



GOVERNANÇA NO CONTEXTO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS: UMA ABORDAGEM INTERSECCIONAL SOBRE O CASO DAS PESCADORAS DAS LAGOAS DO SUL DO BRASIL

Mariana Mühlenberg Soares¹
Hirdan Katarina de Medeiros Costa²
Priscila Elisa Alves Vasconcelos³
Sanny Bruna Oliveira Fernandes⁴
Janderson De Paula Souza⁵

Resumo: O presente artigo tem por objetivo trazer à tona a importância da atuação governamental nas medidas das mudanças climática, tendo em vista que o mundo enfrenta desafios cada vez mais urgentes relacionados à segurança alimentar e as mudanças do clima. Assim, compreender de que forma garantiremos a justiça nesse processo torna-se essencial. Nesse cenário, o papel dos governos é de extrema importância na promoção de ações eficazes. Para desenvolvimento, utilizamos a pesquisa qualitativa e empírica, a partir de análise de legislações, jurisprudências, artigos e demais fontes, como as entrevistas realizadas, para a construção da presente publicação.

Palavras-chave: Mudanças Climáticas; Atuação Estatal; Segurança Alimentar.

Abstract: This article aims to highlight the importance of government action in climate change measures, given that the world faces increasingly urgent challenges related to food security and climate change. Therefore, understanding how we will guarantee justice in this process becomes essential. In this scenario, the role of governments is extremely important in promoting effective actions. For development, we used qualitative research and, based on analysis of legislation, investigations, articles and other sources to construct this publication.

Keywords: Climate changes; State Action; Food Security.

¹ Bióloga pela Universidade Federal de Pelotas. Mestranda em Desenvolvimento Rural, pela Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: marianamuhlenberg@hotmail.com

² Advogada formada pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Especialista em Processo Civil. Livre Docente, Pós-Doutora, Doutora e Mestre em Energia pelo Programa de Pós-Graduação em Energia da Universidade de São Paulo (PPGE/USP). Mestre em Direito de Energia e de Recursos Naturais pela Universidade de Oklahoma (OU), nos Estados Unidos. Mestre em Direito (PUC/SP). E-mail: hirdan@usp.br

³ Professora Adjunta da Universidade Federal de Roraima -CCJ UFRR. Coordenadora do DINTER UFRR UERJ. Coordenadora do Núcleo de Práticas Jurídicas -NPJ ICJ/UFRR. Pós-Doutora em Direito das Cidades (UERJ). Doutora em Direito (UVA) e Mestre em Agronegócios (UFGD). Especialista em Meio Ambiente (COPPE UFRJ) e Direito Público e Privado (EMERJ ESA). Pesquisadora do GGINNS -Global Comparative Law: Governance, Innovation and Sustainability. Líder do Grupo de Pesquisa DireitoAmbientaleconômico e Direito de Energia em prol da Sustentabilidade da Região Norte do Brasil <http://lattes.cnpq.br/6228292800964118> adjuntada Universidade Federal de Roraima. E-mail: priscila.vasconcelos@ufr.br.

⁴ Advogada formada pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). Especialista em Direito e Processo Tributário (CERS). Especialista em Direito do consumidor (CERS). E-mail: sannybruna@gmail.com.

⁵ Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) Mestrando em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Advogado. Professor. Consultor Ambiental. Especialista em Direito publico(Legale). MBA em advocacia Cível (ESA-Nacional). E-mail: jpaula20@gmail.com.





INTRODUÇÃO

A importância dos governantes na segurança alimentar e mudanças climáticas é essencial. Tanto que, uma parte essencial desse papel é a construção de uma nova ordem socioeconômica, notadamente no sistema alimentar⁶, que atenda a esse chamado urgente, bem como da governança eficaz para isso (STEINER et al., 2020).

No Brasil, da promulgação da Constituição e desde meados dos anos 1990, o Governo Federal adotou uma série de medidas para colocar em prática os mandamentos constitucionais relativos às políticas públicas e aos princípios que as regem – descentralização, participação e universalização. Entre as postulações de Weber sobre o papel dos políticos e da burocracia nas sociedades democráticas modernas aponta para reformas como, as políticas participativas como vozes do debate público (participação social) e como atores de decisão (governança) e da descentralização para as esferas subnacionais. A ideia-força dessas reformas é a de que atores e agências não localizadas no “centro” são mais adequados na condução das políticas que os impactam (SOUZA, 2006).

No contexto da mudança climática, o reposicionamento das forças políticas da margem ao centro⁷ se traduz, a partir da perspectiva da ecologia política, nas discussões sobre governança e justiça climática (ZHOURI, 2008).

Sob essa lente, o que se observa do processo de acumulação de capital e crescimento econômico impostos pela colonização é a imposição desigual dos seus custos e efeitos das mudanças do clima. De modo que, entre os diversos setores da sociedade, as comunidades tradicionais merecem distinto reconhecimento. Assim, compreender as reais implicações e as estratégias adotadas por povos e comunidades tradicionais no enfrentamento das transformações climáticas pode ser um valioso auxílio no desenvolvimento de políticas públicas e medidas de adaptação e mitigação a esse novo contexto, sendo fundamental integrar a perspectiva dos saberes tradicionais nos processos de governança ambiental em todas as esferas da ação política (MARTINS; TADDEI.; RAMALHO, 2023).

Caminhando nesse sentido, a Ecologia Política⁸ da América Latina desde a sua emergência estabelece uma relação ativa de troca permanente com os mais diversos movimentos e lutas que protagonizam conflitos em diferentes escalas e circunstâncias, recolhendo críticas aos modelos de desenvolvimento de validade hegemônica e delineando em conjunto outros futuros possíveis (ALIMONDA; PÉREZ MARTÍN, 2017). Entre esses movimentos, os Feminismos Populares do Sul vêm agindo através de diferentes estratégias de ação política, não apenas participando ativamente na denúncia do despojo territorial histórico e constante, como vem pensando outros caminhos em defesa dos territórios e dos bens comuns (BARBOSA, 2020; SVAMPA, 2019).

A feminista comunitária maya-xinka, Lorena Cabnal, nascida na Guatemala, ressalta que a defesa do corpo-território se trata de uma proposta integradora, aliando a luta histórica e

⁶O sistema alimentar global é uma rede complexa de atividades envolvendo produção, processamento, transporte e consumo. Uma perspectiva do sistema alimentar inclui governança, economia, sustentabilidade ecológica e o impacto dos alimentos na saúde (HLPE, 2014).

⁷Em referência a obra de bell hooks “Teoria feminista Da margem ao Centro” que aponta a potência dos discursos marginalizados em produzir fissuras de críticas sobre os sistemas hegemônicos.

⁸A introdução da economia política dentro do paradigma ecológico, teve o impacto singular de colocar à vista os choques entre sistemas produtivos e assim detalhar melhor os vínculos entre as mudanças econômicas e a crise ambiental.





cotidiana dos povos para a recuperação e defesa do território-terra, como uma garantia do espaço concreto territorial, onde se manifesta a vida dos corpos (CABNAL, 2010).

Nesse sentido, a literatura feminista ao longo das últimas décadas vem apontando que com relação à desterritorialização, à produção e reprodução da pobreza social, as mulheres são as mais afetadas pela injustiça ambiental. É possível observar essas realidades entre as mulheres pescadoras e marisqueiras do litoral do nordeste brasileiro, com as mulheres indígenas do México e da Guatemala e com as mulheres atingidas por barragens, forçadas deixar seus territórios pelo contexto de “guerra de baixa intensidade”, entre muitos cenários que demonstram a correlação entre expropriação territorial e a violência sobre os corpos das mulheres (BARBOSA et al., 2020).

Tendo em vista o processo colonial que passa pelos países do Sul Global, grupos etno-sociais, corpos e pela biodiversidade, olhando para a questão de gênero, em busca da justiça ambiental e equidade na governança no contexto das mudanças climáticas, empiricamente se buscou expor de que maneira a participação das mulheres pescadoras na governança das políticas públicas pode contribuir para a construção de sistemas alimentares capazes de enfrentar os desafios ambientais e sociais que o futuro nos reserva. A análise traz para o centro a questão sobre a governança no contexto das mudanças climáticas, olhando para os territórios a segurança alimentar desde os sistemas alimentares, para analisar em profundidade o caso da participação das mulheres pescadoras na governança da política pública do PAN Lagoas do Sul.

O trabalho destaca a importância de abordagens territoriais integradas para lidar com desafios globais e locais, alinhadas com o desenvolvimento compatível com o clima. Apontando para a implicação de integrar estratégias de adaptação e mitigação em políticas públicas, considerando as vulnerabilidades e capacidades das populações tradicionais e que enfatizem o papel do empoderamento das mulheres na governança pública.

Neste estudo, adotamos uma abordagem ascendente (*bottom-up*) para investigar as percepções das pescadoras artesanais em relação às mudanças rápidas ocorridas no clima, na governança e no território das Lagoas do Sul do Brasil. A coleta de dados foi realizada por meio de entrevistas semiestruturadas conduzidas com 15 (quinze) pescadoras situadas nos estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, no Brasil.

A identificação dos participantes como pescadores baseou-se nas próprias autodefinições das entrevistadas, bem como na observação direta no local, que confirma que a pesca artesanal representava a principal fonte de renda para suas unidades produtivas, mesmo em situações frequentemente combinadas com outras atividades.

O método de seleção da amostra buscou abranger a maior diversidade socioproductiva possível dentro do contexto da pesca artesanal. Foram identificadas pescadoras que estavam dispostas a compartilhar informações muitas vezes sensíveis, incluindo suas trajetórias de vida, histórias pessoais e desafios enfrentados pela unidade produtiva.

É importante ressaltar que os resultados das entrevistas não têm a pretensão de representar todas as pescadoras artesanais de Lagoas do Sul, mas sim da heterogeneidade de pescadoras artesanais do território.

A análise das entrevistas foi do tipo temática, que é um método utilizado para identificar, analisar e documentar padrões ou temas emergentes em dados qualitativos. Esse processo de análise temático envolve a organização e descrição detalhada dos dados, frequentemente incluindo interpretações de diversos aspectos relacionados ao objeto de pesquisa. Os resultados da análise temática das entrevistas foram posteriormente comparados com estudos anteriores sobre a pesca artesanal na região das Lagoas do Sul do Brasil.

A primeira parte apresenta a relação dos conceitos de segurança alimentar (GONZÁLEZ; ROJAS; COELHO-DE-SOUZA, 2019) e de corpo-território (CABNAL, 2010)





que esclarecem a proposta de análise dos sistemas alimentares no contexto das mudanças climáticas (STEINER et al., 2020).

A segunda parte apresenta os desafios prévios de governança enfrentados pelas comunidades tradicionais pesqueiras e pelas mulheres nas políticas públicas em abordagem interseccional, bem como estratégias já em andamento em temáticas correlatas ao assunto da gestão de riscos climáticos.

Na terceira seção é analisada a participação das mulheres pescadoras na governança, tendo em foco o Plano de Ação Nacional para a Conservação de Sistemas Lacustres e Lagunares do Sul do Brasil – PAN Lagoas do Sul, apresentando os atributos de governança que dialogam com os sistemas alimentares sustentáveis na perspectiva da gestão de riscos climáticos (RAQUEL et al., 2012). Por fim, são feitas considerações sobre a governança das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, buscando aproximar iniciativas que ampliam horizontes enquanto possibilidades de mediar conflitos no âmbito da governança entre políticas de desenvolvimento e ambientais (PÉREZ-ESCAMILLA, 2012).

1. SISTEMAS ALIMENTARES, CORPOS E TERRITÓRIOS RESILIENTES ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Enquanto os próprios sistemas alimentares são parte do problema através de emissões diretas e indiretas, as alterações climáticas estão a ter cada vez mais impactos negativos graves nos sistemas alimentares. Segundo Sachs (1993): “estratégias de transição dependerão da ousadia de mudanças institucionais da habilidade de se projetar pacotes de políticas multidimensionais e a capacidade de redirecionar o pacote tecnológico”. Com isso também sugere que “as políticas públicas que estimulam e apoiam as iniciativas locais devem ter um papel muito importante nas políticas no pacote de políticas de desenvolvimento sustentável”.

Em tal estratégia, a sustentabilidade integra a segurança alimentar e nutricional no espaço territorializado, encontrando um melhor encaminhamento das questões relativas ao desenvolvimento sustentável e à alimentação. Tendo o potencial de articular o saber local com o conhecimento científico, permitindo a implementação de sistemas alimentares potencializadores da biodiversidade ecológica e da diversidade sociocultural. Rogério Haesbaert enfatiza a necessidade de integrar essa complexidade às políticas, apontando para abordagem territorial (2006, p.6):

Devemos partir da constatação de que o espaço geográfico é moldado ao mesmo tempo por forças econômicas, políticas, culturais ou simbólicas e “naturais” que se conjugam de formas profundamente diferenciadas em cada local... Ignorar esta complexidade é retornar mais uma vez a políticas paliativas e setoriais de pensar a relação entre a sociedade e seu espaço.

Nesse contexto, a concepção de território, tendo em vista a questão a defesa da existência, a defesa da própria vida, ou de uma ontologia terrena/territorial, vai muito além do conceito geográfico associado às relações espaço-poder. Se expande através da abordagem de Arturo Escobar que amplia a concepção de território, fazendo dele praticamente sinônimo de espaço de vida. Alcançando, a partir da perspectiva feminista, a escala primordial do corpo. O território passa a se relacionar desde o íntimo, o “corpo-território” que é ao mesmo tempo objeto de exercício do poder e sujeito (corporificado) de resistência, atentando para o poder da corporeidade (ALVES, 2021).

A feminista comunitária maya-xinka, Lorena Cabnal, nascida na Guatemala, ressalta que a defesa do corpo-território se trata de uma proposta integradora, aliando a luta histórica e





cotidiana dos povos para a recuperação e defesa do território-terra, como uma garantia do espaço concreto territorial, onde se manifesta a vida dos corpos (CABNAL, 2010). Sobre isso, Lorena (2018, p.27) afirma: “Eu não posso ser feminista se falo da defesa do meu corpo, da sexualidade, mas não defendo a terra. Afinal, onde vão viver os corpos emancipados?”.

A participação ativa das mulheres na governança das políticas públicas é um elemento crucial e muitas vezes subestimado na busca por sistemas alimentares sustentáveis e na mitigação dos impactos das mudanças climáticas.

No Brasil, a noção de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) se consolidou como um marco legal e política de Estado após intensas mobilizações sociais e convergência de debates conceituais e operacionais. A promulgação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional estabeleceu a compreensão da SAN como a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006, art. 3º)⁹. Esse direito foi incorporado ao artigo 6º da Constituição Federal em 2010. Além disso, a mesma lei também introduziu o conceito de soberania alimentar, que visa erradicar a fome e a desnutrição e garantir segurança alimentar duradoura e sustentável por meio de políticas soberanas de SAN em toda a cadeia alimentar, adaptadas aos modos de vida, hábitos e práticas alimentares dos povos (CONTI; COELHO-DE-SOUZA, 2013). Desse modo, o Brasil expressa a SAN como um objetivo de política pública subordinada ao direito humano de ter acesso à alimentação adequada e à soberania alimentar. Como resultado, a abordagem da SAN requer cada vez mais uma análise sistêmica da complexidade das questões envolvidas.

A definição de SAN no nível nacional resultou de um amplo processo de discussão que envolveu diversos setores da sociedade e abrange várias dimensões, incluindo as éticas, políticas, econômicas, ambientais, socioculturais e nutricionais (GONZÁLEZ; ROJAS; COELHO-DE-SOUZA, 2019). Enquanto, por décadas, a fome era atribuída principalmente à necessidade de aumentar a produção de alimentos, agora compreendemos que abordar a questão da segurança alimentar e nutricional demanda uma perspectiva sistêmica, considerando os sistemas alimentares como um todo (HLPE, 2014).

Esse cenário está ligado a outro aspecto a considerar sobre as relações entre gênero e segurança alimentar. Conforme Siliprandi (2012, p 146):

Podemos afirmar então que as mulheres acumularam conhecimento e experiência em áreas estratégicas para a promoção de hábitos saudáveis. Entretanto, normalmente, seu conhecimento e sua importância como sujeitos políticos são pouco valorizados e reconhecidos. O número de mulheres que participam de processos de decisão e que estão em posição de destaque nas organizações públicas e da sociedade civil, ligados ao tema ainda é desproporcional à sua importância estratégica. Essa é outra das facetas das desigualdades de gênero existentes.

As mulheres camponesas e indígenas na América Latina lutam e resistem em defesa da vida desde suas hortas, em suas organizações, comunidades e seus territórios. Cada vez mais, as mulheres demarcam seu papel no cuidado das sementes, de saberes e conhecimentos agroecológicos necessários, em uma perspectiva que se vincula à construção de outro paradigma de desenvolvimento para seus territórios e de concepção de vida em uma perspectiva

⁹ LEI Nº 11.346, DE 15 DE SETEMBRO DE 2006 Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN





relacional. De defesa da vida existente no planeta, do corpo-território, como expressão da interdependência na natureza (BARBOSA, 2020; SVAMPA, 2019)

Em ocasiões, esta defesa toma a direção política que se revela em ações e discursos de enfrentamento aos grandes capitais nacionais e transnacionais; em outras, as mulheres defendem seus territórios por meio das práticas cotidianas, compondo um contraponto à lógica hegemônica de acumulação do capital e da monetarização da vida (BARBOSA, 2020).

Para apoiar a transformação dos sistemas alimentares sustentáveis, as instituições precisam ser suficientemente fortes, isso demanda pessoas dentro dos territórios com autonomia e empoderamento para elaborar visões para o desenvolvimento sustentável e, em seguida, para implementar ações transformadoras (Rigg, 2006). A FAO enfatiza questões de impacto atuais e emergentes, como a igualdade de gênero, que precisam ser minuciosamente examinadas para preparação e ação transformadora buscando garantir a sustentabilidade, eficiência e equidade na pesca e aquicultura (FAO, 2022) Entretanto, a gestão no nível local deve permanecer articulada aos outros níveis de gestão. O desafio consiste, dessa forma, em facilitar as interações entre as instituições operando nas diferentes escalas, estimular a formação de conexões institucionais transescalares (ARMITAGE, 2001, POLICARPO, 2019; RAMOS; DA CRUZ; COELHO-DE-SOUZA, 2021).

2. INTERSECÇÕES ACERCA DOS DESAFIOS PRÉVIOS DE GOVERNANÇA CLIMÁTICA DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS PESQUEIRAS A TEMÁTICA DE GÊNERO

No Brasil, a deficiência na governança relacionada às mudanças climáticas tem suas raízes em várias causas proeminentes. Uma delas é a restrição do acesso à informação e a exclusão da participação da sociedade civil na governança. Esse cenário inclui, de modo significativo, a falta de acesso a informações ambientais. Essa lacuna se estende também para as informações acerca das comunidades tradicionais, essenciais para condução de soluções climáticas justas. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é encarregado a cada década do censo da população brasileira. Contudo, com exceção recente da população indígena e quilombola, os demais Grupos e Comunidades Tradicionais nunca foram objeto de recenseamento no Brasil (INGRAMS et al., 2022).

Além disso, apesar do crescente reconhecimento da importância da participação pública, estudos mostram que isso não se traduz necessariamente em uma melhoria na qualidade dessa participação. A inclusão dos membros da comunidade em espaços de governança apresenta diversas dificuldades, tais como falta de representatividade, comunicação inclusiva, apoio governamental perante as comunidades, falta de transparência e problemas de acessibilidade (SANDER, 2023).

A relação entre governança ambiental e gênero é evidenciada na participação feminina em comissões e órgãos colegiados do sistema de gestão de recursos naturais, onde essa presença ainda é limitada em cargos de liderança decisórias, exigindo medidas que promovam a inclusão das mulheres nesses espaços (ROSA; GUARDA, ALVES, 2023). O mesmo se observa nas questões de governança climáticas, onde percebe-se uma predominância de homens entre os membros representantes, ou seja, com poder decisório, enquanto a participação das mulheres se concentra principalmente na posição de convidadas, sem poder de voto. Além disso, há uma associação do debate sobre gênero nos aspectos relacionados à adaptação das mudanças do clima. Isto é, a temática das mulheres está presente especialmente em questões sobre a vulnerabilidade delas e de outros grupos no contexto das adaptações. Em consequência, subestimando o potencial desses grupos para soluções para os problemas do clima, os debates





sobre mitigação ficam centralizados no escopo técnico-científico, em áreas em que historicamente há um predomínio masculino (GALBIATI; CAMPOS, 2021).

Assim, as perspectivas de gênero, bem como dos povos e comunidades tradicionais sobre a governança climática, ainda estão restritas aos aspectos de adaptação à mudança do clima, relegando à mulher, e a outras populações marginalizadas, o papel de vítimas. É impreterível ampliar a participação interseccional das mulheres das comunidades tradicionais em espaços institucionais brasileiros, especialmente vinculados à questão climática, em organismos que tratam da mitigação. Equidade De Gênero Nos Espaços De Governança Climática

Considerando a importância de unir os benefícios das ações de adaptação e mitigação, o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA)¹⁰ procura diminuir a vulnerabilidade do país diante das mudanças climáticas e gerenciar os riscos que surgem desse desafio. Nesse sentido, devido à natureza local das iniciativas de adaptação, observa-se a urgência de integrar com estratégias de mitigação, por meio de uma governança multinível, a gestão dos riscos climáticos no planejamento do desenvolvimento compatível com o clima.

3. RELACIONANDO PRIORIDADES GLOBAIS E LOCAIS ATRAVÉS DE ABORDAGENS TERRITORIAIS: A PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES PESCADORAS NA GOVERNANÇA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Os principais meios de diálogo das mudanças do clima (IPCC) recomendam a coprodução de soluções climáticas com a participação das comunidades tradicionais em todas as escalas possíveis. O mesmo se afirma, de acordo com a Plataforma Intergovernamental de Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos (IPBE), em relação à proteção da biodiversidade (TORRES; JACOBI; MOMM, 2023).

Nesse sentido, assim como o entendimento das vulnerabilidades das populações tradicionais é crucial para a adaptação na gestão dos riscos climáticos, e demanda a governança em múltiplos níveis, compreender as potencialidades da sociobiodiversidade para a redução da emissão dos gases de efeito estufa para mitigação, complementa essas estratégias. Portanto, é essencial unir esforços de pesquisa que apontem atributos para uma governança que promova um diálogo integrado entre os campos de enfrentamento das mudanças climáticas. De modo que essa integração possa articular as prioridades globais e locais através de abordagens territoriais, alinhadas com um desenvolvimento compatível com o clima (MITCHELL; MAXWELL, 2010).

Dentro do panorama dos sistemas alimentares sustentáveis, analisadas as práticas de governança pública, o Plano de Ação Nacional para a Conservação de Sistemas Lacustres e Lagunares do Sul do Brasil (PAN Lagoas do Sul) exhibe características singulares alinhadas ao desenvolvimento compatível com o clima. Algumas mais significativas que outras, entre os atributos relacionados com a governança pública apontado por Rachel (2012), a Coexistência entre Estado, mercado e sociedade civil; o Estado ativador e coordenador de redes e formas colaborativas de gestão com a finalidade de co-produzir o bem público; a Estrutura institucional baseada em formas colaborativas de gestão e estratégias de cooperação; a Existência de Funções Administrativas; a Existência de Controle Social, na perspectiva da accountability; a Existência de Espaços Deliberativos de Gestão; a Existência de Eficiência Administrativa; a Operacionalização da gestão de políticas públicas por meio de: Parcerias, Redes, Acordos, Contratos de gestão e Controle no entorno do ciclo total da política pública; e a Gestão que

¹⁰ <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/climaazoniodesertificacao/relatorio-final.pdf>





aproxima aspectos administrativos de aspectos políticos, que pode ser considerado o atributo mais marcante na política, devido a própria abordagem territorial do PAN Lagoas do Sul.

Segundo Raquel (2012, p 150), tal atributo apresenta uma concepção de governança pública que “é baseada na atividade administrativa envolvendo comunidade, os cidadãos no processo administrativo e a criação de estruturas organizacionais flexíveis ou redes através do qual o trabalho é realizado”. Nesse sentido, o PAN Lagoas do Sul é um projeto coordenado pelo ICMBio e construído com base na capacidade de governança de foros estratégicos e espaços coletivos de gestão que atuam em sua região de abrangência. Fundamentado no planejamento com enfoque territorial para a conservação das espécies e ecossistemas e o reconhecimento e apoio aos modos de vida sustentáveis e/ou tradicionais associados ao território das lagoas da planície costeira do sul do Brasil (COELHO-DE-SOUZA et al., 2020).

Entre suas ações, se evidenciam a presença de iniciativas capazes de fomentar estratégias de desenvolvimento através dos usos sustentáveis dos recursos naturais, que ao mesmo tempo contribuem para reduzir as vulnerabilidades das comunidades tradicionais pesqueiras. Como o incentivo e promoção da aproximação da gestão de Unidades de Conservação com as comunidades pesqueiras e tradicionais (ação 1.19), a promoção da articulação e formação dos pescadores artesanais no litoral de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, via componente 1.4/ GEF Mar (ação 2.24), bem como a manutenção e ampliação de políticas de inclusão do pescado oriundo da pesca tradicional na alimentação escolar, como cota da agricultura familiar (ação 3.13), que apresentam benefícios simultâneos para a mitigação e a adaptação, capazes de estimular estratégias de desenvolvimento compatíveis com o clima.

Nesse contexto, a participação das mulheres pescadoras vem possibilitando a integração das comunidades com as unidades de conservação, que se relaciona com o elo dos ecossistemas, dos manejos e dos abastecimentos. Segundo o relato do gestor do ICMBio sobre o Parque Nacional da Lagoa do Peixe:

A definição do termo de compromisso muda acordos de muito tempo. Um dos acordos que foi mudado é que não poderia se vender camarão dentro do Parque [...] Por causa das mulheres participando mais, inclusive no processamento de descascar o camarão, na discussão da gestão hoje, teve uma mudança no termo de compromisso, que hoje dá para vender camarão lá dentro e o efeito para conservação ambiental. Entrevistado 15, Florianópolis. Fevereiro de 2023.

É notável também a contribuição das mulheres pescadoras para a comercialização dos produtos oriundos pesca artesanal, observada a partir da participação das mesmas no espaço de discussão da iniciativa Catrapovos- RS, a fim de viabilizar a compra de alimentos dos Povos e Comunidades Tradicionais pelo mercado institucional do PNAE¹¹. Relacionada aos elos de abastecimento, dietas, consumo e utilização biológica dos sistemas alimentares, assim como a articulação também se relaciona com os ambientes organizacionais e institucionais. Apresentam benefícios simultâneos para a mitigação das vulnerabilidade das comunidades pesqueiras como a insegurança alimentar e a dificuldade de valorização da sua produção e a adaptação como a partir dos conhecimentos sobre os potenciais da biodiversidade para os sistemas alimentares resilientes, capazes de estimular estratégias de desenvolvimento compatíveis com o clima.

Dessa forma, a relação entre o processamento de pescados, as cadeias curtas de comercialização, os arranjos produtivos locais e o empoderamento das mulheres na governança

¹¹ Em conformidade com a NOTA TÉCNICA No 01/2017/ADAF/SFA-AM/MPF-AM e com a ampliação desta, a NOTA TÉCNICA No 3/2020/6aCCR/MPF





de Unidades de Conservação são estratégias cruciais na promoção da sustentabilidade. O processamento da pesca, majoritariamente feito pelas mulheres, desempenha um papel essencial na agregação de valor aos produtos da pesca, permitindo que os pescadores artesanais aproveitem ao máximo suas capturas. Esses produtos processados, no mercado de cadeias curtas, também protagonizadas pelas mulheres, são eliminados intermediários, o que possibilita preços mais justos por seu trabalho. Essas cadeias curtas de comercialização estão frequentemente ligadas a arranjos produtivos locais, em que as comunidades pesqueiras se unem para cooperar na produção, processamento e comercialização dos produtos pescados. Esses arranjos promovem o fortalecimento das comunidades locais, o compartilhamento de conhecimento, e o aumento da capacidade de negociação, permitindo que os pescadores tenham mais controle sobre seus produtos e mercados (FIGUEIREDO; PROST, 2014).

Nesse sentido, o fortalecimento da organização e empoderamento na gestão de Unidades de Conservação são fundamentais para a proteção dos ecossistemas. De modo que, quando as comunidades locais estão envolvidas na gestão dessas áreas protegidas, elas têm um interesse direto na governança das iniciativas de conservação e na promoção da pesca sustentável. Isso cria um equilíbrio entre a conservação dos ecossistemas e o uso sustentável dos recursos naturais (HELLEBRANDT; ALLISON; DELAPORTE, 2014).

Tais iniciativas enfatizam os impactos significativos que as políticas públicas têm na economia e na sociedade, que quando observadas a partir do contínuo de análise da governança pública, resultam aproximações entre o Estado e a política (RAQUEL, 2012). A relação entre o processamento de pescados, as cadeias curtas de comercialização, os arranjos produtivos locais e o empoderamento na gestão de Unidades de Conservação contribuem para a sustentabilidade econômica, ambiental e social das comunidades costeiras. Essas práticas fortalecem a capacidade das comunidades de gerenciar seus recursos de forma responsável, valorizando o trabalho das pescadoras e protegendo os ecossistemas para as gerações futuras.

Em resumo, a participação das mulheres pescadoras desencadeou uma transformação na governança pública através do PAN, aproximando aspectos administrativos de aspectos políticos, e influenciando na sustentabilidade do uso dos recursos naturais, da economia e da sustentabilidade social em nível local, fornecendo suporte para iniciativas de adaptação e mitigação a partir da abordagem territorial.

4. LIMITES DO ESTUDO

Ainda que apresente contribuições significativas em defesa dos territórios e para pensar outros caminhos em busca de um futuro comum, a pesquisa foca em um estudo de caso específico (PAN Lagoas do Sul) e pode não ser completamente generalizável para outras regiões ou contextos. Desse modo, embora os temas e padrões estejam alinhados com os apontados na literatura recente (ZANK; HANAZAKI; ROCHA DE MELO, 2021), as dinâmicas e desafios podem variar significativamente, limitando a aplicabilidade das conclusões a diferentes cenários.

Ainda a pesquisa carece de uma avaliação mais aprofundada dos impactos reais das ações apresentadas. Uma análise mais detalhada dos resultados e impactos econômicos, ambientais e sociais poderia fortalecer as conclusões da pesquisa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS





O estudo possibilitou destacar importantes considerações sobre a governança das políticas públicas, especialmente na abordagem territorial como o Plano de Ação Nacional para a Conservação de Sistemas Lacustres e Lagunares do Sul do Brasil (PAN Lagoas do Sul), em vista das aproximações entre o Estado e a política, no contexto das pescadoras artesanais.

Essa abordagem integrada a governança demonstra a possibilidade de conciliar localmente as políticas de adaptação climática, por meio sistemas alimentares resilientes, com práticas mitigadoras de produção de alimentos baixo-carbono e conservação da sociobiodiversidade, indicando que ambas as agendas podem coexistir de maneira harmoniosa.

Ademais, os resultados obtidos sugerem que a participação das mulheres na governança não apenas fortalece justiça na gestão ambiental, mas também desempenha um papel crucial na segurança alimentar, de modo que são apontadas como agentes locais importantes para alcançar a justiça climática e o desenvolvimento compatível com o clima.

Nesse sentido, a participação das pescadoras das Lagoas do Sul na governança é apresentada como um caso que articula localmente a conservação dos territórios das comunidades tradicionais pesqueiras, como mecanismo de adaptação aos riscos climáticos. Isso ressalta que as políticas públicas têm impactos significativos na economia e na sociedade, indicando a necessidade de uma análise detalhada de seus resultados e contínua da governança pública para aproximar o Estado das demandas políticas das comunidades tradicionais interseccionadas pela questão de gênero. Esse entendimento deverá ser crucial para evitar conflitos e promover sinergias entre políticas de adaptação e mitigação no enfrentamento à crise climática.

REFERÊNCIAS

ALIMONDA, Héctor; PEREZ, Catalina Toro; MARTIN, Facundo (Ed.). **Ecología política latino-americana**. Buenos Aires: Clacso, 2017.

ALVES, Hellen Virginia da Silva. **Contribuições decoloniais e feministas ao debate geográfico sobre corpo e território: mulheres da Terra Indígena Kaxarari e Rio Guaporé e a defesa do corpo-território**. Confins. Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasileira de geografia, n. 53, 2021.

ARMITAGE, Derek R. et al. **Adaptive co-management for social–ecological complexity**. *Frontiers in Ecology and the Environment*, v. 7, n. 2, p. 95-102, 2009.

BARBOSA, Lia Pinheiro; BUSTAMANTE, Mercedes Olivera; CISNEROS, Araceli Calderón. **O histórico caminhar das mulheres indígenas e camponesas na defesa dos territórios e dos bens comuns na América Latina**. *O Público e o Privado*, v. 18, n. 35 jan/abr, 2020. Disponível em: <https://revistastestes.uece.br/index.php/opublicoeoprivado/issue/view/237>. Acesso em 10/10/2020.

CABNAL, Lorena. **Feminismos diversos: el feminismo comunitario**. ACSUR-Las Segovias Catalunya, 2010.





CONTI, Irio Luiz; COELHO-DE-SOUZA, Gabriela. **Povos e comunidades tradicionais: a produção de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional.** *Amazônica-Revista de Antropologia*, v. 5, n. 3, p. 780-804, 2013.

FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. International year of artisanal fisheries and aquaculture 2022 global action plan Disponível em: <https://www.fao.org/3/cb4875en/cb4875en.pdf>. Acesso em 30/05/2024.

FIGUEIREDO, M. M. A.; PROST, C. **O trabalho da mulher na cadeia produtiva da pesca artesanal.** *Revista Feminismos*, v. 2, n. 1, 2014.

GALBIATI E. J; CAMPOS, L. A. **Equidade De Gênero Nos Espaços De Governança Climática Federal.** Observatório do clima. 2021.

GONZÁLEZ, Shirley Rodríguez; ROJAS, Xinia Elena Fernández; COELHO-DE-SOUZA, Gabriela. **Evolução da multidimensionalidade da segurança alimentar e nutricional (SAN) nos países latino-americanos Costa Rica e Brasil: uma proposta de um sistema de indicadores.** *Desenvolvimento Rural Interdisciplinar*, v. 1, n. 2, p. 203-237, 2019.

HAESBAERT, Rogério; RAMOS, Tatiana. **O mito da desterritorialização econômica.** *GEOgraphia*, v. 6, n. 12, p. 25-48, 2004.

HELLEBRANDT, Denis; ALLISON, Edward H.; DELAPORTE, Anne. **Segurança alimentar e pesca artesanal: análise crítica de iniciativas na América Latina.** *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 32, 2014.

HLPE - The High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition. **Food losses and waste in the context of sustainable food systems.** A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, Rome, FAO, 2014.

INGRAMS, M. et al. **Lacunas de governança socioambiental no Brasil: Utilizando o processo de acesso à OCDE para fortalecer os direitos humanos e a proteção ambiental.** *OECD Watch*, 2022

MARTINS, Ivan M.; TADDEI, Renzo R.; RAMALHO, Débora CF. **Os saberes tradicionais e as mudanças climáticas.** Um diálogo Austrália-Brasil, p. 13.

MITCHELL, Tom; MAXWELL, Simon. **Defining climate compatible development.** CDKN ODI policy brief, p. 1-6, 2010.

PÉREZ-ESCAMILLA, Rafael. **Can experience-based household food security scales help improve food security governance?.** *Global food security*, v. 1, n. 2, p. 120-125, 2012.

POLICARPO, Mariana Aquilante et al. **As inovações procuram a saída: perspectivas para a promoção da cogestão adaptativa para o desenvolvimento territorial sustentável na zona costeira de Santa Catarina.** 2019.[Tese]





RAMOS, Mariana Oliveira; DA CRUZ, Fabiana Thomé; COELHO-DE-SOUZA, Gabriela. **Inclusão socioproductiva e legislação sanitária.** Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas, v. 41, n. 2, p. 323-341, 2021.

RAQUEL, Izabela et al. **Governança pública: a consolidação de uma matriz com atributos que caracterizam o tema, na perspectiva de especialistas.** 2012.

RIGG, J. Land. **Farming, livelihoods, and poverty: rethinking the links in the rural South.** World development., v. 34, n. 1, p. 180-202, 2006.

ROSA, A.; GUARDA, V. L.; ALVES, K. **Governança da água: gênero e participação social.** Revista Livre de Sustentabilidade e Empreendedorismo, v. 8, n. 2, p. 66-89, 2023.

SACHS, Ignacy et al. **Estratégias de transição para o século XXI. Para pensar o desenvolvimento sustentável.** São Paulo: Brasiliense, p. 29-56, 1993.

SADER, Laura Brandão. **A Participação de Comunidades Tradicionais Costeiras em Espaços de Governança Ambiental.** 2023.

SILIPRANDI, Emma. **Mulheres agricultoras no Brasil: sujeitos políticos na luta pela soberania e segurança alimentar.** Pensamento Ibero-Americano , n. 9, pág. 169-183, 2011.

STEINER, Achim et al. **Actions to transform food systems under climate change.** 2020.

SVAMPA, Maristella. **As fronteiras do neoextrativismo na América Latina: conflitos socioambientais, virada ecoterritorial e novas dependências.** Imprensa da Universidade de Bielefeld, 2019.

TORRES, P. H. C.; JACOBI, P. R.; MOMM, S. **Dimensões humanas das mudanças climáticas.** Um diálogo Austrália-Brasil. Diálogos Socioambientais, v 06, n 15. 2023

ZANK, SOFIA; HANAZAKI, NATALIA; ROCHA DE MELO, CLARISSA . **Gender and ethnic equity: what can we learn from ancestral and indigenous peoples to deal with socio-environmental issues?.** Ethnobiology and Conservation, v. 10, p. 1-9, 2021

Zhour, A.. (2008). **Justiça ambiental, diversidade cultural e accountability: desafios para a governança ambiental.** Revista Brasileira De Ciências Sociais, 23(68), 97–107. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092008000300007>. Acesso em 30/05/2024.

