetação nativa desse bioma sustenta vários aspectos da economia da região, os quais também são vetores de pressão do meio, como o uso da lenha como principal matriz enérgica e a utilização de uma série de produtos não-madereiros, oriundos da sua sociobiodiverdade, que trazem um caráter único da forte cultura da região.

Os baixos índices de desenvolvimento humano da região refletem questões frequentemente associadas à seca, às condições fisiográficas vulneráveis, à pobreza e a outras desigualdades que ocorrem nesse bioma, mas, ao contrário do que comumente se pensa, inúmeros são os aspectos que evidenciam a singularidade e inestimável relevância da caatinga para o equilíbrio ambiental, para a promoção da biodiversidade e para o sustento dessas comunidades locais.[190]

Para Aldrin Perez Marin, pesquisador do Instituto Nacional do Semiárido – INSA, os potenciais socioeconômicos mais significativos correspondem ao aproveitamento de frutos nativos, plantas ornamentais e fitoterápicos, representando uma importante fonte de recursos para as comunidades locais.[191]

Apesar de toda a importância ecológica e social que esse bioma possui, é um dos mais degradados e menos protegido do país. Diante desse cenário, a caatinga brasileira merece especial atenção no desenvolvimento de estratégias para sua proteção.

O acelerado processo de desmatamento ocorre devido a diversos fatores de pressão sobre a vegetação nativa. Somente de 2022 para 2023 o aumento no desmatamento foi de 43,4%. O principal vetor de pressão corresponde às atividades ligadas à agropecuária. No entanto, nos últimos anos, observou-se um aumento significativo, de 24% entre os anos de 2022 e 2023, do desmatamento oriundo da implantação de empreendimentos do setor de energias renováveis, o que correspondeu a uma perda equivalente de mais de 4.302 ha.[192]

Em 2023 também houve um aumento de 34,7% na detecção dos alertas de desmatamento em relação ao ano de 2022, um total de 18.835 (2023) contra 13.985 (2022). A velocidade de desmatamento detectada foi de 23 hectares por hora, correspondendo a uma média de 552,6 ha de área desmatada por dia (MapBiomas, 2024).

---

189 Ibid.

190 BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Subsídios para a elaboração do plano de ação para a prevenção e controle do desmatamento na Caatinga. Brasília, 2011.

191 EMBRAPA. Mudanças Climáticas. Disponível em: **https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/88549836/em-quase-uma-decada-anualmente-caatinga-retirou-da-atmosfera--52-t-de-carbono-por-hectare**.

192 MAPBIOMAS. Relatório Anual do Desmatamento no Brasil 2023. São Paulo: Brasil – MapBiomas, 2024. 154 p. Disponível em: **http://alerta.mapbiomas.org**.

Para 2024 o MapBiomas detectou uma leva redução no número de alertas, em relação a 2023: foram 17.835 (2024) contra 18.835 (2023). O cenário foi de 13,4% de redução no desmatamento desse bioma em 2024.[193]

Apesar desse avanço detectado em 2024, ainda se constata uma intensa pressão de desmatamento sobre a vegetação nativa, que merece uma atenção especial, seja em relação ao desmatamento clandestino (não autorizado), seja sobre uma maior fiscalização das Autorizações de Supressão de Vegetação – ASV emitidas.

Segundo a Nota Técnica emitida pela ABRAMPA sobre a necessidade de adequação dos procedimentos relacionados às autorizações de supressão de vegetação nativa nos biomas Cerrado, Caatinga, Amazônia, Pantanal e Pampa, uma parcela relevante de tais supressões de vegetação nativa tem ocorrido à margem da legalidade, sem a prévia e adequada avaliação pelos órgãos competentes, de modo que o instrumento tem sido mal utilizado e implementado de forma inadequada.[194]

Outra estratégia que também merece atenção para a proteção do bioma é a identificação e publicização de áreas consideradas prioritárias para sua conservação e recuperação, o fortalecimento da gestão das áreas protegidas criadas, como também a criação de novas áreas, especialmente aquelas de proteção integral.

Conforme dados do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação – CNUC, menos de 10% do bioma Caatinga está contemplado, atualmente, por Unidades de Conservação, sendo aproximadamente 2% de Proteção Integral e 7% de Uso Sustentável (CNUC, 2025). Dessa forma, observa-se que a quantidade de Unidades de Conservação existentes na Caatinga ainda é insuficiente para contribuir com metas globais de conservação e promoção do uso sustentável da sua biodiversidade.[195]

Essa disparidade demonstra a falha do Estado em cumprir com as metas de conservação e em assegurar a preservação de sua biodiversidade única. A baixa cobertura de proteção legal não apenas expõe o bioma à devastação, mas também compromete sua capacidade de resiliência diante das crescentes pressões climáticas e antrópicas.

A preservação da Caatinga também pode ser classificada como uma estratégia de adaptação climática, indispensável para o combate à desertificação e à crise de escassez hídrica nesse território, seja por sua atuação como sumidouro natural de carbono, seja em razão dos serviços ecossistêmicos que possui, ou pela importância socioeconômica para a região, que depende dos recursos naturais que esse bioma oferece.

193 MAPBIOMAS. Relatório Anual do Desmatamento no Brasil 2024. São Paulo, Brasil – MapBiomas, 2025. 209 p. Disponível em: **http://alerta.mapbiomas.org**.

194 ABRAMPA – Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente. Nota Técnica da ABRAMPA: sobre a necessidade de adequação dos procedimentos relacionados às autorizações de supressão de vegetação nativa nos biomas Cerrado, Caatinga, Amazônia, Pantanal e Pampa. 2024.

195 BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Cadastro Nacional de Unidades de Conservação – CNUC. Painel. 2025.

O papel do Ministério Público na proteção da Caatinga

Apesar de sua importância ecológica, a Caatinga é um dos biomas mais degradados e menos protegidos do Brasil. A intensa pressão do desmatamento, majoritariamente impulsionada pela expansão da agropecuária, tem se somado a novos vetores, como a implantação de grandes empreendimentos de energias renováveis. A velocidade de avanço exige respostas imediatas e coordenadas de forma integrada.

Além dos desmatamentos ilegais, a situação é agravada pela deficiência na fiscalização das Autorizações de Supressão de Vegetação (ASVs), muitas vezes emitidas de forma inadequada ou com base em dados insuficientes. A supressão, mesmo que autorizada, quando desacompanhada da efetividade dos instrumentos legais de fiscalização, esvazia o sentido do controle ambiental.

É certo que recentemente foi editada a Resolução CONAMA n. 510, de 15 de setembro de 2025, que dispõe sobre critérios técnicos, condições de validade, transparência, integração e publicidade de informações relacionadas à emissão de Autorizações de Supressão de Vegetação nativa em imóveis rurais e dá outras providências. Tal instrumento, certamente, contribuirá para uma melhor gestão da supressão de vegetação no Brasil, já que impõe critérios mais rígidos para a emissão de ASVs.[196]

A proteção da Caatinga exige uma articulação multisetorial entre os diferentes poderes e a sociedade civil. Nesse cenário, o Ministério Público pode e deve atuar como um agente protetor e transformador, especialmente quando age na esfera extrajudicial, de forma preventiva, visando a garantir a efetividade da legislação ambiental.

Podemos trazer como exemplo de efetividade as ações da Fiscalização Preventiva Integrada – FPI do São Francisco. O programa foi criado em 2002, na Bahia, e posteriormente foi expandido para os estados de Sergipe, Alagoas, Pernambuco e Minas Gerais, que atuam de forma articulada. A atuação é realizada de maneira conjunta por mais de 90 órgãos brasileiros, como o Ministério Público dos Estados da Bacia, o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público de Contas, polícias, órgãos federais e estaduais de fiscalização, de recursos hídricos, da saúde, do patrimônio cultural, da defesa agropecuária, de conselhos profissionais, entidades da sociedade civil, além do próprio Comitê da Bacia Hidrográfica do São Francisco e a Agência Peixe Vivo, entre outros.[197]

O programa FPI atua diagnosticando, integrando e induzindo a implementação de diversas políticas: de recursos hídricos; de meio ambiente; de saneamento; de resíduos sólidos; de educação ambiental; de mudanças climáticas; de agroecologia; de fauna, entre outras.

Na 8ª edição da FPI ocorrida neste ano de 2025no estado de Sergipe, no baixo São Francisco, o território de abrangência da ação localizou-se no bioma Caatinga. Nas ações de fiscalização relacionadas a flora, as equipes participantes realizaram

196 BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução CONANMA n° 510, de 15 de setembro de 2025. Dispõe sobre critérios técnicos, condições de validade, transparência, integração e publicidade de informações relacionadas à emissão de Autorizações de Supressão de Vegetação nativa em imóveis rurais e dá outras providências.

197 FPI SERGIPE. Coordenação Nacional. Disponível em: **fpisaofrancisco.inf.br**.

a caracterização das irregularidades encontradas, tais como supressão de vegetação nativa sem autorização do órgão ambiental competente, extração ilegal de madeira, danos causados em áreas de reserva legal e de preservação permanente, implantação de atividade agropecuária sem licença ambiental e identificação de pontos suscetíveis à desertificação.[198]

Vale pontuar algumas informações relevantes dessa operação: mais de 640 ha de Caatinga foram inspecionados e os dados que mais chamaram a atenção foram que 100% dos desmatamentos detectados não possuíam ASV; que em 100% dos CAR – Cadastro Ambiental Rural (Lei Federal 12.651 de 2012) dessas propriedades foi detectado algum tipo de inconsistência; e que em 45% das áreas o plantio da monocultura do milho foi o principal vetor de pressão do desmatamento.

Os dados levantados nessa edição da FPI demostraram claramente o quanto o desmatamento sem autorização tem avançado no bioma Caatinga. As equipes de fiscalização constataram que em diversos pontos foram identificados desmatamentos que ainda não haviam sido registrados nas plataformas de referência, tais como Mapbiomas e Brasil MAIS, evidenciado a velocidade do desmatamento.

Além disso, esses dados apontam a necessidade de aperfeiçoar os mecanismos de concessão de crédito e seguro agrícola, de modo a restringir o acesso a esses benefícios por parte de produtores rurais envolvidos em desmatamentos ilegais, inclusive nos casos em que ainda não haja registro formal de embargo ambiental.

A questão citada é ainda mais crítica quando se considera que apenas uma pequena parcela dos desmatamentos identificados é, de fato, responsabilizada. Por isso, é essencial que o sistema de crédito rural adote critérios preventivos e esteja integrado a plataformas de monitoramento e alertas de desmatamento. Evitando assim que o crédito e o seguro agrícola funcionem como vetores de desmatamento, especialmente ao viabilizar economicamente o cultivo em áreas ambientalmente frágeis e de baixa aptidão agrícola, sendo comum, nessas condições, a perda de lavouras em razão das severas restrições edafoclimáticas que o bioma Caatinga apresenta.

Diante desse cenário, observa-se o quanto os Ministérios Públicos podem contribuir para intensificar a atuação sobre as fiscalizações relacionadas com os desmatamentos ilegais na caatinga, por meio de ações extrajudiciais ou até mesmos judiciais, que possam combater e frear o avanço do desmate, responsabilizando os infratores, para que os custos da degradação ambiental sejam internalizados, desencorajando, dessa forma, novas práticas destrutivas.

Além disso, a instituição pode atuar proativamente no fomento de políticas públicas que incentivem a conservação e o uso sustentável da Caatinga. Isso inclui a cobrança por uma maior efetividade dos instrumentos de fiscalização, da gestão e criação de novas Unidades de Conservação e da definição de áreas prioritárias para recuperação.

Não por outra razão, preocupada com o avanço do desmatamento na Caatinga, a ABRAMPA lançou o projeto Caatinga Resiste. A iniciativa reúne Ministérios Públicos de nove estados, em articulação com órgãos ambientais, para intensificar o combate ao desmatamento, promover a transparência nos dados florestais e re-

198 FPI SERGIPE. Relatório de Fiscalização Ambiental. Fiscalização Preventiva Integrada. 8. ed. Sergipe, 10 de abril de 2025.

forçar a fiscalização com base em alertas de satélite. O Caatinga Resiste utilizará dados do MapBiomas Alerta, cruzando informações do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e das Autorizações de Supressão de Vegetação (ASVs) para identificar e coibir irregularidades. O projeto também visa a fomentar a recuperação de áreas prioritárias e combater a desertificação em regiões críticas do semiárido, onde o bioma tem sido intensamente pressionado pelas mudanças climáticas, pela expansão agropecuária e por empreendimentos de energia renovável.[199]

Justiça climática e Caatinga

A conexão entre o conceito de justiça climática e o bioma Caatinga muitas vezes foi negligenciado nas discussões sobre mudanças climáticas. De fato, a Caatinga ainda não possui um apelo nacional reconhecendo a importância da sua preservação para a proteção do clima e dos povos que ali habitam. Para além de uma questão de conservação da biodiversidade, a proteção da Caatinga é um imperativo de justiça social e ambiental.

A Caatinga abriga populações que historicamente contribuíram de forma ínfima para o acúmulo de gases do efeito estufa na atmosfera. No entanto, são essas comunidades que diretamente sofrem os efeitos das mudanças climáticas. O aumento da temperatura, a intensificação das secas e a irregularidade das chuvas afetam diretamente as atividades agrícolas, a disponibilidade de água e consequentemente a soberania alimentar de pessoas que dependem diretamente dos recursos desse bioma.

Atualmente existem 94 territórios quilombolas na Caatinga, distribuídos em 550 mil hectares e cerca de 45 povos indígenas ocupando uma área de 140 mil hectares.[200] A justiça climática também perpassa pelo reconhecimento dessas comunidades locais, com seus saberes tradicionais e práticas de manejo. A luta pela preservação não é apenas para manter a natureza conservada e coibir o desmatamento ilegal, mas também, para garantir que essas populações possam continuar a ter uma vida digna em seu território.

Justamente por isso, essas comunidades locais e tradicionais (indígenas, quilombolas, ribeirinhos) devem ser protagonistas na elaboração e implementação das políticas públicas voltadas ao enfrentamento e adaptação, pois uma verdadeira justiça climática exige que as soluções sejam construídas com e para quem vive e sobrevive no bioma. Desse modo, há de se reconhecer o direito de se adaptarem de forma justa, equitativa e solidária, permitindo-se lhe o acesso a recursos, tecnologias e conhecimento.

Em decorrência disso, referidas políticas públicas devem estar voltadas ao acesso a tecnologias sociais, de modo a permitir uma melhor convivência do sertanejo com o semiárido, por meio da construção de cisternas, barragens, bancos de

199 ABRAMPA. 2025. Disponível em: **https://abrampa.org.br/novo-projeto-da-abrampa-vai-fortalecer-protecao-do-semiarido-brasileiro/**.

200 INSTITUTO NACIONAL DO SEMIÁRIDO (INSA). O papel da pesquisa e das ações em rede na proteção da região semiárida com maior biodiversidade do mundo. Disponível em: **https://www.gov.br/insa/pt-br/assuntos/noticias/dia-da-caatinga-o-papel-da-pesquisa-e-das-acoes-em-rede-na-protecao-da-regiao-semiarida-com-maior-biodiversidade-do-mundo**. 2025.

sementes crioulas, etc. Deve focar, ainda, na restauração e conservação da mata, através de projetos de reflorestamento, com espécies nativas, e manejo sustentável, para além do combate à desertificação.

Não deve olvidar da segurança hídrica e da soberania alimentar, garantindo não só o acesso à água potável, mas também o fomento à agricultura sustentável e agroecológica, em respeito à autonomia local. Por fim, deve priorizar a cobrança por recursos e investimentos que compensem a vulnerabilidade e apoiem a transição para modelos de desenvolvimento sustentável da Caatinga.

Considerações finais

A destruição da Caatinga, impulsionada por modelos de desenvolvimento que favorecem a agropecuária em larga escala e, mais recentemente, a implantação de empreendimentos de energia renovável sem uma avaliação sistêmica de impactos agrava essa vulnerabilidade.

O desmatamento, ao comprometer a resiliência do ecossistema, contribui para a desertificação, um processo que empobrece e degrada o solo, expulsa famílias de suas terras, aprofunda a pobreza e gera migrações.

O Ministério Público desempenha um papel crucial nas ações preventivas, exigindo por exemplo a efetivação da mitigação dos impactos sociais e ambientais oriundos de grandes empreendimentos, exigindo a responsabilização daqueles que causam danos ambientais e desmatam ilegalmente, monitorando a reparação dos danos, direcionando especialmente para a recuperação de áreas degradadas e apoiando às comunidades impactadas.

Fortalecer a governança ambiental dos estados e municípios que compõe o bioma também pode ser um caminho para elevar o nível de proteção ambiental e de mitigação dos impactos no bioma.

Em síntese, a defesa e a proteção da Caatinga configuram um exemplo emblemático de justiça climática, ao buscar assegurar que os impactos da crise do clima não recaiam de forma desproporcional sobre aqueles que menos contribuíram para sua ocorrência, promovendo, ao mesmo tempo, soluções construídas com e para as comunidades que dependem desse bioma para sua sobrevivência.

A preservação da Caatinga não é apenas uma questão de justiça climática, mas uma estratégia de adaptação e mitigação climática. O bioma, com seu potencial de sequestro de carbono e sua capacidade de sustentar ecossistemas mesmo em condições de escassez hídrica, oferece soluções naturais para os desafios atuais.

O olhar focado na temática climática permite que se explore novas oportunidades, como o mercado de créditos de carbono para áreas de Caatinga conservada e a valorização de produtos e serviços da sociobiodiversidade. A integração desses entendimentos em políticas públicas associadas a atuação do Ministério Público é um caminho para colocar a Caatinga em um cenário de proteção com destaque nacional.

Desafios regionais, impactos globais

O PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO PREVENTIVA INTEGRADA (FPI) NO ENFRENTAMENTO ÀS EMERGÊNCIAS CLIMÁTICAS NO VELHO CHICO

POR LUCIANA ESPINHEIRA DA COSTA KHOURY[201], EDVALDA PEREIRA TORRES LINS AROUCHA[202] E ÂNGELA PATRÍCIA DEIRÓ DAMASCENO[203]

A luta em defesa da bacia hidrográfica do Rio São Francisco vem de longe e conta com a atuação integrada de diversos parceiros, por meio do programa de Fiscalização Preventiva Integrada (FPI): órgãos públicos, sociedade civil, ministérios públicos, comitê de Bacia do Rio São Francisco, polícias e universidades. Diferentes vetores de degradação que ocorrem na Bacia impactam suas águas em quantidade e qualidade e afetam o clima, também impactado pelas atividades produtivas. Essa atuação integrada e continuada da FPI permite realizar uma ação sistêmica, voltada para toda a bacia.

O programa FPI, iniciado na Bahia em 2002, está presente nos estados de Alagoas desde 2014, Sergipe desde 2016, Minas Gerais desde 2017 e em Pernambuco desde 2018, e pretende expandir-se para Goiás e Distrito Federal, envolvendo toda a Bacia. Com isso, são mais de 100 instituições cooperadas para implementar o programa, já tendo realizado mais de 75 etapas de campo na Bacia. Neste artigo, pretende-se discorrer sobre a atuação sistêmica do programa e sua contribuição para o enfrentamento das emergências climáticas.

No âmbito da FPI, são realizadas ações de fiscalização ambiental das diversas atividades produtivas, ações de educação socioambiental e diagnóstico de políticas públicas. A atuação de fiscalização integrada pelos órgãos competentes, em conjunto, permite um olhar mais completo da realidade, apontando caminhos adequados para que os empreendimentos e atividades produtivas possam se ajustar a práticas mais sustentáveis. De igual modo, o programa passou a atuar com muita ênfase na formação socioambiental e, por isso, considera-se um programa socioeducador. Procura-se estimular a conscientização da população, promovendo uma reflexão sobre suas práticas e suas decisões, seja em âmbito individual ou coletivo, fomentando uma análise dos caminhos que se pretende seguir.

---

201 Luciana Espinheira da Costa Khoury é Promotora de Justiça Ambiental; mestre em Direito (UFBA); especialista em Direito Urbano-Ambiental (Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul); Promotora de Justiça Regional Ambiental de Paulo Afonso; coordenadora do Núcleo de Defesa da Bacia do Rio São Francisco e do Programa FPI; coordenadora do Fórum Baiano de Combate aos Impactos dos Agrotóxicos, Transgênicos e pela Agroecologia (FBCA); gerente do projeto Município Ecolegal e membro do Núcleo Agrário e Fundiário do Ministério Público da Bahia.

202 Edvalda Pereira Torres Lins Aroucha é pedagoga; doutora em Agroecologia e Desenvolvimento Territorial; mestre em Ecologia Humana e Gestão Ambiental; fundadora da AGENDHA; ecofeminista; educadora agroecológica; professora/pesquisadora no Departamento dos Povos Indígenas, Comunidades Tradicionais e Camponesas da Universidade do Estado da Bahia – DCT Campus XXVI Jeremoabo(BA); titular da Comissão Nacional de Combate à Desertificação (CNCD) no Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima; assessora do programa FPI.

203 Ângela Patrícia Deiró Damasceno é socióloga; doutora em Sociologia; mestre em Engenharia Ambiental; em estágio Pós-Doc em Gestão e Regulação de Águas — PROF–ÁGUA/Universidade Federal da Bahia; assessora do programa FPI.

A atuação da FPI ocorre em seus três biomas: Caatinga, Cerrado e Mata Atlântica, além do ecossistema estuarino na sua foz. Nesses últimos anos, com atenção especial às zonas subúmidas secas, semiáridas[204] e áridas brasileiras, as populações vulnerabilizadas são as mais impactadas: povos e comunidades tradicionais e população mais carente, acentuando-se ainda mais para mulheres e meninas, pois são potencializados os efeitos, tanto do ponto de vista edafoclimático, sociopolítico, sociobioeconômico, quanto etnocultural.

O programa FPI, quando foi criado pela parceria entre o Ministério Público do Estado da Bahia (MPBA) e o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia da Bahia (CREA-BA), agregava poucas instituições e atuava apenas na defesa do meio ambiente natural. Com o passar do tempo, a compreensão da proteção do ambiente em suas múltiplas dimensões, do trabalho, cultural e construído, fez com que fosse ampliado seu escopo. Dezenas de instituições públicas e organizações da sociedade civil foram aderindo e o programa consolidou-se como um instrumento de diagnóstico socioambiental da Bacia.

A FPI realiza um grande diagnóstico da situação socioambiental da Bacia, identificando não conformidades relacionadas à legislação ambiental, aos recursos hídricos, ao uso e ocupação do solo, à saúde pública e ao exercício profissional. A partir desse diagnóstico, são adotadas medidas administrativas, cíveis e criminais para fazer cessar danos, corrigir as irregularidades encontradas e coordenar ações voltadas à prevenção de novos danos, especialmente pelas estratégias socioeducativas junto à população.

O objetivo do programa consiste em melhorar a qualidade ambiental da Bacia e a qualidade de vida dos seus povos. Ao longo de sua trajetória, em constante diálogo com a sociedade e com experiências práticas vivenciadas, a FPI, consolidada como um programa socioeducador que contribui para a implementação dos 18 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS),[205] passou a desenvolver de forma mais estruturante, intensa e continuada ações de orientação, palestras e oficinas, expressando uma abordagem ecopedagógica, socioambiental e agroecológica, aplicada nos âmbitos formal, não formal e informal da educação.

Na conjuntura brasileira atual é muito importante fomentar debates sobre a crise, emergência e resiliência climática, destacando a situação de vulnerabilidade educacional, socioambiental, econômica e de insegurança climática para os povos e comunidades tradicionais e demais populações vulnerabilizadas, uma vez que os impactos climáticos e socioambientais não são iguais para todas as pessoas; são esses povos os mais afetados, configurando um quadro de injustiça socioambiental e climática.[206]

---

204 No Semiárido brasileiro vivem 31 milhões de pessoas, ou seja, 15,3% da população do país, o que faz dele o mais densamente povoado do mundo. Em relação à população do Semiárido, é nele que se encontram cerca de 80% das comunidades quilombolas de todo o Brasil, sendo que o estado da Bahia concentra a maior quantidade de comunidades quilombolas e a segunda de povos indígenas do Brasil (IBGE, 2022).

205 O ODS 18, Igualdade Étnico-Racial, foi anunciado em setembro de 2023 pelo presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da 78ª Assembleia da ONU.

206 KHOURY. L.E.C. *Em busca da justiça socioambiental na Bacia do Rio São Francisco*. Belo Horizonte: Conhecimento Edições, 2025.

Agrava-se ainda mais entre os já afetados a situação das mulheres e meninas, principalmente em relação às mulheres negras, quilombolas, indígenas e de outras comunidades tradicionais, incidindo ainda mais aspectos para a exclusão.

No contexto do estado, segundo a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia,[207] embora as mulheres com 25 anos ou mais apresentem um nível educacional superior, suas remunerações são inferiores. A renda média real, em 2023, recebeu no trabalho principal por esse grupo feminino valor menor (R$ 1.935) do que a dos homens (R$ 2.052) e também abaixo da média estadual (R$ 2.004) para indivíduos com a mesma idade. Esse mesmo órgão estadual informa que uma análise que considera raça e gênero evidencia uma sobrecarga de vulnerabilidades para as mulheres negras no mercado de trabalho. A renda média real recebida por essas mulheres com 25 anos ou mais (R$ 1.742) representa apenas 58,2% do que os homens brancos ganham (R$ 2.991) na mesma faixa etária. Esses homens têm o maior rendimento médio, seguido pelas mulheres brancas (R$ 2.749) e pelos homens negros (R$ 1.845). Isso indica que, na Bahia, a questão racial exerce impacto mais significativo sobre os rendimentos do gênero.

A política de convivência com o semiárido e árido, que abrange grande parte da Bacia, comporta um destaque para o acesso às cinco águas[208] (são consumir, produzir, criar, climatizar e cuidar) sustentado pelos movimentos sociais, que sofrem efeitos das emergências climáticas e da superutilização das águas do Rio São Francisco pelo agronegócio.

O cenário na Bacia é de preocupação pelos diversos impactos que sofre de diferentes empreendimentos, com o desaparecimento de nascentes, desmatamento das áreas de recarga, destruição das matas ciliares, contaminação pelo uso intensivo de agrotóxicos, invisibilidade e pouca regularização dos territórios dos povos e comunidades tradicionais, reduzido acesso à assistência técnica e extensão rural, perda da biodiversidade e da produtividade dos solos com a grande presença no Cerrado da monocultura de soja, algodão, milho, e da cana-de-açúcar no Baixo São Francisco.

A desertificação já caracterizada em regiões da Bacia, com destaque para os municípios do Norte da Bahia, ocasiona precarização do trabalho e insegurança alimentar, principalmente para as mulheres rurais agricultoras, extrativistas, pescadoras artesanais, indígenas, quilombolas, fundo de pasto, vazanteiras, geraizeiras, rezadeiras, de terreiros, entre outras, que são as que mais sofrem com os danos causados pelas mudanças climáticas, inclusive de emprego e renda. "O acesso desigual das mulheres aos recursos econômicos significa que, quando os padrões climáticos mudam, prejudicando a infraestrutura e os serviços públicos, elas têm menos condições de adaptar seus meios de subsistência, recuperar-se e reconstruir-se."[209]

---

207 BAHIA. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). SEI destaca dificuldades das mulheres para conciliar atuação profissional com atividades domésticas e de cuidados. 2025. Disponível em: **https://www.ba.gov.br/sei/noticias/2025-03/4289/dia-internacional-da-mulher-sei-destaca-dificuldades-das-mulheres-para**. Acesso em: 28 set. 2025.

208 Termo comumente usado por movimentos sociais ligados ao acesso à água para se referir a cinco reservatórios ou cinco principais usos do recurso.

209 ONU Mulheres Brasil. 15 anos, 15 fatos: desafios e soluções para a igualdade de gênero. 2023.

É por isto que são determinantes políticas, programas e projetos que mitiguem os efeitos danosos para os povos e comunidades tradicionais, e, nesses segmentos, ainda mais para que mulheres e meninas tenham as devidas condições e a oportunidade de, para além da subsistência, recuperar-se e reconstruir-se como direito humano.

A FPI atua de modo a contribuir com o enfrentamento dessa realidade, constituindo-se em um programa permanente, contínuo e de avaliação e monitoramento cíclicos e interativos. São realizados diagnósticos macroterritoriais de campo, com etapas próprias envolvendo a região a ser contemplada. Em cada etapa são organizadas três fases distintas: planejamento, execução de campo e desdobramentos. A atuação envolve as ações de fiscalização, educação ambiental e diagnóstico de políticas públicas.

A fase de planejamento de cada etapa prevê a seleção das ações a serem realizadas e dos municípios a serem visitados e o levantamento das principais questões socioambientais a serem trabalhadas, estabelecendo as prioridades na região a receber a atuação do programa, além de formas e critérios de atuação diante da realidade.

Na fase de execução em campo são realizadas ações com equipes multidisciplinares que atuam em diversas áreas, dividindo-se em equipes[210] de combate aos impactos de agrotóxicos, mineração, propriedades rurais ou flora, que fiscalizam desmatamentos, uso da água e uso de agrotóxico; fauna; piscicultura e aquicultura; saneamento básico, fiscalizando o gerenciamento de resíduos sólidos, abastecimento de água e esgotamento sanitário; patrimônio cultural, verificando a situação dos prédios históricos, patrimônio arqueológico e espeleológico; povos e comunidades tradicionais, onde é feito um diagnóstico da situação de certificação, regularidade territorial, saneamento e conflitos vivenciados por esses povos; gestão ambiental municipal, que faz um diagnóstico da situação do sistema municipal de meio ambiente; comunicação; coordenação geral; educação socioambiental e agroecológica; barragens; mobilização social; sala de situação e outras que sejam necessárias.

Todas as equipes — em média 25 — atuam sob a ótica socioeducadora nas etapas de execução de campo na Bahia. Ao final de cada etapa de campo, são realizadas audiências públicas para apresentar os resultados, ouvir a comunidade e construir soluções conjuntas, fortalecendo a transparência e a legitimidade do programa.

A fase de desdobramentos ocorre após a conclusão do trabalho em campo e consiste no acompanhamento das ações realizadas, visando à consolidação dos resultados e à tomada de medidas cabíveis por cada um dos órgãos envolvidos e até a busca de outros para assegurar a implementação das políticas públicas necessárias. Essa fase assegura a continuidade do processo por meio do monitoramento e da aplicação de medidas administrativas, extrajudiciais ou judiciais cabíveis (cíveis e/ou criminais).

Como o programa atua na Bacia de forma sistêmica, compreende-se que todos terminam por interferir de forma direta ou indireta nas questões pertinentes

Disponível em: **https://www.onumulheres.org.br/noticias/15-anos-15-fatos-desafios-e-solucoes-para-a-igualdade-de-genero/**. Acesso em: 28 set. 2025.

210 De acordo com cada etapa, algumas equipes não atuam, assim como outras são criadas a partir das demandas da região sanfranciscana.

às mudanças climáticas, nos moldes preconizados pela Lei 12.187/2009. No entanto, algumas ações realizadas pela FPI possuem relação direta com as emergências climáticas.

Como é sabido, existem diversas causas para o agravamento das mudanças climáticas, entre elas a remoção da cobertura vegetal, as atividades de pecuária e agricultura intensivas, o depósito de resíduos sólidos e muitas outras. De uma forma direta, a FPI atua no enfrentamento de várias delas.

As equipes de fiscalização do desmatamento – sejam as equipes de propriedades rurais na Bahia, seja a equipe de flora em Alagoas e Sergipe – atuam para coibir o desmatamento ilegal e para recuperar áreas que sofreram supressão de vegetação.

As equipes de saneamento básico atuam diretamente, buscando gerenciar adequadamente os resíduos sólidos e coibir a existência de lixões. Em Alagoas e Sergipe já se alcançou, com grande apoio da FPI, o encerramento de todos os lixões.

Outra atuação que contribui para enfrentar as mudanças climáticas é a que se dá perante as atividades produtivas de agricultura e pecuária, buscando sua regularização.

De igual modo, a retirada de madeira nativa para abastecimento de fornos de carvão e também cerâmicas são objeto permanente de fiscalização da FPI, bem como as orientações para a regularização dos empreendimentos ceramistas e a busca de alternativas de fontes energéticas.

Também as ações de diagnóstico junto às comunidades tradicionais quanto à regularização territorial e à busca por essa regularização são significativas para essa temática das emergências climáticas, na medida em que é nos lugares onde estão os Povos e Comunidades Tradicionais que mais temos áreas conservadas, como já cientificamente comprovado.[211]

O programa FPI, como programa socioeducador, atua na perspectiva de que "ser dialógico é empenhar-se na transformação constante da realidade".[212] Com isso, muitas das ações desenvolvidas pela FPI são ações formativas, que tratam dos impactos dos desmatamentos, dos agrotóxicos, de impactos no solo, mudanças climáticas, desertificação, impactos da fauna silvestre retirada da natureza, e muitas ações educativas que são realizadas em diversas frentes: cursos técnicos, escolas, feiras, meios de comunicação e atividades variadas.

É importante dar destaque às ações com mulheres que vivem da constante resiliência climática, protagonistas da retomada das práticas agroecológicas, incluindo os sistemas agroflorestais forrageiros, com suas cosmovisões na ciência e nos saberes ancestrais, criando redes e articulações para o enfrentamento das injustiças climáticas. O programa não é voltado apenas para elas, todavia esse recorte prioritário pode destacar um dos marcadores de vulnerabilidade que mais demandam atenção e demonstrar o poder de alcance do programa FPI.

Outra iniciativa importante é a educação ambiental "formal" e estruturante realizada em cada município da BHSF no estado da Bahia.

---

211 KHOURY, op. cit.

212 FREIRE, Paulo. *Extensão ou comunicação?* 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

A educação ambiental, segundo Loureiro,[213] se configura como uma abordagem que se integra e se desenvolve dentro da própria educação, surgindo das interações entre diversas tendências pedagógicas e da ecologia, que têm o "ambiente" e a "natureza" como suas categorias centrais e características. Nesse contexto, o termo "ambiental" é utilizado para enfatizar aspectos historicamente negligenciados pela prática educacional, em relação à compreensão da vida e da natureza. Além disso, busca criticamente evidenciar as divisões impostas pela modernidade capitalista e pelo paradigma analítico-linear, não dialético, que fragmenta a atividade econômica, ou qualquer outra, e a totalidade social; a sociedade e a natureza; a mente e o corpo; a matéria e o espírito; a razão e a emoção, entre outras dimensões socioambientais.

Nesse prisma, a ação estruturante ocorre quando a equipe realiza o diagnóstico nas Secretarias Municipais de Educação e de Meio Ambiente, para verificar a implementação das legislações sobre políticas e programas nacionais, estaduais e municipais de educação ambiental. "Política pública estruturante consiste em uma proposta desenvolvida com a participação da comunidade interessada; visando o fortalecimento da mesma e a continuidade dos processos; com a preocupação de dialogar com as outras ações já em andamento naquele território; pautada na inclusão da diversidade de pessoas, ambientes e interesses; e que busque efeitos duradouros e justos."[214]

Congruente com essa perspectiva, as secretarias de Educação e de Meio Ambiente são entrevistadas e orientadas, tanto durante o diagnóstico quanto na devolutiva social e oficina realizadas em cada etapa da FPI.

Em sinergia, são também indagadas e orientadas sobre a implementação da diretriz[215] estabelecida pela Lei nº 14.926/2024, para que desde do início do ano de 2025 as escolas brasileiras, tanto na educação básica quanto no ensino superior, passem a trabalhar em sala de aula os temas mudanças do clima e proteção da biodiversidade.

Para além das escolas, as atividades são realizadas nas comunidades rurais e urbanas populares e acadêmicas, assim como nos meios de comunicação. "Assim, como não há forma única nem modelo exclusivo de educação, a escola não é o único em que ela acontece (...). As transformações contemporâneas contribuíram para consolidar o entendimento da educação como fenômeno multifacetado, que ocorre em muitos lugares, institucionais ou não, sob várias modalidades."[216]

Por essas razões, o programa socioeducador está em constante reflexão, profundidade, adequações, clareza e assunção política para que seja abrangente, estruturante, crítico, revolucionário, vivenciado, continuado e melhorado.

---

213 LOUREIRO, C. F. B. Educação Ambiental Transformadora. In: Layrarques, P. P. (Coord.). *Identidades da educação ambiental brasileira*. Brasília: MMA, 2004.

214 MORIMOTO, I. A. *Direito e educação ambiental*: estímulo à participação crítica e à efetiva aplicação de normas voltadas à proteção ambiental no Brasil. 2014, 500f. Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

215 Altera a Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, 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.

216 FRISON, Lourdes Maria Bragagnolo. *O pedagogo em espaços não escolares*: novos desafios. Ciência, Porto Alegre, nº 36, pp. 87-103.

Todo o programa enfatiza a mobilização popular, a participação ativa e o controle social, contribuindo para o acesso à informação e qualificação dos saberes diversos para uma tomada de decisão que leve à construção coletiva de políticas públicas que atendam as demandas dos territórios em defesa de suas águas e de seu povo.

O fortalecimento dos colegiados que integram representantes da sociedade civil e do poder público, além dos usuários de água, vai além do diálogo com os comitês de bacia hidrográfica, incentivando a integração das políticas públicas e o efetivo controle social nas etapas de elaboração, implementação e avaliação e monitoramento das políticas públicas.

Esse entendimento como programa socioeducador ambiental e agroecológico coaduna-se com o dos pesquisadores Biasoli e Sorrentino (2018, p. 5), de que "são estruturantes ao gerarem planos e programas permanentes e atuarem na criação e consolidação de instâncias administrativas e operacionais, contribuindo para o monitoramento e avaliação".

Uma necessidade urgente é integrar uma perspectiva de justiça socioambiental e climática, enfatizando quatro áreas principais. Primeiro, o reconhecimento dos direitos, saberes ancestrais e etnoculturais, bem como outros conhecimentos das mulheres, é fundamental, especialmente para a população que enfrenta discriminações intersetoriais, pois fortalece a resiliência climática. Em segundo lugar, a redistribuição justa de recursos das economias com a finalidade de garantir às mulheres o acesso a oportunidades que viabilizem sua participação nas transições agroecológicas e suas ramificações. Terceiro, a representação ativa de grupos vulneráveis em processos decisórios sobre o clima para promover a justiça e a responsabilização, sendo vital para a formulação de políticas mais inclusivas e eficazes. Por último, as dimensões e princípios da justiça climática feminista destacam a importância de reparações, confirmando a responsabilidade histórica do Norte Global nas emissões e a necessidade de financiamento climático que alcance as comunidades mais afetadas pela crise, garantindo que as perdas e danos, tanto econômicos quanto socioambientais, sejam tratados especificamente, a exemplo do marco temporal brasileiro, que coloca em risco 133 terras indígenas que ainda não foram demarcadas.

É conectada e integrada com essas fortalezas que a FPI, como programa socioeducador, antes, durante como depois de cada etapa, vem enfrentando com ações afirmativas os impactos catastróficos da crise climática, com resultados que levaram ao reconhecimento do Prêmio Innovare[217] 2024, na categoria Ministério Público.

A FPI, que chega a reunir aproximadamente 250 profissionais em cada etapa, vivifica a luta e celebra conquistas coletivas, sendo metade dos participantes mulheres, e durante os eventos socioeducadores e as audiências públicas de devolutiva social, uma grande parte do público[218] também composto por mulheres, que, assim "como um rio, que nasce de outros, saber seguir junto com outros sendo e

217 O Prêmio Innovare tem como objetivo identificar, divulgar e difundir práticas que contribuam para o aprimoramento da Justiça no Brasil.

218 As audiências públicas realizadas ao final de cada etapa de FPI reúnem, em média, 400 pessoas.

noutros se prolongando e construir o encontro com as águas grandes do oceano sem fim".[219]

Esse rio e seus afluentes deságuam noutros rios, como forma de resistência e generosidade da natureza, para nos lembrar que "o amanhã não está à venda"[220] e desejar que a força das águas impulsione mais pessoas na luta por dignidade e acesso a direitos essenciais para a manutenção dos seus modos de vida, conseguindo construir cada vez mais resiliências e enfrentar a injustiça socioambiental e climática na bacia do Rio São Francisco.

219 MELLO, Thiago de. "Como um rio". In: MELLO, Thiago de. *Mormaço na floresta*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

220 KRENAK, Ailton Alves Lacerda. *O amanhã não está à venda*. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

A ATUAÇÃO INSTITUCIONAL DO MPPI NA ERRADICAÇÃO DOS LIXÕES:
AVANÇOS, DESAFIOS E PERSPECTIVAS CLIMÁTICAS

POR ÁUREA EMÍLIA BEZERRA MADRUGA[221]

A crise ambiental contemporânea exige respostas consistentes que articulem instrumentos institucionais e sociais em prol da preservação dos ecossistemas e da garantia dos direitos fundamentais das presentes e futuras gerações. Dentre os inúmeros vetores de degradação ambiental, destaca-se o manejo inadequado de resíduos sólidos, problema que assume contornos ainda mais agudos em regiões historicamente vulnerabilizadas, como o estado do Piauí.

A presença de lixões a céu aberto, que perdura em centenas de municípios brasileiros mesmo após mais de uma década de vigência da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010) e há mais de 40 anos da existência do crime para quem "expuser a perigo a incolumidade humana, animal ou vegetal, ou estiver tornando mais grave situação de perigo existente" (art. 15 da Lei nº 6.938/1981), representa não apenas a materialização da ineficiência estatal em garantir serviços de saneamento básico adequados, mas também uma violação direta ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da Constituição Federal).

No caso específico do Piauí, estado que concentra relevantes patrimônios naturais e culturais, como o Delta do Parnaíba e o Parque Nacional Serra da Capivara, a persistência dos lixões coloca em risco a biodiversidade, os recursos hídricos, a saúde pública e a qualidade de vida da população. A degradação ambiental provocada pela disposição inadequada de resíduos não se limita à poluição local: projeta-se em escala global por meio da emissão de metano (CH_4). Conforme publicação oficial da Organização das Nações Unidas (ONU), o metano é classificado como um dos gases de efeito estufa mais poderosos, apresentando impacto significativamente superior ao do dióxido de carbono. Estimativas apontam que durante um período de 20 anos, sua capacidade de aquecimento global chega a ser 80 vezes mais potente do que a do CO_2, o que evidencia a gravidade de sua emissão descontrolada e reforça a necessidade de políticas públicas e estratégias ambientais voltadas para sua mitigação.[222]

A problemática dos resíduos sólidos também deve ser lida sob a lente da justiça ambiental. Comunidades pobres e periféricas são as mais afetadas pelos impac-

---

221 Promotora de Justiça do Estado do Piauí; coordenadora do Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente do MPPI; mestra em Função Social do Direito, pela Faculdade Autônoma de Direito (FADISP); especialista em Direito Público pela Faculdade Damásio de Jesus; especialista em Direito Ambiental e Urbanístico pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (FMP); especialista em Métodos Autocompositivos e Neurociência pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (FMP); certificada em Harvard Negotiation Project, no campus de Harvard Faculty Club, em Cambridge (EUA); formação executiva em Negociação pela Fundação Getúlio Vargas (FGV); diretora regional do Nordeste da Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (ABRAMPA); membro colaboradora da Comissão do Meio Ambiente do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

222 Disponível em: **https://www.unep.org/pt-br/noticias-e-reportagens/reportagem/emissoes-de-metano-estao-impulsionando-mudanca-climatica-veja**.

tos dos lixões, enfrentando riscos sanitários e degradação ambiental em seus territórios. Ao mesmo tempo, são essas populações que dependem economicamente da catação de materiais recicláveis.

Assim, qualquer política de erradicação de lixões precisa incorporar medidas de inclusão socioeconômica dos catadores, mediante sua organização em cooperativas, acesso à infraestrutura de triagem e compostagem e políticas de geração de renda.

Fundamentos jurídicos e institucionais da gestão de resíduos

O enfrentamento da problemática dos resíduos sólidos no Brasil encontra-se firmemente ancorado em um complexo mosaico normativo e institucional, que articula diplomas constitucionais, leis infraconstitucionais, tratados internacionais e políticas públicas de caráter estruturante. Esse arcabouço jurídico delineia não apenas os deveres estatais e privados, mas também a necessária corresponsabilidade da coletividade no sentido de prevenir e mitigar os impactos ambientais decorrentes da geração e da destinação inadequada dos resíduos.

A Constituição da República de 1988 constitui o marco inaugural e fundamental dessa proteção. O art. 225 consagra o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental de terceira dimensão, irradiando-se em favor das presentes e futuras gerações. Esse dispositivo, ao impor ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo, inaugura uma concepção inovadora no direito brasileiro, fundada no princípio da solidariedade intergeracional, que ultrapassa a ótica individual e vincula toda a sociedade à proteção ambiental.

No campo específico dos resíduos sólidos, a Constituição estabelece ainda obrigações derivadas da repartição de competências ambientais (art. 23, VI e VII), incumbindo à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas. Além disso, atribui aos entes locais a prestação dos serviços públicos de saneamento básico (art. 30, V e IX), nos quais o manejo adequado dos resíduos se insere como dimensão essencial.

O grande marco normativo, todavia, é a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS, Lei nº 12.305/2010), que estabelece uma abordagem abrangente e moderna. Ao prever em seu art. 47, inciso II, a proibição expressa do lançamento in natura a céu aberto, o legislador rompeu com a lógica apenas implícita que prevalecia até então na política de resíduos, reafirmando categoricamente a necessidade de transição para práticas ambientalmente adequadas e sustentáveis, muito embora o descarte de lixo a céu aberto já configurasse crime ambiental desde 1981. Essa norma deve ser enxergada como mais do que um comando negativo – isto é, proibir os lixões –, funcionando como um verdadeiro vetor de transformação das políticas municipais de resíduos, impondo aos gestores públicos a obrigação de buscar alternativas técnicas modernas, como aterros sanitários devidamente licenciados, centrais de triagem, compostagem e outras tecnologias que promovam a valorização dos resíduos e reduzam a quantidade de rejeitos destinados à disposição final.

No mesmo sentido, o art. 54 da PNRS fixou um cronograma claro e progressivo para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos (consistentes

em "resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada", conforme definição do art. 3°, XV, da Lei n° 12.305/2010), estabelecendo inicialmente o prazo de 31 de dezembro de 2020 e, posteriormente, com a alteração promovida pela Lei nº 14.026/2020, estendendo os prazos conforme o porte populacional e as especificidades regionais dos municípios. Assim, foram definidos marcos diferenciados: até 2021 para capitais e regiões metropolitanas; até 2022 para municípios com mais de 100 mil habitantes ou situados próximos a fronteiras internacionais; até 2023 para cidades de médio porte, entre 50 mil e 100 mil habitantes; e até 2024 para municípios de pequeno porte, com população inferior a 50 mil habitantes. Essa gradação revela uma preocupação em equilibrar o imperativo ambiental com as condições socioeconômicas e de capacidade administrativa dos entes federativos, reconhecendo as desigualdades existentes, mas sem abrir mão da meta final de erradicar os lixões em todo o território nacional.

Importa destacar que a previsão do art. 54 não se limita ao estabelecimento de datas: ela está condicionada à existência de instrumentos de planejamento e de sustentabilidade financeira, como planos municipais ou intermunicipais de gestão integrada de resíduos sólidos e mecanismos de cobrança que assegurem a viabilidade do sistema, nos termos do art. 29 da Lei nº 11.445/2007 (Lei do Saneamento). Dessa forma, o legislador estabeleceu um nexo indissociável entre a eliminação dos lixões, o planejamento adequado e a responsabilidade fiscal, buscando garantir que a política de resíduos não fosse apenas um comando normativo abstrato, mas uma obrigação implementável e duradoura. A conjugação desses dispositivos reflete uma orientação de política pública que alia o dever constitucional de proteção ao meio ambiente (art. 225 da CF/88) à responsabilidade administrativa dos gestores, impondo-lhes não apenas a obrigação de agir, mas também a de estruturar, planejar e assegurar os meios para a gestão adequada dos resíduos sólidos.

Por outro lado, é essencial apontar que antes mesmo de essas normas proibitivas emergirem de forma expressa no ordenamento jurídico brasileiro em 2010, a manutenção de lixões já encontrava vedação implícita nesse arcabouço legal, sendo caracterizada como prática ilícita e, em determinadas circunstâncias, criminosa. Nesse sentido, a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) estruturou o arcabouço inicial da tutela ambiental, estabelecendo princípios fundamentais como o do poluidor-pagador e prevendo instrumentos de comando e controle capazes de responsabilizar quem desse causa a danos ambientais. Nesse contexto, a disposição indiscriminada de resíduos em lixões, por acarretar poluição do solo, da água e do ar, bem como riscos à saúde pública, enquadra-se como conduta lesiva sujeita a responsabilização administrativa, civil e penal.

Esse regime foi significativamente reforçado pela Lei nº 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais), que tipificou expressamente a disposição inadequada de resíduos como crime de poluição. O art. 54, § 2º, inciso V, prevê pena de reclusão de até cinco anos para quem causar poluição decorrente de lançamento de resíduos sólidos em desacordo com as exigências legais ou regulamentares. Além disso, o § 3º do mesmo dispositivo estende, potencialmente, a punição a gestores públicos que, de forma omissiva, deixem de adotar medidas preventivas diante de risco grave ou irreversível à saúde e ao meio ambiente, alcançando, assim, não apenas os particu-

lares, mas também autoridades que tolerem a manutenção de lixões. Ainda, o art. 68 da referida lei criminaliza o descumprimento de obrigações ambientais relevantes, responsabilizando administradores que deixem de cumprir deveres legais de proteção ambiental.

Portanto, mesmo antes da PNRS consolidar de forma explícita a proibição dos lixões, a prática já se mostrava incompatível com o regime jurídico vigente, por violar os deveres de proteção ambiental e por constituir, em determinadas hipóteses, crime ambiental sujeito a sanções penais, civis e administrativas. Isso reforça a ideia de que a Lei nº 12.305/2010 não inovou de forma absoluta ao vedar os lixões, mas sim positivou e sistematizou uma exigência já derivada da Constituição e das normas infraconstitucionais anteriores, conferindo-lhe maior clareza e densidade normativa.

Prosseguindo no apontamento do quadro normativo, não se pode olvidar que, no plano internacional, tratados como a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (1992), o Protocolo de Kyoto (1997) e o Acordo de Paris (2015) projetam a problemática dos resíduos sólidos para além da esfera doméstica. O Brasil assumiu compromissos concretos de "reduzir as emissões líquidas de gases de efeito estufa do país entre 59% e 67% até 2035, em comparação aos níveis de 2005".[223] Tais metas somente poderão ser atingidas se houver políticas eficazes de redução do metano, gás com elevado potencial de aquecimento global, emitido em grande escala pela decomposição da matéria orgânica em lixões.

Conclui-se, em face do feixe normativo, que a persistência de lixões a céu aberto, além de constituir violação da PNRS e do direito fundamental ao meio ambiente, pode configurar descumprimento das obrigações internacionais assumidas pelo Brasil, projetando-se como passivo jurídico, econômico e político de grandes proporções.

Zero Lixões:
seu nascedouro, desafios estruturais e perspectivas

O enfrentamento do passivo histórico dos lixões no Piauí representa um dos maiores desafios da política ambiental estadual. Durante décadas, os resíduos sólidos urbanos têm sido dispostos de forma precária e sem qualquer controle técnico, em áreas a céu aberto que se multiplicam pelos 224 municípios piauienses. Esse quadro tem gerado danos ambientais cumulativos – contaminação do solo, das águas superficiais e subterrâneas, emissão de gases de efeito estufa, proliferação de vetores – e reforçado desigualdades sociais, ao relegar catadores a condições indignas de trabalho e de sobrevivência.

Diante desse cenário, a atuação do Ministério Público do Estado do Piauí (MPPI) vem assumindo papel estratégico, ao conjugar suas funções constitucionais de fiscalização, indução de políticas públicas e tutela coletiva com uma postura inovadora de articulação interinstitucional. Não se trata apenas de exercer o controle da legalidade, mas de construir soluções capazes de alterar estrutural-

223 Disponível em: **https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/brasil-entrega-a-onu-nova-ndc-alinhada-ao-acordo-de-paris**.

mente a realidade local, enfrentando os gargalos técnicos, financeiros e políticos que historicamente dificultaram a superação dos lixões.

Nesse contexto, o Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente (CAOMA), coordenado pela Promotora de Justiça que subscreve o presente artigo, com a contribuição decisiva da Procuradora-Geral de Justiça do MPPI, Cláudia Seabra (2025/2027), e de seu antecessor, Cleandro Moura (2021/2025), vem atuando como eixo articulador da política ministerial no tema. Ao fornecer suporte técnico-jurídico às Promotorias de Justiça, uniformizar entendimentos, fomentar cooperação e impulsionar projetos estratégicos, o CAOMA deu sustentação institucional ao nascedouro do projeto Zero Lixões: por um Piauí mais limpo.

O projeto nasceu em 2021 de uma parceria institucional precípua entre MPPI, Tribunal de Contas do Estado (TCE-PI), Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH) e Ministério Público do Trabalho (MPT). Sua concepção partiu do diagnóstico de que a fragmentação municipal era um dos principais entraves à implementação de soluções ambientalmente adequadas: municípios pequenos, com baixa arrecadação e carência de quadros técnicos não conseguiam manter aterros sanitários próprios de forma sustentável. Assim, o Zero Lixões estruturou-se sobre a ideia da regionalização da destinação final, demonstrando como uma alternativa viável a instalação de aterros sanitários licenciados em polos estratégicos – como os atualmente existentes em Água Branca (PI), Buriti dos Lopes (PI), Altos (PI), Francisco Santos (PI) e Salitre (CE) –, integrados a unidades de transbordo que permitissem o recebimento de resíduos de municípios vizinhos.

Outro vetor estratégico é a inclusão socioeconômica dos catadores, historicamente marginalizados e submetidos a condições precárias de trabalho. O estímulo à sua formalização em cooperativas e associações permite não apenas assegurar direitos trabalhistas e previdenciários, mas também conferir protagonismo a esses atores no processo de reciclagem, transformando vulnerabilidade em oportunidade de geração de renda e cidadania.

Complementarmente, a promoção de programas permanentes de educação ambiental configura-se como condição indispensável para mudar padrões de consumo, fomentar a separação de resíduos na origem e criar uma cultura de responsabilidade compartilhada. A educação ambiental contínua, voltada para escolas, comunidades e gestores, fortalece a dimensão preventiva e assegura maior aderência social às políticas públicas.

Esse modelo, já exitoso em estados como Alagoas, Paraíba, Pernambuco e Sergipe, utilizados como parâmetros por possuírem uma realidade similar à piauiense, foi acompanhado de uma estratégia híbrida de atuação ministerial: de um lado, a utilização de instrumentos extrajudiciais, como recomendações, termos de ajustamento de conduta (TACs) e acordos de não persecução penal (ANPPs), que aceleraram a desativação de lixões sem necessidade de judicialização prolongada; de outro, a abertura para medidas judiciais, como ações civis públicas, execuções de obrigações e responsabilização de gestores omissos. O MPPI, assim, equilibrou mediação e coerção, combinando diplomacia institucional com a possibilidade de imposição judicial.

Especificamente em relação conteúdo dos TACs e os ANPPs firmados pelo MPPI, é fixado um conjunto de cláusulas voltadas à adequação da gestão de resíduos sólidos pelos municípios. Entre as principais obrigações estão o encerramen-

to definitivo dos lixões existentes e a elaboração do Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD) para reabilitação ambiental desses espaços. Também se prevê a destinação adequada dos resíduos sólidos urbanos e de saúde em aterros sanitários devidamente licenciados, garantindo conformidade com a legislação ambiental. Além disso, os instrumentos exigem a implementação da coleta seletiva, acompanhada da organização e formalização das associações ou cooperativas de catadores, visando a inclusão social e fortalecimento da economia circular. Outra cláusula relevante é a proposição, pelas gestões municipais, de lei junto às Câmaras de Vereadores para instituir a cobrança pelo serviço de manejo de resíduos sólidos, assegurando sustentabilidade financeira ao sistema.

O avanço é perceptível: em 2019, apenas Teresina dispunha de aterro licenciado em todo o estado. Hoje, já são 49 municípios que encerraram seus lixões, migrando para soluções de disposição final ambientalmente adequadas. Trata-se de um salto qualitativo inegável, ainda que insuficiente diante do desafio de alcançar a totalidade dos 224 municípios piauienses.

Apesar dos resultados, os obstáculos permanecem robustos. Dados levantados pelo TCE-PI, no estudo técnico denominado Diagnóstico da limpeza pública dos Municípios, indicam que 83,5% dos municípios ainda não realizam coleta seletiva e 71% não desenvolvem programas de educação ambiental comunitária, descumprindo frontalmente a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Os lixões remanescentes, por sua vez, continuam a operar sem impermeabilização, sem drenagem de chorume e sem captação de gases, configurando ilícitos administrativos e, em certos casos, crimes ambientais.

Os principais entraves podem ser sintetizados em quatro dimensões:

- **Financeira** – baixa capacidade orçamentária e ausência de cobrança pela prestação dos serviços, o que compromete a sustentabilidade econômico-financeira do sistema;

- **Técnica** – carência de engenheiros sanitaristas, técnicos ambientais e gestores capacitados nos municípios;

- **Política** – resistência de prefeitos e vereadores em priorizar investimentos na área, em razão do baixo retorno eleitoral imediato;

- **Cultural** – falta de engajamento comunitário e de cultura de separação de resíduos na fonte.

Como se percebe, mais do que um programa de combate à ilicitude ambiental, o projeto Zero Lixões constitui um laboratório institucional de governança ambiental, em que o direito, a técnica e a política dialogam na busca de soluções inovadoras e inclusivas. Sua efetividade será medida não apenas pelo fechamento dos lixões, mas também pela capacidade de construir uma política pública duradoura, capaz de conjugar justiça ambiental, proteção à saúde coletiva e mitigação das mudanças climáticas.

Olhando para o horizonte de médio e longo prazo, as perspectivas do projeto Zero Lixões apontam para a consolidação de uma nova etapa, marcada por avanços estruturantes e pela ampliação de sua relevância institucional e climática. Nesse

cenário, ganha centralidade a integração plena dos municípios e a possível criação de consórcios regionais, condição viabilizadora para assegurar a universalização da cobertura, eliminar iniciativas fragmentadas e obter ganhos de escala capazes de elevar a eficiência do manejo de resíduos. Soma-se a isso a implementação das quarenta estações de transbordo previstas em levantamento científico (intitulado Diagnóstico dos desafios a serem enfrentados pelos municípios para uma disposição final adequada de resíduos sólidos) produzido pelo TCE-PI, fundamentais para viabilizar a logística reversa e o transporte racionalizado até os aterros regionais, acompanhada da ampliação da rede de aterros devidamente licenciados, de modo a preencher lacunas territoriais e reforçar a segurança ambiental.

Outra frente decisiva é o fortalecimento das políticas de coleta seletiva e de compostagem, medidas que reduzem a pressão sobre os aterros, fomentam a economia circular e agregam valor econômico às frações recicláveis e orgânicas dos resíduos. Paralelamente, a intensificação da litigância climática e ambiental configura-se como estratégia relevante de responsabilização de gestores omissos e de indução judicial ao cumprimento das normas, sobretudo diante da persistência da disposição ilegal de rejeitos em lixões.

Por fim, destaca-se o alinhamento do Piauí a compromissos internacionais de mitigação das mudanças climáticas, com ênfase no combate ao metano (CH_4), gás de efeito estufa com potencial de aquecimento global cerca de oitenta vezes superior ao dióxido de carbono em um período de vinte anos, liberado em larga escala pela decomposição da matéria orgânica em lixões a céu aberto.

Essas diretrizes projetam o Zero Lixões não apenas como uma política pública estadual de saneamento, mas como uma iniciativa de vanguarda na agenda climática global, que articula justiça ambiental, inovação institucional e responsabilidade intergeracional.

Considerações finais

O manejo inadequado de resíduos sólidos permanece como um dos mais graves desafios ambientais do Piauí e do Brasil, avançando para além da violação estritamente jurídica, ao causar gravames sociais, econômicos e climáticos.

Contudo, a experiência consolidada pelo projeto Zero Lixões demonstra, de forma inequívoca, que é possível avançar de maneira concreta quando planejamento técnico, cooperação interinstitucional, inclusão social e atuação firme do Ministério Público e das demais instituições se articulam em torno de objetivos comuns.

Mais do que encerrar a prática criminosa e inconstitucional dos lixões, a consolidação dessa política representa um marco civilizatório para o Estado: simboliza a efetividade prática do art. 225 da Constituição Federal, materializando o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e garantindo a proteção da saúde coletiva, da biodiversidade e dos recursos hídricos. O fechamento dos lixões, entretanto, não pode ser visto apenas como um fim em si mesmo; deve ser compreendido como a oportunidade de transformar um passivo histórico em vetor de inovação tecnológica, de fortalecimento da economia circular, de promoção da justiça social por meio da inclusão dos catadores e de cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no âmbito da mitigação das mudanças climáticas.

A CONSTRUÇÃO DO REDD+ JURISDICIONAL NO ESTADO DO PARÁ: EXPERIÊNCIA DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA GOVERNANÇA INTERINSTITUCIONAL

POR HERENA NEVES MAUÉS CORRÊA DE MELO[224]

A proposta deste artigo é analisar categorias teóricas da governança pública interinstitucional, participação social e justiça climática, extraídas a partir da participação ministerial na formatação do Sistema do REDD+ Jurisdicional no estado do Pará, a fim de expor resultados sobre a efetiva participação social, em benefício dos destinatários da política pública, que, para além de um sistema de financeirização em prol da conservação do meio ambiente, apresenta-se como alternativa ao desenvolvimento de meios para a garantia de direitos e o aprimoramento da justiça climática.

Primeiramente, devemos indicar as perspectivas apreendidas sobre mudanças climáticas, justiça climática, povos tradicionais, conservação florestal e REDD+ Jurisdicional, para em seguida adentrarmos os aspectos teóricos observados nas reuniões do COGES-clima que congregam as noções de governança interinstitucional, com a participação do Ministério Público, expondo sua condição de fiscal da lei, mas também de articulador e indutor de políticas públicas.

No que se compreende sobre o fenômeno mudanças climáticas, nos termos do léxico do 5º Relatório do IPCC (AR5),[225] estas se referem às modificações no estado do clima identificadas, por exemplo, a partir do uso de testes estatísticos, como alterações na média e/ou na variabilidade de suas características que persistam por um período de tempo considerável, podendo ser mensuradas em décadas, séculos, etc. Processos internos naturais ou influências externas podem desencadeá-las, tais como modulações do ciclo solar, erupções vulcânicas e ininterruptas transformações antropogênicas na constituição da atmosfera ou no uso do solo.

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC),[226] estabelecida em 1992, reconhece as mudanças climáticas como as alterações que podem ser decorrentes direta ou indiretamente das ações humanas, distinguindo as mudanças climáticas de ordem antropogênica daquelas que sejam ensejadas por causas naturais. O fenômeno chamado de "aqueci-

---

224 Promotora de Justiça do Estado do Pará, doutora em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (NAEA/UFPA); doutora em Administração — Gestão estratégica para sustentabilidade (PPAD/UNAMA); mestre em Direitos Humanos Socioambiental e Amazônia (PPGD/UFPA); especialista em Gestão Ambiental (NUMA/UFPA).

225 PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS. Alterações Climáticas 2014: Os Fundamentos da Ciência Física. Contribuição do Grupo de Trabalho I para o Quinto Relatório de Avaliação (AR5) do Painel Intergovernamental sobre Alterações Climáticas. Lisboa: Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I.P., 2014. Disponível em: **https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/ar5_wg2_spmport-1.pdf**.

226 BRASIL. Convenção-quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). Decreto nº 2.652, de 1998.

mento global", definido como o aumento gradual, observado ou projetado, na temperatura da superfície global, uma das implicações da influência radioativa causada pelas emissões das atividades humanas dos gases do efeito estufa (IPCC, 2015),[227] pode ser entendido e interpretado como um dos componentes desta, mas não o único.

Com essas breves considerações, deduzimos que as ações humanas constituídas ou não em industriais, de aviações, agropecuária, obras de grande infraestrutura, entre outras, de várias formas podem contribuir para a alteração do clima na Terra, mas que tal fato poderá gerar repercussões incontroláveis também para todos os seres humanos. Devido às questões econômicas e sociais que são pontos nodais de diferenciação entre os seres humanos, povos e países, as consequências de resistência, mitigação, resiliência e, portanto, sobrevivência devem ser tratadas sob aspectos que levem a uma efetiva justiça climática. E o que seria justiça climática? E, mais especificamente, justiça climática para povos e comunidades tradicionais da Amazônia brasileira?

A justiça climática, em termos gerais, é considerar a relevância das desigualdades sociais e raciais no contorno dos impactos das mudanças climáticas, de como estas atingem comunidades mais vulneráveis e menos responsáveis pela crise, para que sejam resguardadas e efetivamente consideradas e salvaguardadas nas decisões de poder.

As mudanças climáticas, como secas, inundações e aumento da temperatura, afetam desproporcionalmente os mais vulneráveis economicamente, sejam países ou populações, entre estas indígenas, comunidades tradicionais e favelizados urbanos, pois frequentemente vivem em áreas de maior risco e menor acesso a serviços públicos básicos, aumentando as disparidades socioambientais, que têm profundo impacto negativo em suas vidas.

Dentre os pilares da justiça climática é imperioso ressaltar questões sobre redistribuição equitativa de bens, valores e serviços. Assim, os principais causadores das mudanças climáticas, que podem ser tanto empresas e indústrias quanto Estados através de suas ações infraestruturais, devem efetivamente reequilibrar os danos causados aos mais atingidos e, portanto, garantir que os grupos mais vulneráveis, que não são os principais causadores das mudanças climáticas, não sejam desproporcionalmente afetados por seus impactos.

Também há que se referenciar o conceito de racismo ambiental, criado por Benjamin Franklin Chavis Jr. e Robert Bullard (2000),[228] que por meio de investigações revelaram que as comunidades negras e outras populações marginalizadas são desproporcionalmente afetadas pelos danos ambientais. Entre os demais pila-

---

227 PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS. Alterações Climáticas 2014: Os Fundamentos da Ciência Física. Contribuição do Grupo de Trabalho I para o Quinto Relatório de Avaliação (AR5) do Painel Intergovernamental sobre Alterações Climáticas. Lisboa: Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I.P., 2014.

228 CARVALHO, Diana; SCHIMIDT, Fernanda. Racismo ambiental: Por que algumas comunidades são mais afetadas por problemas ambientais? Futuro depende do fim da desigualdade. (2020). UOL. Disponível em: **https://www.uol.com.br/ecoa/reportagens-especiais/racismo-ambiental-comunidades-negras-e-pobres-sao-mais-afetadas-por-crise-climatica/#cover**. Acesso: 12 fev. 2025.

res da justiça climática estão a efetiva participação social,[229] a responsabilização dos Estados e empresas e a proteção de direitos.

A participação social traduz-se em uma gama de teorias socioeconômicas que objetivam a inclusão das comunidades afetadas nos processos de tomada de decisão para o desenvolvimento de soluções sobre mitigação, proteção e recuperação da natureza, bem como uso diferenciado da terra, com base nas suas experiências e saberes.

Exigir que os países mais desenvolvidos, historicamente os maiores poluidores, e as grandes corporações assumam mais responsabilidades sobre recuperação e pagamento para a mitigação e adaptação aos impactos climáticos, bem como a defesa da garantia de direitos humanos fundamentais, como acesso a moradia digna, saneamento básico e segurança alimentar, enquanto se combate a crise climática, é o mote dos últimos pilares acima relacionados.

Neste sentido, analisando e apreendendo as realidades das Amazônias paraenses,[230] tem-se que a proteção climática de parcela do planeta foi pensada a partir de pesquisas globais que envolvem diretamente as questões socioambientais locais. E aqui se chega ao construto fundamental relacional entre povos e comunidades tradicionais[231] e a implantação de um sistema de REDD+ Jurisdicional.

---

229 Um modelo de gestão pública descentralizada, de acordo com Buarque (1999), estimularia o envolvimento dos atores sociais, iniciando a reeducação política da sociedade, em sua boa parte alheia a seu poder participativo, evidentemente reprimido por anos. Por intervenção de uma nova perspectiva acerca de uma prática de gestão que estimula a população a edificar políticas públicas em parceria com o Estado, se poderiam harmonizar modificações da produção política do país, consolidando a democracia (MELO JUNIOR, 2020). A Constituição Republicana de 1988 proporcionou transformações à sociedade brasileira, dentre as quais se destaca a iniciativa da antiga reivindicação popular por uma maior participação da sociedade nos processos de tomadas de decisão e gestão na execução das políticas públicas, especialmente através dos instrumentais legais, como no caso da Consulta Livre Prévia e Informada dos povos e populações tradicionais prevista na Convenção nº 169 da OIT, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 5.051 de 19 de abril de 2004. A interpretação a partir do texto constitucional das reformas propostas possibilitou à sociedade exercer princípios da participação, presença dos interesses plurais da sociedade no processo de construção das políticas públicas, bem como delimitação de protocolos para a fiscalização e execução dessas políticas, ainda que através de outros órgãos de fiscalização como os Ministérios Públicos. Começou-se a incentivar práticas inclusivas que vão desde a afirmação de parcerias com a sociedade civil, para contribuir nos processos de formulação, execução e controle da intervenção pública.

230 Autores como Hilton Silva e Cristina Adams destacam que não existe uma "cultura cabocla", mas sim diversas culturas, histórias e identidades que compõem a Amazônia, o que ressalta a diversidade sociocultural da região.

231 Definições da Política Nacional de Desenvolvimento para Povos e Comunidades Tradicionais, sob a leitura, os incisos do art. 3º do Decreto 6.040/2009:
I– Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição;
II– Territórios Tradicionais: os espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações; e

A construção do Sistema REDD+ Jurisdicional no estado do Pará

O REDD+ Jurisdicional é a sigla que representa Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal +, um mecanismo de conservação florestal e de carbono justaposto integralmente a um território administrativamente considerado, como estados e países. Há uma compensação financeira da região englobada pela sistemática, a partir da medição de resultados de conservação florestal, redução da emissão de gases de efeito estufa ou descarbonização efetivamente alcançados, os quais geram créditos que podem ser adquiridos por países ou empresas que não conseguiram reduzir seus danos ambientais. A ideia principal de recompensa financeira é gerar um equilíbrio socioeconômico que respeite valores, tradições e saberes dos povos da floresta, em favor de uma efetiva justiça climática.

Os recursos obtidos com a venda desses créditos deverão ser reaplicados em ações que privilegiem o desenvolvimento sustentável da própria jurisdição, criando um ciclo de proteção das florestas, maretórios, rios e outros recursos naturais que possam conter estoques de carbono.

Objetivos e diretrizes para o funcionamento do sistema jurisdicional de REDD+

O principal escopo é lograr a redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE) associadas ao desmatamento, à degradação da floresta e a outros elementos naturais como mangues e corpos hídricos que por suas funcionalidades ecossistêmicas possam gerar créditos de carbono. A financeirização da natureza está entre os propósitos de compensação em favor da justiça climática, sem olvidar que a repartição dos benefícios entre povos e comunidades tradicionais, bem como entre camponeses assentados da reforma agrária, extrativistas, ribeirinhos e produtores do agronegócio surge como uma das medidas elementares que merecem maior atenção para que não haja desvirtuamento no escopo do que se objetiva equilibrar: conservação e preservação de recursos naturais com manutenção do modo de vida que protege e acesso a bens e serviços públicos que efetivem a justiça climática.

Assim, o sistema permite ao estado do Pará ser recompensado financeiramente pelas reduções, com os valores repartidos entre os participantes do sistema, o que gera o reconhecimento de uma verdadeira política pública.[232] Por essa razão há necessidade de estruturação da legislação, com a construção de um arranjo jurídi-

---

III– Desenvolvimento Sustentável: o uso equilibrado dos recursos naturais, voltado para a melhoria da qualidade de vida da presente geração, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras.

232 São plêiades de ações e programas governamentais, fundadas em leis e princípios constitucionais, com o escopo de solucionar questões importantes para o corpo social, como direitos fundamentais e sociais. As políticas públicas induzem o que o Estado faz em áreas como saúde, educação, segurança e meio ambiente, sendo uma forma de implementar anseios da coletividade em ações práticas. São elementares fundantes das políticas públicas a atuação do estado, o objetivo social de promoção do interesse público, as leis e direitos garantidos pela Constituição e outras legislações, os recursos financeiros geridos pelo poder público, seus delegatários ou concessionários e a sequência que assimilar a identificação de uma problemática, a construção da política em si, sua implementação, monitoramento e avaliação.

co-institucional que envolve a concepção de um conjunto de estruturas institucionais adequadas para garantir a segurança jurídica na implementação da política de REDD+.

É importante estabelecer mecanismos que façam com que o REDD+ seja uma política de Estado duradoura e não apenas uma ação de gestão sem envergadura, muito menos apenas com vistas a mais financeirização de fundo governamental, que não concretize as projeções sociais delimitadas, o que pode ao fim e ao cabo inviabilizar a vida nos territórios. Somado a isso, deve ser fortalecida governança interinstitucional que garanta a participação de diversos setores da sociedade.

O desenvolvimento de uma sistemática de salvaguardas[233] próprias para a região amazônica é fundamental para a proteção do modo de vida das comunidades tradicionais. Um dos pressupostos básicos para o Sistema Jurisdicional de REDD+ é a construção de salvaguardas socioambientais que contribuam para garantir os direitos fundamentais, sociais e coletivos, bem como a participação das comunidades locais, e assegurar o acesso justo à repartição de benefícios.

Observa-se que há ainda um longo caminho a percorrer, a partir do reconhecimento das vivências locais, com um real inventário de práticas agroalimentares, extrativistas e produtivas tradicionais para que se construam salvaguardas vivas e genuinamente participativas, a fim de que o sistema de conservação florestal não funcione como uma forma de cercamento contemporâneo e produza deslocamentos forçados das comunidades durante seu período de existência.

Com efeito, para que o sistema gere créditos de carbono de alta integridade social e ambiental, que tenham viabilidade de comercialização, além das salvaguardas estruturais acima descritas, necessita-se de engajamento coletivo comunitário que minimize conflitos territoriais a partir do respeito à autodeterminação e à organização social. Assim, a construção do SJREDD+ se baseia na participação ativa de povos e comunidades tradicionais indígenas, quilombolas, extrativistas, ribeirinhos, entre outros, que vivem e protegem as florestas. Entre os instrumentos de participação estão as Consultas Livres, Prévias e Informadas (CLPI'S), as quais serão trabalhadas de forma mais pormenorizada abaixo.

Comitê Gestor do Sistema Estadual sobre Mudanças Climáticas (COGES-clima): espaço público de diversidade e construção coletiva?

Entre as principais estruturas institucionais que envolvem a constituição do Sistema do REDD+ Jurisdicional do estado do Pará está o COGES-clima, um órgão consultivo, deliberativo e normativo ligado à Secretaria de Estado de Meio Am-

233 As salvaguardas de REDD+ foram definidas no âmbito da UNFCCC como diretrizes gerais que devem ser observadas por todos os países que desejarem implementar REDD+, sendo que durante a COP de Cancun, em 2010, foi definido que iniciativas de REDD+ devem respeitar sete salvaguardas básicas, que ficaram conhecidas como Salvaguardas de Cancun: a) alinhamento entre políticas florestais nacionais e internacionais; b) Estruturas de governança transparentes e eficazes; c) Respeito ao conhecimento e aos direitos dos PIQCTs; d) Participação plena e efetiva das partes interessadas; e) Conservação das florestas e biodiversidade; f) Combate ao risco de reversão (garantia de permanência); g) Redução do risco de vazamento (ou deslocamento).

biente, Sustentabilidade e Clima (Semas) do Estado do Pará, que tem como finalidade colocar em prática a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, garantindo uma participação ativa das comunidades tradicionais e agricultores familiares na sua formulação. Entre suas demais funções estão a promoção da articulação entre os integrantes do Sistema Estadual sobre Mudanças Climáticas (SEMUC) e o aumento da participação de povos indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais e agricultores familiares na formulação de políticas ambientais e climáticas (Semas, 2025).[234]

A composição se conforma em um órgão colegiado que integra o Sistema Estadual sobre Mudanças Climáticas (SEMUC), com 20 assentos titulares, incluindo representantes de povos indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais e agricultores familiares, para garantir uma participação social com diversidade. A Semas é responsável pela coordenação do Comitê, instituído pela Lei Estadual nº 9.048, de 29 de abril de 2020, e regulado por decreto e por regimentos internos. Também estão em sua composição câmaras técnicas, que apoiam suas atividades tanto de gestão como normativas.

A participação da promotoria agrária do Oeste do Pará, a qual abarca metade do território paraense, aproximadamente 1,2 milhão de km², com 40% das florestas do estado congregadas em territórios quilombolas, extrativistas, iniciou-se a partir de uma demanda dos coletivos de indígenas e quilombolas sobre suposta venda de créditos de carbono anunciada pelo governo do estado a partir do sistema de REDD+ Jurisdicional, o que em tese envolveria, por ser do REDD+ Jurisdicional, todo o território do estado do Pará.

A partir dessa movimentação inicial, o MPPA passa a acompanhar as reuniões do COGES-clima e recomenda administrativamente a realização de rodadas informativas entre as comunidades que permanecem com dúvidas após as oficinas territoriais realizadas por organizações não governamentais em apoio ao estado do Pará, já que as oficinas não substituem as consultas nos termos da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT),[235] considerando os impactos nos usos dos territórios em processos tão longos (30 a 50 anos) que envolvem a conservação dos territórios.

Para a análise que envolve o presente trabalho foram consultadas oito atas de reuniões entre os anos de 2024 e 2025, realizadas no âmbito do COGES-clima, bem como a participação em duas Consultas para Povos Quilombolas e Extrativistas para o Oeste do Pará. Ademais, foram realizadas três reuniões exclusivas entre os secretários de Meio Ambiente, Clima e Sustentabilidade e a promotoria de justiça, a fim de alinhar as políticas e recomendar correções de caráter normativo para o Fórum Paraense de Mudanças Climáticas, COGES-clima. Houve também uma reunião conjunta da promotoria agrária do Oeste do Pará, para tratar de percentuais de repartição de benefícios, bem como para a compreensão do funcionamento

234 SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE (Semas/PA). Instrução Normativa Semas nº 1, de 20 de janeiro de 2025. Disponível em: **https://www.semas.pa.gov.br/legislacao/files/pdf/617208.pdf**. Acesso em: 1 set. 2025.

235 BRASIL. Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004. Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais.

através dos padrões internacionais ART TREES,[236] que serão aplicados à mensuração dos créditos de carbono do REDD+ Jurisdicional.

Dessa feita, na seção seguinte será realizada a discussão dos resultados da pesquisa, a partir do percurso metodológico adotado para a análise do conteúdo e extração das categorias que envolvem a articulação participativa como categoria chave para a fundamentação da robustez da participação social.

Discussão dos resultados: participação e governança em favor da justiça climática na construção do Sistema de REDD+ Jurisdicional no estado do Pará

O percurso metodológico da teoria fundamentada na *grounded theory* proposta por Barney Glaser e Anselm Strauss em seu livro *The discovery of grounded theory*[237] se apoia em relações simbólicas, de demarcação de atores sociais e seu envolvimento com fatos examinados, os quais se esquematizam num recorte de esclarecimento teórico-científico, além da empiria.

No que toca ao centro hermenêutico da pesquisa, procura-se compreender a atividade científica perante as relações teóricas e experenciais. A epistemologia é a lente pela qual é observado o que foi configurado pela morfologia do fenômeno.

Nesse sentido, o recorte pesquisado relaciona Estado e comunidades tradicionais para o uso do território de forma sustentável, a partir da demanda por um desenvolvimento sustentável para o clima e com menor prejuízo às populações, as quais evidenciaram que efetivamente enxergam a sistemática do REDD+ Jurisdicional como uma política pública externa às suas vidas cotidianas, mas viável para a solução de acesso a direitos sociais e coletivos a partir de sua autodeterminação, os quais são há séculos negligenciados.

Observa-se que o Ministério Público deve atuar como indutor da política pública para que ela seja efetivada em benefício dos reais destinatários, com a apreensão adequada das realidades sociorregionais de forma eficiente e responsável pela gestão pública, que não deve, porém, se eximir de fiscalizá-la, a fim de compreender a racionalidade das relações e interesses que emergem de um processo que se inicia com políticas de regularização fundiária, ordenamento territorial, preservação e conservação ambiental e especialmente manutenção com dignidade dos povos originários e comunidades tradicionais da Amazônia paraense.

---

236 O padrão ART TREES (Padrão de Excelência Ambiental REDD+) é um padrão global voluntário de alta qualidade para a geração de créditos de carbono a partir de programas de REDD+ (Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal) em escala jurisdicional e nacional. Ele estabelece procedimentos rigorosos para a quantificação, monitoramento, relatórios e verificação (MRV) de reduções e remoções de gases de efeito estufa (GEE), com foco em alta integridade ambiental e social. O padrão é mantido pela ART (Architecture for REDD+ Transactions) e busca garantir a permanência das reduções, a transparência nos processos e a conformidade com as salvaguardas ambientais e sociais do Acordo de Paris. (ESTADO DO ACRE, 2024). Disponível em: **https://agencia.ac.gov.br/governo-do-acre-apresenta-documento-para-obtencao-de-padrao-de-excelencia-em-geracao-de-creditos-de-carbono-de-alta-integridade**. Acesso em: 29 set. 2025.

237 Glaser, B.; Strauss, A. *The Discovery of Grounded Theory*: strategies for qualitative research. New York: Aldine Transaction, 1967.

Como qualquer política pública, as decisões administrativas estatais devem associar a participação social, com influência qualificada na construção dialógica, emergindo a governança interinstitucional como fator de democratização de direitos e conhecimentos.

Nesse ponto, os territórios se apresentam como extensão dos corpos, bem como da vida, ajuntando-se o direito à moradia e à alimentação como elementos interligados aos processos de agricultura, extrativismo e outras formas de utilização da terra.

A partir da observação das reuniões, certificou-se que o COGES-clima atua como mesa permanente que envolve dezenas de órgãos das três esferas públicas, representantes de entidades não governamentais e lideranças indígenas, agroextrativistas, camponeses assentados da reforma agrária, indígenas e quilombolas, funcionando como principal catalizador das discussões, articulações e ações em torno da temática da proteção climática no estado. A democratização é tanto consequência da articulação participativa, categoria teórica extraída da observação de um espaço público criado, como construto da pesquisa a partir dos referenciais teóricos.

Quando se toma por base o Brasil como Estado Democrático de Direito, significa haver uma organização política ideal ou uma prática não autoritária, que interage com a sociedade em todas as suas formatações e conformações. O Estado, nessa noção, designa a forma política e historicamente constituída; seu aparecimento e atuação estão ligados a certas épocas e circunstâncias.

É necessário compreender o contexto teórico atual sobre o Estado e suas instituições, que acabam lhe conferindo várias conexões que o descaracterizam como um monobloco ou entidade exclusiva, isto é, precisa-se considerar as diversas frentes performáticas do Estado e sua relação aplicada à sociedade. De fato, o Estado acaba por refletir complexidades das relações sociais que, por suas incontáveis diversidades e ramificações, estão em constante movimento de construção e reestruturação.

Dessa feita, o poder estatal, como um poder transcendente apto à intervenção em diferentes campos, é objeto de concorrência entre agentes interessados em fazer com que seu ponto de vista e seu poder prevaleçam como o legítimo.

Como acima referido, a complexidade do agir estatal é a razão da retroalimentação da crença coletiva de que o referido ente pode unificar todas as lutas de interesse em prol do bem comum, o que reforça em um ciclo contínuo o poder simbólico de um ente ficcional.[238]

Verificou-se uma modificação nas relações entre Estado e sociedade com um avanço nas perspectivas da governança pública e interrelações estabelecidas nos termos da Figura 1.

238 BOURDIEU, Pierre. *Sobre o Estado*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

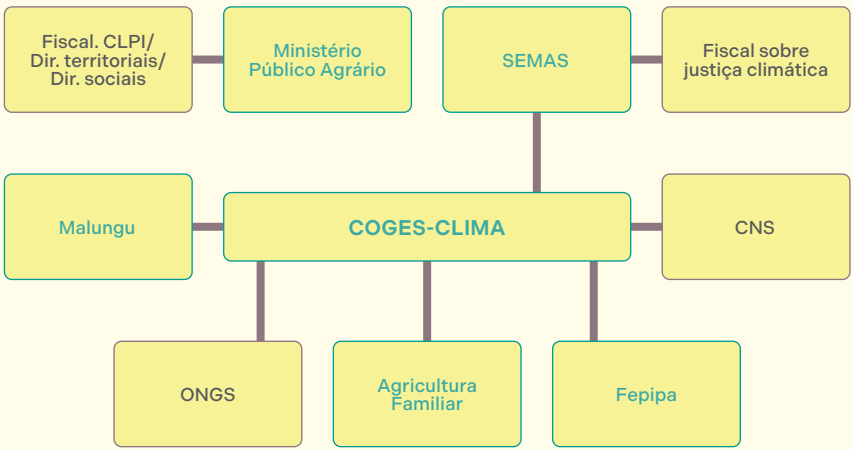


Figura 1: construído pela autora (2025)

Ressalta-se que o Ministério Público Agrário no Pará possui atribuições específicas na promoção de direitos humanos das comunidades rurais de forma geral, bem como na promoção de direitos sociais também àquelas comunidades, conforme se pode inferir hermeneuticamente do art. 127, combinado com o art. 6º, ambos da Constituição Federal de 1988.

A governança no setor público pode ser definida como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (TCU, 2014).[239]

O berço da governança está coligado ao tempo em que as organizações deixaram de ser conduzidas inteiramente por seus proprietários e agregaram a administração de terceiros.

Acerca da disputa entre a governança aplicada aos setores público e privado, o Advogado Geral do Governo Australiano, Pat Barrett (BARRETT, 2001, p. 6),[240] assegura que o setor público tem inúmeras responsabilidades com o Parlamento e com os contribuintes. Para o autor, as demandas dos cidadãos e stakeholders para publicidade dos atos e transparência no setor público excedem àquelas atualmente requeridas no setor privado.

239 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Versão 2. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. 80 p.

240 BARRETT, Pat. Governance and Compliance. Public Risk Conference, Brisbane, 2001; MCPHEE, Ian. Strategies for Better Governance. PSMPC Conference on Corporate Governance, 2001.

Para MELLO (2006, p. 11),[241] no campo público ocorrem diferenciações entre a governança corporativa e a governança propriamente dita, também denominada de Governança Pública. Esta presume aquisição e distribuição de poder pela sociedade.

O principal a se considerar sobre as estruturas da governança pública é o resultado a ser obtido a partir da consensualização de ideias para o aperfeiçoamento dos serviços públicos com a correlata melhoria da qualidade de vida da população, que se traduz no acesso à dignidade humana,[242] em termos gerais.

Para TIMMERS (2000, p. 9),[243] o objetivo da Governança Pública é criar salvaguardas que viabilizem o alcance de objetivos políticos. Assim, o cerne da governança interinstitucional, a partir da perspectiva da responsabilidade governamental, passa a ser a aquisição de garantias jurídico-políticas e financeiras que permitam aos chefes de governo cumprir políticas públicas.

Por sua vez, faz-se necessário abordar o conceito de Governança Pública para o contexto brasileiro. Pelo Decreto 9.203/2017,[244] ela é definida como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução das políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

A premissa interpretativa para a construção do Sistema de REDD+ Jurisdicional no estado do Pará é de que a hermenêutica jurídico-constitucional não pode ser contrária aos seus principais destinatários. Portanto, diante do preceito previsto no Art. 3º da CF/88, cujo teor é a redução das desigualdades sociais e regionais, busca-se a concretização de direitos contidos neste, através da abertura de um espaço público de governança interinstitucional por meio da uma articulação participativa.

A partir da pesquisa, identifica-se uma contribuição teórica sobre implementação de políticas públicas, a partir das categorias subjacentes da governança interinstitucional e participação social, as quais são conteúdo para o aporte da articulação participativa.

---

241 MELLO, Gilmar Ribeiro de. *Governança corporativa no setor público federal brasileiro*. 2006. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade: Contabilidade) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Acesso em: 28 ago. 2023.

242 Corresponde ao exercício e garantias de direitos básicos para todos os indivíduos, como vida, liberdade, acesso à saúde, à educação, moradia, trabalho, meio ambiente equilibrado além da proteção à integridade física, psicológica e direito à autonomia. A partir da dignidade humana sustentam-se sociedades justas e igualitárias.

243 TIMMERS, Hans. Government Governance: Corporate governance in the public sector, why and how? [Netherlands: 9th fee Public Sector Conference, 2000.

244 São princípios da governança pública, conforme art. 3º do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017: capacidade de resposta; integridade; confiabilidade; melhoria regulatória; prestação de contas e responsabilidade; e transparência. Notem que todos esses princípios estão diretamente vinculados aos atributos de gerenciamento, controle, supervisão, responsabilização, responsabilidade do governante ou gestor público e entrega de resultados através dos objetivos sociais com vistas à dignidade humana.

Considerações finais

Diante do exposto, verificou-se que as reuniões e articulações do COGES-clima podem ser classificadas como espaço de interlocução entre a sociedade e o setor público em várias dimensões, incluindo o controle social participativo da política pública. Os atores participantes trazem seus saberes para o construto dialógico, devendo a cultura e os hábitos das comunidades tradicionais e povos originários da Amazônia paraense ser considerados em toda a formatação da política pública, especialmente nas salvaguardas, que envolvem a efetiva sustentabilidade social.

O COGES-clima figura, então, como um espaço público de articulação do Estado com a sociedade, que envolve promotoria de justiça agrária, ainda que dentro de uma premissa essencialmente fiscal, podendo sugerir e recomendar aperfeiçoamentos na construção da política pública, bem como agregar gestores públicos, agricultores familiares, lideranças indígenas e agroextrativistas, representantes de organizações não governamentais e universidades.

Considera-se a governança interinstitucional realizada na esfera pública para articular a participação da sociedade civil uma prática necessária para consolidação da democracia em diferentes níveis de práticas de políticas públicas e fortalecimento da democracia, com vistas ao exercício de uma cidadania plena, incluindo acesso aos direitos sociais (Art.6º da CF/88).[245]

Esse espaço de diálogo e deliberação objetiva a articulação entre Estado e sociedade para inclusão efetiva dos povos indígenas, quilombolas, ribeirinhos e demais populações tradicionais.[246] De acordo com Gohn (2004, p.10),[247] a perspectiva de Esfera Pública é fundamental para entendermos a importância da sociedade civil, adentrando os espaços públicos, dialogando com seus atores e desenvolvendo ações conjuntas. Assim, espaços de diálogos dessa natureza podem ser considerados como esfera pública (HABERMAS, 2003).[248]

Laville (2006)[249] reforça que, no que toca ao procedimento de construção do espaço público, as atuações dos cidadãos participativos não se restringem à ação racional, pois também se conjugam forças emocionais, transformando em demandas públicas assuntos anteriormente considerados privados. Segundo o au-

---

245 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: **https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm**. Acesso em: 30 set. 2025.

246 Populações tradicionais: Povos e comunidades tradicionais são grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (inciso I Art. 3º Decreto 6.040/2007).

247 GOHN, M. G. M. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. *Saúde e Sociedade*, v. 13, nº 2, pp. 20-31, mai-ago. 2004.

248 HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Tradução de Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. 398 p.

249 LAVILLE, J.J. Ação pública e economia: um quadro de análise. In: FRANÇA FILHO, Genauto; LAVILLE, J.J.; MEDEIROS, Alzira; MAGNEN, J. P. (Orgs.). *Ação pública e economia solidária*: uma perspectiva internacional. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. pp. 21-37.

tor, a ação pública aborda a solidariedade democrática, a qual pretende opor-se a caridade e filantropia, garantida juridicamente.

A Constituição Federal de 1988 enfatiza a participação social prevendo instrumentos para o exercício da cidadania via democracia direta e participativa, por meio de conselhos gestores de políticas públicas deliberativos, de composição paritária nos níveis municipal, estadual e federal, que para Gohn (2004) foram entendidos como conquista de canais de participação da população em assuntos da "coisa pública".

O conteúdo dos artigos produzidos é de total responsabilidade dos autores da obra e não reflete necessariamente a opinião do Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO). O FUNBIO atua como organizador da iniciativa, que dá voz ativa a diferentes representantes do sistema de justiça brasileiro e, neste livro, também de representantes da sociedade civil.

SUMÁRIO