



# ***Políticas de estado e políticas de governo: a justiça climática e as estratégias de resposta para a zona costeira brasileira em face à emergência climática***

**Pedro Henrique Campello Torres**

*Universidade de São Paulo – São Paulo – SP – Brasil*

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0468-4329>

**Gabriel Pires de Araújo**

*Universidade de São Paulo – São Paulo – SP – Brasil*

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2515-4706>

**Isabela Carmo Cavaco**

*Universidade de São Paulo – São Paulo – SP – Brasil*

ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-3813-793X>

**Marcos Tavares de Arruda Filho**

*Universidade de São Paulo – São Paulo – SP – Brasil*

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5565-2063>

**Leandra Regina Gonçalves**

*Universidade Federal de São Paulo – São Paulo – SP – Brasil*

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1182-418X>

## **Resumo**

Os eventos climáticos extremos têm se intensificado e suas projeções indicam cenários preocupantes para o Brasil, especialmente para sua extensa zona costeira. Este ensaio analisa a resposta pública brasileira diante dessas ameaças, focando a justiça climática, por meio de dois importantes instrumentos: o Plano Nacional de Adaptação (PNA) de 2016 e o Plano Clima de 2023-2024. A análise revela uma implementação deficiente das ações previstas no PNA e destaca a vulnerabilidade das políticas ambientais brasileiras diante das mudanças administrativas e ideológicas dos governos. O Plano Clima, diferentemente do PNA, incorpora a justiça climática como elemento central, refletindo um avanço significativo na abordagem das desigualdades ambientais. Contudo, sua efetividade dependerá de uma governança contínua e sólida. Este estudo conclui que a adaptação climática no Brasil deve ser fortalecida como uma política de estado, com foco na justiça climática e na mobilização de recursos adequados para enfrentar a emergência climática de maneira justa e eficaz.

**Palavras-chave:** Plano Nacional de Adaptação. Justiça climática. Plano Clima. Zona Costeira. Políticas Públicas.

## State policies x government policies: climate justice and response strategies for the Brazilian coastal zone in the face of the climate emergency

### Abstract

Extreme weather events have intensified, and their projections indicate worrying scenarios for Brazil, especially its extensive coastal zone. This essay analyzes the Brazilian public response to these threats, focusing on climate justice through two crucial instruments: the 2016 National Adaptation Plan (PNA) and the 2023-2024 Climate Plan. The analysis reveals a deficient implementation of the actions foreseen in the PNA. It highlights the vulnerability of Brazilian environmental policies in the face of administrative and ideological changes by governments. The Climate Plan, unlike the PNA, incorporates climate justice as a central element, reflecting significant progress in addressing environmental inequalities. However, its effectiveness will depend on continuous and solid governance. This study concludes that climate adaptation in Brazil must be strengthened as a state policy, focusing on climate justice and the mobilization of adequate resources to face the climate emergency fairly and effectively.

**Keywords:** National Adaptation Plan. Climate Justice. Climate Plan. Coastal Zone. Public Policies.

## Políticas de Estado x políticas de gobierno: justicia climática y estrategias de respuesta para la zona costera brasileña ante la emergencia climática

### Resumen

Los fenómenos climáticos extremos se han intensificado y sus proyecciones indican escenarios preocupantes para Brasil, especialmente para su extensa zona costera. Este ensayo analiza la respuesta pública brasileña a estas amenazas, centrándose en la justicia climática a través de dos instrumentos cruciales: el Plan Nacional de Adaptación (PNA) de 2016 y el Plan Climático 2023-2024. El análisis revela una deficiente implementación de las acciones previstas en el PNA. Destaca la vulnerabilidad de las políticas ambientales brasileñas frente a los cambios administrativos e ideológicos de los gobiernos. El Plan Climático, a diferencia del ANP, incorpora la justicia climática como elemento central, lo que refleja avances significativos en el abordaje de las desigualdades ambientales. Sin embargo, su eficacia dependerá de una gobernanza continua y sólida. Este estudio concluye que la adaptación climática en Brasil debe fortalecerse como política de Estado, centrándose en la justicia climática y la movilización de recursos adecuados para enfrentar la emergencia climática de manera justa y efectiva.

**Palabras clave:** Plan Nacional de Adaptación. Justicia climática. Plan Climático. Zona costera. Políticas públicas.

## 1 Introdução

Os eventos climáticos extremos são uma realidade nas mais diversas bordas do planeta. Temos observado o aumento de sua intensidade — e frequência — e as projeções confirmam cenários dessa tendência diante das mudanças climáticas (IPCC, 2023). Os impactos climáticos severos têm o potencial de atingir a todos, mas nem todos sofrem ou sofrerão os agravos da mesma forma. Mais do que isso. Nem todos terão condições e capacidades de reagir da mesma forma.

Esse é o principal pilar da justiça climática (Torres *et al.*, 2023). Ou seja, já existe uma situação pregressa de vulnerabilidade no seio dos territórios periféricos, com a população preta, a comunidade LGBTQIAPN+, as comunidades tradicionais e povos indígenas, as mulheres, as crianças e a melhor idade, que sofrem os efeitos de forma mais severa. Essa situação é reflexo de um histórico da produção de desigualdades no nosso país, que remonta ao período colonial, ao racismo ambiental, ao patriarcado e a demais formas de opressão e injustiças no Brasil.

O processo de ocupação da empresa colonial, extrativista e exportadora, no Brasil, deu-se pelo litoral (Moraes, 1999). É na zona costeira, com aproximadamente 8 mil quilômetros de extensão, que se encontram 17 dos 26 estados brasileiros e 54.8% da população — caso sejam considerados os municípios localizados até 150 km do litoral (IBGE, 2022). Nesse recorte territorial, são inúmeros os registros de injustiças climáticas, desde o sul da Bahia (2021), Recife (2022), a tragédia-crime na Vila do Sahy, em São Sebastião (SP) (2023), os eventos no Rio Grande do Sul, em 2024, entre tantos outros, que tendem a aumentar por conta da vulnerabilidade intrínseca das zonas costeiras a uma emergência climática que se agrava (Gonçalves *et al.*, 2019).

Dada essa realidade, o que tem sido feito para transformá-la? Quais têm sido as respostas públicas, e quais são suas estratégias, na adaptação climática no litoral brasileiro? Para responder a essa pergunta, foram analisados dois importantes instrumentos, em escala nacional, com foco no recorte da zona costeira: (i) o Plano Nacional de Adaptação (2016) e (ii) o Plano Clima — Adaptação (2023-2024). No caso brasileiro, é possível perceber que a publicação de um instrumento de planejamento e gestão, como um plano climático, é apenas o início de uma longa jornada. Sua implementação não é vista, como indicam os resultados, como uma política de Estado, mas, sim, uma política de governo: frágil e dependente daquele que estiver governando em determinado o momento. Essa é, sem dúvidas, a receita do fracasso.

Para esta discussão, e almejando responder às perguntas acima elaboradas, este ensaio parte da lente conceitual da justiça climática e está dividido da seguinte forma: introdução, contexto e lentes conceituais, materiais e métodos, resultados, discussão e conclusão.

## **2 Contexto e lentes conceituais**

Depois de um período de relativa estabilidade política e econômica, o Brasil passou por um período conturbado na última década. Passando por uma crise político-econômica que teve incidência em suas políticas ambientais e climáticas, o país visualizou, ano após ano, o aumento na presença de políticos de ideologia conservadora (Tanscheit, 2023) que se apresentaram como refratários à agenda socioambiental no congresso nacional, o que culminou em desmontes e retrocessos na legislação da gestão ambiental brasileira (Capelari; Milhorange; De Araújo, 2023).

Esses desmontes e retrocessos decorreram de uma ruptura incremental a um contexto de fortalecimento das políticas ambientais e do sistema jurídico que incidia sobre elas, que vinha ocorrendo desde a instituição da Política Nacional de Meio Ambiente em 1981 até meados de 2010. Exemplificando esse retrocesso, Neves (2023 p. 49) aponta a revogação do Código Florestal de 1965 em 2012, o enfraquecimento do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal

(PPCDAm) a partir de 2013, a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte e a PEC 65/2012, que inaugurava a tentativa de desmonte do sistema de licenciamento ambiental.

O cenário de retrocesso intensificou-se após o golpe de Estado materializado com o *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff (Partido dos Trabalhadores – PT) (Jinkings, 2016), que levou à ascensão do seu então vice-presidente Michel Temer (Movimento Democrático Brasileiro – MDB) e conseqüentemente “aprofundou-se a instabilização da área ambiental, por meio da redução do gasto federal, especialmente no controle ambiental, do abandono do PPCDAm e do avanço de propostas de flexibilização do sistema de licenciamento ambiental” (Neves, 2023 p. 49). Assim, embora se reconheça que os governos de centro-esquerda do Partido dos Trabalhadores (PT) tenham combinado preocupações socioambientais com uma agenda neodesenvolvimentista e caracterizado-se como um governo que priorizava o paradigma da modernização ecológica sem romper com o *status quo* (Menezes; Barbosa Jr., 2021), o fato é que o aprofundamento dos retrocessos se deu com os governos conservadores que sucederam (Barbosa; Alves; Grelle, 2021; Menezes; Barbosa Jr., 2021; Milhorange, 2022; Neves, 2023).

O desmonte da política ambiental decorre da vulnerabilidade inerente a ela, posto que, apesar de o meio ambiente ser um direito garantido na avançada Constituição Federal, que, em seu artigo 225, dispõe que “todos tem direito ao meio ambiente bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (Brasil, 1988). A quantificação de seus benefícios difusos é complexa e facilmente superada pelos interesses de grupos com grande poder de pressão (Neves, 2023) que consideram o tido progresso econômico como um interesse superior aos ligados à proteção ambiental (Prieur, 2012).

Com a eleição do governo de extrema-direita de Jair Bolsonaro (Partido Social Liberal – PSL), a mudança da política ambiental brasileira atingiu seu ápice (Acselrad, 2022). Com a junção de um neoliberalismo que prega a redução do gasto público (Tanscheit, 2023), a compreensão de que comunidades tradicionais, populações indígenas e agricultores familiares são “inimigos” da nação que drenam os recursos do Estado, e os ataques à ambientalistas, Organizações Não Governamentais e cientistas, houve um sistêmico desmantelamento da política ambiental, com a prática de uma política iliberal sustentada por estratégias autoritárias e discursos populistas (Menezes; Barbosa Jr., 2021; Milhorange, 2022).

A conjuntura ainda apresentava cenário em que a ideologia populista de direita radical (Tanscheit, 2023) se associava a práticas neoextrativistas autoritárias (Furtado et al., 2021) com enormes impactos à biodiversidade e aos residentes dos territórios. Na área climática, houve uma reorientação da estrutura governamental, com esvaziamento da presença do país, por exemplo, nas Conferências das Partes (UNFCCC). Além do abandono da agenda elaborada anos antes para o Plano Nacional de Adaptação (PNA) em 2016 (Torres et al., 2021).

O PNA é exemplo claro de como políticas ou estratégias de governos estão reféns de interesses políticos ou disputas ideológicas, não enraizada em uma construção de política de estado e, mais do que isso, sem o controle social necessário, tendo em vista o impacto nas vidas e cotidianos da população atingida. Di Giulio et al. (2016) chamam atenção para a incongruência entre termos um “alto nível de

preocupação da população com o assunto ‘mudanças climáticas’, mas ainda poucas ações para mitigação ou adaptação tomadas por essa mesma população” (Di Giulio *et al.*, 2016, p. 1).

Em um país que historicamente priorizou ações de mitigação, sobretudo em relação às queimadas na Amazônia — principal vetor de emissão de gases de efeito estufa —, o tema da Adaptação ainda é bem incipiente. Di Giulio *et al.* (2016) destacam, à época, como era oportuna a criação do PNA “sobretudo a crescente compreensão de que as ações de mitigação não serão suficientes para evitar os impactos decorrentes das mudanças climáticas” (Di Giulio *et al.*, 2016, p. 1). Mas os autores alertam, por outro lado, que o PNA ficava aquém do esperado no que tange à implementação. Principalmente por priorizar ações:

voltadas à necessidade de ampliar e sistematizar conhecimento e provimento de informações ambientais, na perspectiva de aprimorar a qualidade das projeções climáticas como subsídio às políticas públicas de adaptação. Entendemos que não cabe a uma política de adaptação focar somente no levantamento de mais dados e evidências acerca de um processo sobre o qual já alcançamos excelente nível de entendimento e evidências. Como adaptação é um processo contínuo e que precisa ser iniciado com urgência, o foco deve ser direcionado não só no desenvolvimento de novos conhecimentos, mas também na aplicação do conhecimento já existente em ações reais para que a população brasileira se torne mais preparada e menos vulnerável às mudanças climáticas futuras. Entendemos que a tomada de decisão não precisa aguardar por resultados novos e ainda mais conclusivos; o conhecimento técnico-científico disponível hoje é suficiente para que os estados e, particularmente, as cidades e seus atuais e futuros gestores implementem medidas adaptativas (Di Giulio *et al.*, 2016, p. 1).

Esses elementos destacados pelos autores de fato se confirmaram, não apenas pela estrutura do PNA, mas pela conjuntura e descontinuidade administrativa que se seguiu no período. A despeito da promessa de campanha de Bolsonaro de extinguir o Ministério do Meio Ambiente, ele manteve-se por conta da pressão popular e da compreensão de que essa medida poderia afastar investimentos externos. Entretanto, Bolsonaro instituiu como ministro Ricardo Salles, com quem compartilhava a mesma ideologia, expressado por ações institucionais e por intenções, como a de se utilizar do contexto da pandemia de covid-19 para “passar a boiada”, aproveitando-se da menor atenção a temática ambiental para desregular o ordenamento jurídico de gestão ambiental brasileiro (Menezes; Barbosa Jr., 2021).

Na prática, o governo Bolsonaro promoveu o desmonte das políticas ambientais brasileiras e o esvaziamento dos conselhos com participação da sociedade civil (Losekann; Paiva, 2024). Losekann e Paiva (2024) destacaram como ações de desmonte: o Decreto 9.806/2019, que promoveu a desestruturação dos órgãos colegiados participativos que davam sustentação para as ações da política ambiental brasileira; o enfraquecimento do CONAMA, que passou de 93 para 23 conselheiros, reduzindo sobretudo a participação da sociedade civil, que reduziu de 22 para 4 cadeiras; o Decreto 9.759/19, que extingue o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima, o Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa e sua respectiva Comissão, a Comissão Nacional da Biodiversidade e a Comissão Nacional de Florestas, reduzindo os mecanismos de participação social; e o Decreto 10.239/2020, que

transfere o Conselho da Amazônia do MMA para a vice-presidência da república. Com isso, o conselho passou a ser composto por militares, deixando de fora os governadores da Amazônia Legal e a sociedade civil.

No âmbito deste artigo, destaca-se também o fato de o governo Bolsonaro ter sido composto, em última análise, por negacionista climáticos, colocando o Brasil como um dos poucos países do mundo liderados por pessoas que não acreditam na emergência climática (Franchini; Mauad; Viola, 2020). Com isso: o país retirou-se das discussões internacionais associadas ao combate às mudanças climáticas e enfraqueceu as medidas de combate ao desmatamento, principal fonte de emissões de GEE do país (Barbosa; Alves; Grelle, 2021), definindo o debate sobre o tema como um “complô marxista internacional” (Milhorange, 2022, p. 760, tradução nossa), e diminuiu o orçamento das instituições climáticas — em seu primeiro ano de governo, Bolsonaro cortou 95% do orçamento da Política Nacional de Mudança Climática (Milhorange, 2022).

Ainda que o desmonte seja um processo, Neves (2023) aponta que o governo de extrema direita de Jair Bolsonaro não teve sucesso em lograr o aniquilamento total dos instrumentos de defesa ambiental. Para o autor, esses insucessos decorreram de dois fatores: o caráter sistêmico da arquitetura político-institucional da política ambiental brasileira e o papel crucial das organizações da sociedade civil.

Com a eleição de um governo progressista em 2022, que considera a relevância da questão ambiental e climática, por isso tem como objetivo a reconstrução da política ambiental, é preciso considerar que o desmantelamento promovido terá repercussões para além do período em que ele era colocado em prática (Neves, 2023). Dessa forma, ações como o “revogaço” de legislações antiambientais já no início do novo governo e o ganho de centralidade da pauta ambiental e climática (Pajolla, 2022; Lima, 2023), evidenciado pela mudança de nomenclatura do Ministério do Meio Ambiente, que passou a se chamar Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, são essenciais. Porém, é preciso superar as contradições da promoção do “capitalismo verde” que caracterizou os primeiros governos progressistas das décadas de 2000 e 2010 (Menezes; Barbosa Jr., 2021), posto o agravamento da crise socioambiental e da emergência climática.

E é justamente nessa conjuntura, a partir de 2023, que se inicia a retomada da agenda climática pelo governo federal, com a construção do Plano Clima. Em contraponto ao PNA, que não tinha como elemento central as dimensões da justiça climática e o foco nas desigualdades, racismo ambiental, demandas e saberes ancestrais e locais (Torres *et al.*, 2020), o Plano Clima, por sua vez, tem como seu elemento norteador a Justiça Climática, evidenciando a tentativa de incorporação dessa agenda<sup>1</sup>, de forma distinta ao PNA.

### 3 Material e Métodos

Em junho de 2024, foram solicitados 12 pedidos ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, do Governo Federal, por meio da Lei de Acesso à

---

<sup>1</sup> Vale o registro de que a primeira Oficina, marcando o início dos trabalhos do Plano Clima, teve como tema justamente a Justiça Climática, com a presença de diversos atores que atuam nesta agenda em seus territórios. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202309/oficina-reune-demandas-para-adaptacao-as-mudancas-climaticas>. Acesso em: 20 de jul. 2024.

Informação — LAI (Lei 12.527/2011 — regulamentada pelo decreto Decreto nº 7724). As solicitações buscavam informações sobre a implementação — ou não — das ações estabelecidas no Plano Nacional de Adaptação (PNA) de 2016 em relação ao setorial "Estratégia de Zonas Costeiras" (Brasil, 2016). Ou seja, a implementação ou não das ações dizem respeito a cada uma das 12 ações propostas no PNA para o recorte da zona costeira.

Uma última solicitação dizia respeito, ainda, sobre a incorporação ou não da noção de justiça climática no PNA. Dessa forma, utilizando o método de triangulação, foram analisados o PNA (2016), os documentos disponíveis do Plano Clima (2024), além da produção contemporânea sobre justiça climática e adaptação para zona costeira. O PNA brasileiro foi elaborado por meio de um Grupo de Trabalho (GT) do Comitê Interministerial de Mudança do Clima (CIM), instituído pelo Decreto nº 6.263/2007, de 21 de novembro de 2007. O GT era formado por membros de doze ministérios e demais agências e fundações, ou seja, com um caráter intersetorial.

#### 4 Resultados

O documento "Estratégia de Zonas Costeiras" possui 12 ações:

1. *Realizar o Mapeamento Planialtimétrico da ZC.*
2. *Elaborar programa de aquisição de dados contínuos e padronizados (biótico e abiótico).*
3. *Integrar e operar sistemas de informação e dados para monitoramento.*
4. *Integrar instrumentos de planejamento territorial nas diferentes esferas com foco na erosão costeira.*
5. *Determinar áreas prioritárias para intervenção.*
6. *Estabelecer planos de contingência para a ZC.*
7. *Aperfeiçoar a integração entre a gestão costeira e a gestão de bacias.*
8. *Gerar conhecimento para diagnósticos, monitoramento e previsão do impacto e resposta.*
9. *Integrar políticas públicas para incrementar ações de caráter preventivo e corretivo.*
10. *Inserir a lente climática no Gerenciamento Costeiro.*
11. *Gerar conhecimento.*
12. *Promover a Conservação e o manejo dos sumidouros de CO<sub>2</sub>.*

De acordo com as respostas recebidas via LAI, das 12 ações previstas, 4 apresentam alguma implementação, e as demais (8) estão sem execução. No entanto, na análise do teor de cada retorno sobre as ações, foi possível perceber um desencontro de informação, resultando em 3 ações que apresentam alguma implementação e 9 sem qualquer execução. Sendo que, para algumas das ações, as informações sobre a implementação não parecem compatíveis com o que estava previsto originalmente — e isso será tema da seção de discussão.

Além das ações, o plano estabelece, ainda, 3 metas e 10 iniciativas (Tabela 1):

Tabela 1 — Metas e Iniciativas

| Meta   | Iniciativa   |
|--|--|
| 1. Núcleos de Referência para o Gerenciamento Costeiro estabelecidos, formando e organizando informações e ferramentas para modelagem dos riscos climáticos e geração de repostas qualificadas na Zona Costeira. | Estabelecimento de 4 Núcleos de Referência para o Gerenciamento Costeiro.  |
|  | Qualificação e disponibilização dos instrumentos e ferramentas de modelagem e plataforma de gestão de conhecimento para adaptação da Zona Costeira.  |
|  | Capacitação de atores governamentais e não governamentais para implementação de ações de adaptação.  |
| 2. Estratégia para compatibilizar a altimetria continental com batimetria marinha (AltBat) elaborada e com recursos definidos para sua execução.   | Estabelecer plano de trabalho com metodologia, custo e estudos-pilotos de compatibilização de altimetria e batimetria com medidas e diretrizes para prevenção dos efeitos de erosão e inundação. |
|  | Elaborar estratégia, com ações de curto e médio prazos, para implementação de metodologia e sistemas de compatibilização de altimetria e batimetria.   |
|  | Elaboração de normativo para implementação da estratégia (estrutura de governança e orçamento).  |
|  | Implementação dos projetos-piloto nas áreas prioritárias.  |
| 3. Macrodiagnóstico da Zona Costeira (Macro-ZC) revisado, considerando a vulnerabilidade relacionada à mudança do clima.   | Base de dados para revisar o Macrodiagnóstico da Zona Costeira organizada a partir da integração das dimensões ambiental, econômica, social e cultural.  |
|  | Termo de referência para revisão do Macrodiagnóstico da Zona Costeira elaborado e validado por um conjunto de especialistas (pesquisadores e gestores costeiros).                                |
|  | Publicação Macro-ZC realizada e difundida; e gestores, pesquisadores e sociedade civil capacitados.  |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Brasil (2016).

De acordo com as respostas recebidas de forma oficial, por meio da LAI, nenhuma das metas estabelecidas foram cumpridas, ou mesmo as iniciativas propostas. Das 3 (três) metas estabelecidas (na Estratégia de Zonas Costeiras), 2 (duas) apresentaram alguma ação iniciada, ficando 1 sem execução. No documento “1º Relatório de Monitoramento e Avaliação — 2016/2017 — Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima”, na seção sobre Zonas Costeiras, a informação é que

as três metas tiveram sua ação iniciada (BRASIL, 2017). Entre as ações ditas como “realizadas” no relatório de monitoramento, estão: (i) Programa Nacional para Conservação da Linha Costa (PROCOSTA), criado tendo o Projeto ALT-BAT como iniciativa central; (ii) criada uma coalizão de instituições para apoiar a implantação dos Núcleos de Referência para o Gerenciamento Costeiro; (iii) critério regional pactuado para definição dos Núcleos de Referência do Gerenciamento Costeiro; (iv) Grupo Temático criado, no âmbito da Comissão Nacional de Cartografia, para elaborar a metodologia e levantar os custos de compatibilização da altimetria continental com a batimetria; (v) inventário realizado de dados existentes dos macro diagnósticos da Zona Costeira; (vi) cooperação realizada com a FURG para elaborar os requisitos do novo macro diagnóstico da zona costeira, contemplando uma plataforma com banco de dados sob domínio do MMA; (vii) aprovada a participação do Brasil na elaboração do próximo Relatório do IPCC, no capítulo referente a Oceanos e Criosfera (BRASIL, 2017).

O relatório de monitoramento aponta ainda *Desafios/Próximos Passos*: (i) captar recursos humanos e financeiros para apoiar a implementação das metas e diretrizes do setor; e (ii) elaboração de um plano de trabalho para implantação dos Núcleos de Referência para o Gerenciamento Costeiro (BRASIL, 2017). Em relação às ações e sua implementação, as respostas à consulta mantêm um padrão em relação à sua justificativa: o contexto da mudança e nova estrutura do Ministério do Meio Ambiente que passou a priorizar o Plano Nacional de Combate ao Lixo no Mar, no âmbito da Agenda Nacional de Qualidade Ambiental Urbana. Apenas para 3 ações não foram indicadas justificativas para a não implementação ou mesmo início das ações: ação 2, 4 e 7.

A partir da tabela a seguir (Tabela 2), é possível observar as ações não implementadas e aquelas com alguma implementação. A ação 2, *elaborar programa de aquisição de dados contínuos e padronizados (biótico e abiótico)*, é apontada como tendo alguma implementação em que são listadas as seguintes iniciativas:

I - Grupo Temático criado, no âmbito da Comissão Nacional de Cartografia, para elaborar a metodologia e levantar os custos de compatibilização da altimetria continental com a batimetria.

II - Criação do Programa Nacional para Conservação da Linha de Costa — Procosta, instituído pela Portaria nº 76 (de 26/03/2018), que visa promover a gestão integrada da linha de costa, seu conhecimento técnico-científico, suas variações conforme os eventos extremos e mudança do clima, usos múltiplos e proteção dos ecossistemas marinhos e costeiros.

A ação 7, *aperfeiçoar a integração entre a gestão costeira e a gestão de bacias*, também possui algum tipo de implementação:

I - Publicação do Decreto nº 10.000 (de 03/09/2019), que dispõe sobre o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, alterando a denominação da Câmara Técnica de Integração com a Gestão Ambiental e Territorial CT-COST para Câmara Técnica de Integração com a Gestão Ambiental e Territorial.

II - Instituição de Grupo de Trabalho para integração da gestão de recursos hídricos com a gestão costeira na Câmara Técnica de Integração com a Gestão Ambiental e Territorial do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

Por meio da LAI, o poder público informa que a ação 10, *inserir a lente climática no Gerenciamento Costeiro*, teve alguma implementação, embora o resultado — descrito a seguir — não faz relação com a ação, mas diz respeito à participação do país em relatórios do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, em inglês):

I - Aprovada a participação do Brasil na elaboração do próximo Relatório do IPCC, no capítulo referente a Oceanos e Criosfera.

II - Participação do Brasil na elaboração do Relatório Especial sobre Mudanças Climáticas, Oceanos e Criosfera, do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC), aprovado em 24 de setembro de 2019 pelos 195 governos membros do IPCC, fornecendo novas evidências dos benefícios de limitar o aquecimento global ao nível mais baixo possível, em concordância com a meta que os governos se colocaram no Acordo de Paris, de 2015.

Tabela 2 — Ações Zona Costeira, PNA

|         | Não foi implementada | Alguma implementação |
|---------|----------------------|----------------------|
| Ação 1  |                      |                      |
| Ação 2  |                      |                      |
| Ação 3  |                      |                      |
| Ação 4  |                      |                      |
| Ação 5  |                      |                      |
| Ação 6  |                      |                      |
| Ação 7  |                      |                      |
| Ação 8  |                      |                      |
| Ação 9  |                      |                      |
| Ação 10 |                      |                      |
| Ação 11 |                      |                      |
| Ação 12 |                      |                      |

Fonte: Elaboração própria com base em respostas obtidas por meio da Lei de Acesso à Informação.

Em atenção ao pedido de acesso à informação, a Secretaria Nacional de Mudança do Clima (SMC/MMA), por meio do DESPACHO N° 43372/2024-MMA (1701489), informa que, acerca da implementação de ações da Estratégia de Zonas Costeiras — parte integrante do Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima

(PNA), a temática da Justiça Climática não teve centralidade no documento indicado. Apesar de ser perceptível e constar em alguns trabalhos sobre o tema (Torres *et al.*, 2020) o despacho deixa claro que, de fato, o tema da Justiça Climática não foi levado em consideração — nem ele ou todo o desdobramento que significa tê-lo como norte.

O Plano Clima atualmente possui 18 grupos setoriais, inicialmente eram 15, mas outros 3 foram sendo incorporados — de forma adaptativa e de acordo com demandas e pressões de setores, são eles: Agricultura e pecuária, Biodiversidade, Cidades + Mobilidade, Gestão de Riscos e Desastres, Indústria, Energia, Transportes, Igualdade racial e combate ao racismo, Mulheres, Povos e Comunidades Tradicionais, Povos Indígenas, Recursos Hídricos, Saúde, Segurança Alimentar e Nutricional, Oceano e Zona Costeira e Turismo. Na elaboração do PNA, foram considerados 11 setores, representados pelos órgãos governamentais competentes. Os setores abordados foram: Agricultura, Recursos Hídricos, Segurança Alimentar e Nutricional, Biodiversidade, Cidades, Gestão de Risco de Desastres, Indústria e Mineração, Infraestrutura, Povos e Populações Vulneráveis, Saúde e Zonas Costeiras.

Para o objetivo deste ensaio, vale o destaque para a criação de setoriais que dialogam diretamente com a justiça climática e que não existiam no PNA: Igualdade racial e combate ao racismo, Povos e Comunidade Tradicionais, Povos Indígenas e Mulheres. É possível identificar, também, diferença em relação ao processo participativo e consultas presentes no Plano Clima. Além da consulta pública formal, ao final de um primeiro documento, para apresentá-lo à sociedade, uma série de oficinas virtuais e 5 presenciais (em todas as regiões do país) foram organizadas, assim como a possibilidade de interação e sugestão de propostas de ações por meio da Plataforma Digital Brasil Participativo, de competência da Secretaria Nacional de Participação Social da Secretaria Geral da Presidência da República (SNPS/SGPR), desenvolvida em *software* livre com o apoio da Dataprev, da comunidade Decidim-Brasil, do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) e da Universidade de Brasília (UnB).

## 5 Discussão

O que tem sido feito no Brasil em relação às respostas aos eventos climáticos extremos, sobretudo no recorte da zona costeira? Neste ensaio, apresentamos dois instrumentos da escala nacional, o Plano Nacional de Adaptação (2016) e o Plano Clima Adaptação (2023-2024) para análise e ilustração do debate com a lente da justiça climática. Enquanto persistirem as desigualdades no Brasil, o chamado à ação contra as mudanças climáticas deve ser, sobretudo, contra as desigualdades ambientais. A adaptação e a justiça devem estar tão entrelaçadas tanto no planejamento quanto nas políticas e na mobilização social, para que a adaptação e a justiça climática não se tornem simplesmente conceitos vazios ou reprodutivos da produção de desigualdades nos territórios (Torres *et al.*, 2021).

Se no PNA fica claro, seja pela análise documental realizada, por meio artigos que se debruçaram nesse foco, seja pela resposta pública do governo federal, que a Justiça Climática não foi levada em consideração para sua elaboração, essa é uma primeira diferença marcante para o Plano Clima. No PNA, Di Giulio *et al.* (2016) já alertavam para a dificuldade de monitoramento e implementação — o que se

confirmou — além de que havia ausência de “mecanismos efetivos que promovam o diálogo e cooperação entre aqueles que produzem o conhecimento e os que podem usá-lo na tomada de decisão” (Torres *et al.*, 2021). Ainda, Xavier *et al.* (2022) reforçam que o PNA traz a perspectiva da sustentabilidade, enquanto princípio fundamental, porém, é frequentemente mencionada em um contexto ecológico, apresentando uma falta de integração das dimensões social e econômica, o que pode dificultar o entendimento da relação com os atores e com a dimensão socioambiental.

Uma análise das respostas sobre as 3 ações<sup>2</sup> que possuem algum tipo de implementação, segundo o próprio governo federal, põe em dúvida se mesmo essas três ações têm algum tipo de implementação, uma vez que não se trata de ações diretas propostas no PNA, mas ações que foram consideradas correlatas. A que chama mais atenção é ação 10, *Inserir a lente climática no Gerenciamento Costeiro*, em que a participação do Brasil no relatório do IPCC é mencionada.

Esse é o argumento que preocupava e alertava Di Giulio *et al.* (2016), sobre o foco excessivo em ações voltadas para ampliação e sistematização de conhecimento e informação. Como lembram os autores, pela urgência do tema, o foco já deveria ter sido direcionado na aplicação do conhecimento existente em ações reais. Inclusive, vale a reflexão sobre se ações como essa devem, de fato, estar atreladas a planos, como o PNA, ou serem construídas e implementadas pelos governos.

Uma política de Estado deve ser forte, contínua e orientada para o longo prazo, mobilizando recursos necessários para enfrentar a emergência climática de forma sistemática e abrangente. Assim, as políticas climáticas não devem ser restritas a agendas governamentais transitórias, mas sim institucionalizadas como políticas de Estado que garantam a continuidade e efetividade das ações climáticas, independentemente das mudanças de governo. Esse enfoque integrado e adaptativo é fundamental para garantir que a resposta do Brasil aos desafios climáticos seja eficaz, justa e sustentável (Xavier *et al.*, 2022).

Embora seja de grande importância o ganho de centralidade da pauta climática e o esforço do atual governo federal em reconstruir uma política ambiental desmantelada, ressalta-se o fato de que o atual cenário de emergência climática não deve mais ser encarado como um problema ambiental isolado, mas sim uma ameaça sistêmica e existencial (Ripple *et al.*, 2019) e que, portanto, não deve ser um tema restrito à agenda de governos, mas sim uma política de Estado forte que mobilize os recursos necessários para o enfrentamento que a emergência demanda (Aronoff *et al.*, 2020).

## 6 Conclusão

Este ensaio analisou as estratégias de adaptação climática na zona costeira brasileira, focando a justiça climática e avaliando a implementação do Plano Nacional de Adaptação (PNA) de 2016 e do Plano Clima de 2023-2024. A análise revelou que a maioria das ações previstas no PNA não foi implementada, refletindo a falta de continuidade e comprometimento do governo federal com políticas ambientais

---

<sup>2</sup> Uma possibilidade para que tenham sido consideradas 4 ações com algum tipo de implementação pode ter sido em relação à ação 1, “Realizar o Mapeamento Planialtimétrico da ZC”, caso a criação de um grupo temático — no âmbito da Comissão Nacional de Cartografia — seja considerada.

robustas. Essa lacuna se agravou ainda mais pelo desmonte sistemático das políticas ambientais durante o governo Bolsonaro, destacando a vulnerabilidade das políticas de governo em contraste com as políticas de Estado.

O Plano Clima, ao contrário do PNA, incorpora a justiça climática como um elemento central, demonstrando um avanço significativo na abordagem das desigualdades ambientais. No entanto, a efetividade dessas políticas depende de uma implementação contínua e de uma governança sólida que transcenda administrações governamentais individuais. A inclusão de grupos setoriais focados em igualdade racial, combate ao racismo, povos e comunidades tradicionais, povos indígenas e mulheres no Plano Clima é um passo positivo, mas a implementação prática dessas ações deve ser monitorada de perto para garantir resultados concretos.

O estudo também evidenciou a necessidade de ações mais direcionadas e menos dependentes da produção de novos dados, utilizando o conhecimento existente para implementar medidas reais e urgentes. A adaptação climática deve ser integrada a uma política de Estado forte, que mobilize recursos adequados e promova a participação social efetiva para enfrentar a emergência climática de maneira justa e eficaz.

A trajetória das políticas de adaptação climática no Brasil ilustra a importância de uma abordagem governamental integrada e contínua, que priorize a justiça climática e responda de forma adequada às vulnerabilidades da zona costeira. Somente por meio de um comprometimento sério e sustentado, será possível transformar a resposta climática em uma política de Estado eficaz, capaz de mitigar os impactos das mudanças climáticas e promover a justiça ambiental para todas as comunidades afetadas.

## **Agradecimentos**

Este estudo foi parcialmente financiado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código Financeiro 001. Os autores também gostariam de agradecer ao CNPq, no âmbito do projeto de pesquisa "Abrigos Climáticos no Litoral de São Paulo". Este estudo foi financiado, em parte, pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), Brasil. Número do Processo 2023/09825-4.

## **REFERÊNCIAS**

ACSELRAD, H. Dimensões políticas do negacionismo ambiental? Interrogando a literatura. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 60, p. 26, 2022.

ARONOFF, K. *et al.* Um Planeta a Conquistar: A Urgência de um Green New Deal. São Paulo: Autonomia Literária, 2020. 245 p.

FURTADO, F.; ACSELRAD, H.; PINTO, R. G. ; ASSIS, W. F.; BARROS, J. N. Neoextrativismo e autoritarismo: afinidades eletivas. *Antropolítica: Revista Contemporânea de Antropologia*, v. 53, p. 165, 2021.

BARBOSA, L. G.; ALVES, M. A. S.; GRELLE, C. E. V. Actions against sustainability: Dismantling of the environmental policies in Brazil. *Land use policy*, v. 104, p. 105384, 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Estratégia de Zonas Costeiras (Plano Nacional de Adaptação). Brasília, DF: MMA, 2016.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Clima e Relações Internacionais. Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima [recurso eletrônico]: relatório final de monitoramento e avaliação, ciclo 2016-2020. Brasília, DF: MMA, 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima: 1º relatório de monitoramento e avaliação 2016 - 2017. Brasília, DF: MMA, 2017.

CAPELARI, M.; MILHORANCE, C.; DE ARAÚJO, S. Desmantelamento da política ambiental brasileira. *Sustainability in Debate*, Brasília, v. 14, n. 1, p. 20-22, 2023.

DI GIULIO, G. M. *et al.* Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima: possibilidades e desafios. *Jornal da Ciência*, v. 24, n. 1, p. 1, 2016. Disponível em: <http://www.jornaldaciencia.org.br/edicoes/?url=http://jcnoticias.jornaldaciencia.org.br/24-plano-nacional-de-adaptacao-a-mudanca-do-clima-possibilidades-e-desafios/>. Acesso em: 30 jul. 2024.

FRANCHINI, M.; MAUAD, A. C. E.; VIOLA, E. De Lula a Bolsonaro: una década de degradación de la gobernanza climática en Brasil. *Análisis Político*, v. 33, n. 99, p. 81-100, 2020.

GONÇALVES, L. R.; XAVIER, L. Y.; CORRÊA, M. R.; TURRA, A. Reflexões sobre a adaptação às mudanças climáticas na Zona Costeira no contexto da Macrometrópole Paulista. In: TORRES, P.; JACOBI, P. R.; BARBI, F.; GONÇALVES, L. R. (Orgs.). *Governança e Planejamento Ambiental: adaptação e políticas públicas na Macrometrópole Paulista*. Rio de Janeiro: Letra Capital, p. 161-170, 2019.

FERREIRA, I. V.; BELANDI C. Censo 2022: informações de população e domicílios por setores censitários auxiliam gestão pública. Agência IBGE, 2022. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/39525-censo-2022-informacoes-de-populacao-e-domicilios-por-setores-censitarios-auxiliam-gestao-publica>. Acesso em: 20 de jul. 2024.

IPCC. *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. Geneva, Switzerland: IPCC, 2023 pp. 35-115. Doi: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.

JINKINGS, I. Apresentação: o golpe que tem vergonha de ser chamado de golpe. In: JINKINGS, I.; DORA, K.; CLETO, M. (Orgs.). Por que gritamos golpe? Para entender o *impeachment* e a crise política no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2016.

KASECKER, T. P.; RAMOS-NETO, M. B.; DA SILVA, J. M. C. *et al.* Ecosystem-based adaptation to climate change: defining hotspot municipalities for policy design and implementation in Brazil. *Mitig Adapt Strateg Glob Change*, v. 23, p. 981–993, 2018. Doi: <https://doi.org/10.1007/s11027-017-9768-6>

LIMA, M. R. S. A dialética da política externa de Lula 3.0. *CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs*, n. 5, p. 79-95, 2023.

LOSEKANN, C.; PAIVA, R. L. Política Ambiental Brasileira: responsabilidade compartilhada e desmantelamento. *Ambiente & Sociedade*, v. 27, p. 1-21, 2024.

MENEZES, R. G.; BARBOSA JR., R. Environmental governance under Bolsonaro: dismantling institutions, curtailing participation, delegitimising opposition. *Zeitschrift für vergleichende politikwissenschaft*, v. 15, p. 229-247, 2021.

MILHORANCE, C. Policy dismantling and democratic regression in Brazil under Bolsonaro: coalition politics, ideas, and underlying discourses. *Review of Policy Research*, v. 39, n. 6, p. 752-770, 2022.

MORAES, A. C. R. Contribuições para a Gestão da Zona Costeira do Brasil: Elementos para uma Geografia do Litoral Brasileiro. 1. ed. São Paulo: Hucitec/Edusp, 1999.

NEVES, E. M. S. C. Mudança, desmonte de políticas e defesa do meio ambiente no Brasil. *Sustainability in Debate, Brasília*, v. 14, n. 1, p. 42-57, 2023.

PAJOLLA, M. Desmatamento, multas e garimpo: conheça o "revogaço" ambiental da transição de Lula. *Brasil de Fato*, 2022. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2022/12/23/desmatamento-multas-e-garimpo-conheca-o-revogaço-ambiental-da-transicao-de-lula>>. Acesso em: 27 jun. 2024.

PRIEUR, M. O Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. In: Senado Federal. O Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Brasília, DF: Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, 2012.

RIPPLE, W. *et al.* World scientists' warning of a climate emergency. *BioScience*, n. 1, p. 8-12, 2019.

TANSCHKEIT, T. Jair Bolsonaro and the defining attributes of the populist radical right in Brazil. *Journal Of Language And Politics*, v. 22, p. 324-341, 2023.

TORRES, P. H.; PIRES DE ARAÚJO, G.; TAVARES DE ARRUDA FILHO, M.; CARMO CAVACO, I.; DUNDER, B. Climate Justice Dimensions: Approaching Loss and Damage

and Adaptation towards a Just City. *Journal of Geographical Research*, v. 6, p. 26-44, 2023.

TORRES, P. H. C. *et al.* Is the Brazilian National Climate Change Adaptation Plan Addressing Inequality? Climate and Environmental Justice in a Global South Perspective. *Environ. Justice*, v. 13, p. 42-6, 2020.

TORRES, P. H. C.; URBINATTI, A. M.; GOMES, C.; SCHMIDT, L.; LEONEL, A. L.; MOMM, S.; JACOBI, P. R. Justiça climática e as estratégias de adaptação às mudanças climáticas no Brasil e em Portugal. *Estudos Avançados (online)*, v. 35, p. 159-176, 2021.

XAVIER, L. Y.; GUILHON, M.; GONÇALVES, L. R.; CORRÊA, M. R.; TURRA, A. Waves of change: towards ecosystem-based management to climate change adaptation. *Sustainability*, v. 14, n. 3, p. 1317, 2022.

**Pedro Henrique Campello Torres.** Doutor em Ciências Sociais. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Professor. E-mail: phcampellotorres@gmail.com

**Gabriel Pires de Araújo.** Mestre em Ciências Ambientais. Universidade de São Paulo (USP). Doutorando em Ciências Ambientais – PROCAM/USP. E-mail: gabrielaraujo.ga@gmail.com

**Isabela Carmo Cavaco.** Mestranda em Ciências Ambientais. Universidade de São Paulo (USP). PROCAM/USP. E-mail: isabcvc@usp.br

**Marcos Tavares de Arruda Filho.** Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Doutorando em Ciências Ambientais – PROCAM/USP. E-mail: marcostavares@usp.br

**Leandra Regina Gonçalves.** Doutora em Relações Internacionais. Universidade de São Paulo (USP). Professora *Universidade Federal de São Paulo*, UNIFESP. E-mail: goncalves.leandra@unifesp.br

Submetido em: 01/08/2024    Aprovado em: 09/12/2024

#### CONTRIBUIÇÃO DE CADA AUTOR

Conceituação (Conceptualization) Pedro Torres  
Curadoria de Dados (Data curation) Pedro Torres e Gabriel Pires de Araújo  
Análise Formal (Formal analysis) Pedro Torres, Gabriel Pires de Araújo, Leandra Regina Gonçalves, Marcos Tavares de Arruda Filho e Isabela Carmo Cavaco  
Obtenção de Financiamento (Funding acquisition) NA  
Investigação/Pesquisa (Investigation) Pedro Torres e Gabriel Pires de Araújo  
Metodologia (Methodology) Pedro Torres

Administração do Projeto (Project administration) Pedro Torres

Recursos (Resources) NA

Software

Supervisão/orientação (Supervision) Pedro Torres e Leandra Regina Gonçalves

Validação (Validation) Pedro Torres e Leandra Regina Gonçalves

Visualização (Visualization) Pedro Torres

Escrita – Primeira Redação (Writing – original draft) Pedro Torres, Gabriel Pires de Araújo, Leandra Regina Gonçalves, Marcos Tavares de Arruda Filho e Isabela Carmo Cavaco

Escrita – Revisão e Edição (Writing – review & editing). Pedro Torres, Gabriel Pires de

Araújo, Leandra Regina Gonçalves, Marcos Tavares de Arruda Filho e Isabela Carmo Cavaco

Fontes de financiamento:

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001; Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Processo: 2023/12037-8).