

Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: mapeando a participação civil no combate à mudança climática na América Latina

Stephani dos Santos¹

Ágata Borges Kalil²

Resumo: A participação social é essencial nas políticas ambientais e climáticas, pois, assim, é possível promover debates, diálogos e ações mais adequadas e eficazes juntos aos governantes. Contudo, a participação social enfrenta diversos obstáculos, sobretudo no complexo contexto econômico e social da América Latina, causando um retrocesso na participação em diversos temas, inclusive ambiental. Assim, este artigo de cunho qualitativo e exploratório, investiga a participação da sociedade civil em políticas ambientais e climáticas em 18 países da América Latina entre 2015 e 2020. Os resultados mostram que, embora a maioria das organizações participativas seja institucionalizada, muitas encerraram suas atividades devido à falta de poder decisório vinculante. A pesquisa destaca, ainda, a necessidade de fortalecer a participação civil para garantir políticas ambientais eficazes.

Palavras-chave: Meio ambiente; Mudança climática; Participação social; América Latina.

Abstract: Social participation is essential in environmental and climate policies, as this makes it possible to promote more appropriate and effective debates, dialogues and actions with governments. However, social participation faces several obstacles, especially in the complex economic and social context of Latin America, causing a setback in participation on various topics, including environmental issues. Thus, this qualitative and exploratory article investigates the participation of civil society in environmental and climate policies in 18 Latin American countries between 2015 and 2020. The results show that, although the majority of organizations are institutionalized, many closed their activities due to the lack of binding decision-making power. The research also highlights the need to strengthen civil participation to guarantee effective and sustainable environmental policies.

Keywords: Environmental; Climate change; Social participation; Latin America.

¹ Doutoranda e Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

² Doutoranda e Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

Resumen: La participación social es esencial en las políticas ambientales y climáticas, ya que permite promover debates, diálogos y acciones más apropiadas y efectivas con los gobiernos. Sin embargo, la participación social enfrenta muchos obstáculos, especialmente en el complejo contexto económico y social de Latinoamérica, provocando un retroceso en la participación en diversos temas, incluidos los ambientales. Así, este artículo cualitativo y exploratorio investiga la participación de la sociedad civil en las políticas ambientales y climáticas en 18 países latinoamericanos entre 2015 y 2020. Los resultados muestran que, si bien la mayoría de las organizaciones están institucionalizadas, muchas cerraron sus actividades por falta de poder de decisión vinculante. La investigación también destaca la necesidad de fortalecer la participación civil para garantizar políticas ambientales efectivas y sostenibles.

Palabras clave: Medio ambiente; Cambio climático; Participación social; Latinoamérica.

Introdução

Em setembro de 2015, durante a Cúpula da Organização das Nações Unidas - ONU, foram estabelecidos os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), uma agenda mundial formada por metas a serem atingidas até o ano de 2030. Parte dessa agenda (ODS 6, 7, 11, 12, 13, 14 e 15) se dedica à proteção e preservação do meio ambiente e ao combate da mudança climática, sendo estes essenciais para o alcance da dignidade e da prosperidade mundial, mas também um dos maiores desafios globais do século XXI.

O *Intergovernmental Panel on Climate Change* - IPCC³ (2023) define mudanças climáticas como alterações nos padrões de clima e de temperatura que ocorrem a longo prazo, provocadas pelo aumento da concentração de gases de efeito estufa (GEE) emitidos, sobretudo, pela ação humana. O meio ambiente, por sua vez, é definido como o conjunto de componentes físicos, químicos, biológicos e sociais que cercam e influenciam todos os seres vivos e suas atividades, incluindo elementos naturais como ar, água, solo, flora e fauna, e elementos construídos pelo ser humano, como cidades e indústrias (ONU, 1972). O meio ambiente é essencial para a sobrevivência e bem-estar dos seres vivos, pois fornece recursos naturais, condições climáticas e serviços ecossistêmicos que sustentam a vida no planeta.

³ Criado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (ONU Meio Ambiente) e pela Organização Meteorológica Mundial (OMM) em 1988 com o objetivo de fornecer aos formuladores de políticas avaliações científicas regulares sobre a mudança do clima, suas implicações e possíveis riscos futuros, bem como para propor opções de adaptação e mitigação. Atualmente, o IPCC possui 195 países membros.

A relação entre meio ambiente e mudança climática é complexa e interdependente. As mudanças climáticas causam severas consequências socioambientais, ao meio ambiente, causam o derretimento das calotas polares, aumento do nível do mar, tempestades catastróficas, enchentes, secas e escassez de água. Além disso, os impactos das mudanças climáticas resultam em alterações de ecossistema devido à perda de habitats, deslocamento de espécies e alterações na biodiversidade. Com relação à sociedade, fenômenos ambientais como estes, causam grandes danos econômicos e sociais devido a proliferação de doenças como leptospirose e hepatite, afetam a produção e a colheita de alimentos causando insegurança alimentar, causam perdas humanas e materiais, extinção de comunidades, deslocamento de pessoas desabrigadas em busca de meios de subsistência, os chamados refugiados climáticos, aumento da pobreza e da violência.

O meio ambiente, por sua vez, tem um papel crucial com relação a desaceleração das mudanças climáticas e de mitigação aos seus efeitos. Florestas e oceanos são grandes sumidouros de carbono, pois absorvem grandes quantidades de CO_2 , ajudando a regular o clima. Os ecossistemas também desempenham um papel crucial nos ciclos do carbono, nitrogênio e da água, que são fundamentais para manter o equilíbrio climático. Ecossistemas saudáveis podem ajudar comunidades a se adaptarem às mudanças de clima, fornecendo recursos naturais e proteção contra eventos climáticos. Em contrapartida, o desmatamento de florestas e a degradação do solo liberam grandes quantidades de gases de efeito estufa, contribuindo para o aquecimento global, influenciando na forma como o solo absorve a água e aumentando as chances de deslizamento.

Os fenômenos e as consequências decorrentes das mudanças climáticas já são vistos em diversas partes do mundo, inclusive na América Latina. O relatório anual da Organização Meteorológica Mundial - OMM publicado em 2023, apresenta dados alarmantes, com recordes climáticos e fenômenos meteorológicos extremos causados pela ação humana. Segundo o relatório, os últimos oito anos foram os mais quentes já registrados e, em 2023, a temperatura foi de, aproximadamente, $1,40^\circ\text{C}$ acima da média do período pré-industrial (1850-1900). Houve também um derretimento de geleiras, aquecimento e aumento do nível do mar maior do que o esperado, atingindo novos recordes, além de inundações, secas, ciclones e ondas históricas de calor (OMM, 2023).

Na América Latina, a temperatura aumentou entre $0,7^\circ\text{C}$ e 1°C em comparação com a média de 1961-1980 (OMM, 2023). Na região, desde 1990 até 2023, o maior número de desastres ambientais relacionados à mudança climática ocorreu no ano de 2022, totalizando 79 fenômenos. Em 2023, foram 43 desastres, os quais afetaram cerca de 8 milhões de pessoas

(CEPAL, 2024). As geleiras nos Andes tropicais perderam pelo menos 30% de sua área desde 1980, impactando os ecossistemas, a disponibilidade de água, a qualidade do solo e as taxas de erosão, além de aumentar a incidência de inundações e deslizamentos de terra.

A região também enfrentou secas severas: a seca na região central do Chile é possivelmente a mais longa dos últimos mil anos; a seca na Bacia do Paraná-Prata é a pior desde 1944; e mais de 50% do México foi afetado por secas severas ou excepcionais, levando a um aumento de incêndios florestais e a disseminação de doenças transmitidas por vetores (OMM, 2023). Em maio de 2024, no Brasil, no estado do Rio Grande do Sul, aconteceu uma das maiores enchentes da história do país, a qual resultou em perdas humanas e materiais, proliferação de doenças, e outros efeitos socioambientais. De acordo com a ONU (s.d.), fatores ambientais levam cerca de 13 milhões de pessoas à óbito anualmente, sendo somente na América Latina, mais de 700 mil vítimas de eventos climáticos em 2023 (CEPAL, 2024).

A vulnerabilidade da região diante das mudanças climáticas e fenômenos ambientais aumenta devido a sua grande biodiversidade, o que dificulta análises de impacto e a criação de políticas de redução e adaptação às consequências ambientais e climáticas. Além disso, na América Latina ainda existe grande parte da população sem acesso a serviços básicos, o que os torna ainda mais vulneráveis aos fenômenos ambientais. Nesse contexto, torna-se urgente a implementação de estratégias eficazes para a preservação do meio ambiente, combater a mudança climática, mitigar os seus efeitos e promover um desenvolvimento sustentável, assim seria possível atingir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Para isso, a ONU (s/d) sugere que os ODSs sejam implementados por meio de ações conjuntas entre atores estatais e não-estatais. Entre os atores não estatais, a ONU destaca a importância da participação da sociedade civil⁴ nas políticas ambientais e de combate à alteração climática, pois somente através da interação entre Estado e sociedade, é possível promover debates e diálogos mais amplos e ações governamentais mais adequadas para o alcance dos ODSs. Essa participação social se dá por meio de formas distintas, dentre elas, através de instituições onde os civis podem discutir e deliberar sobre temas ambientais e climáticos que os afetam diretamente.

A participação civil na política para além do voto, é uma das características da democracia participativa, uma inovação democrática na qual o Estado oferece espaços de interlocução e até mesmo compartilhamento decisório à sociedade civil em relação a temas

⁴ Por sociedade civil entende-se um conjunto de organizações, grupos e indivíduos que atuam de forma autônoma em relação ao Estado e ao mercado, envolvidos em atividades voltadas para o bem comum, defesa de direitos e a participação pública. Ela inclui associações, ONGs, movimentos sociais, sindicatos, comunidades religiosas, grupos comunitários, entre outros.

de interesse público, como educação, saúde, segurança e cultura (Romão, 2022). Na América Latina, a efetividade dessa participação é um ponto crucial para determinar o sucesso das estratégias de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

No entanto, na última década, a região passou por instabilidades políticas, econômicas e sociais que causaram uma redução dos espaços participativos e na decisão dos cidadãos em participar da política devido a fatores que impediram uma participação efetiva (Pogrebinski, 2021). Com relação ao tema ambiental e climático, o caráter abstrato dos fenômenos e suas consequências nem sempre imediatas, também causam uma distância entre o saber e o agir, tanto do governo, quanto da população (Alvez; Araújo; Azeiteiro, 2012) e, por essa razão, a iniciativa governamental e a participação civil com relação a estes temas, podem não ocorrer, ou não ocorrer de forma adequada.

Com isso, essa pesquisa pretende investigar como tem sido a participação da sociedade civil latino-americana na preservação do meio ambiente e no combate à mudança climática por meio de um mapeamento das instituições e organizações participativas voltadas a estes temas. A problemática central reside na urgência de preservação ambiental e de combate à mudança climática de forma mais eficaz, explorando se e como têm ocorrido a participação da sociedade civil, com vistas a construir um futuro mais sustentável e resiliente.

Esta pesquisa, de cunho exploratório, será desenvolvida através de um mapeamento por meio do qual serão organizados e analisados dados coletados pelo LATINNO. Um estudo exploratório é uma abordagem inicial e flexível que permite aos pesquisadores obter uma compreensão preliminar de um problema ou fenômeno, fornecendo a base para pesquisas futuras mais aprofundadas e estruturadas. Para a análise, serão selecionadas as organizações participativas cujo objetivo esteja relacionado à dimensão ambiental, a preservação e conservação do meio ambiente e da biodiversidade, combater a mudança climática e promover um desenvolvimento sustentável. Serão analisados 18 países latino-americanos: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. O estudo contemplará o período entre 2015 e 2020.

Através deste mapeamento, será possível sintetizar e sistematizar os dados de participação, permitindo uma melhor compreensão sobre o tema e oferecendo uma perspectiva organizada dos elementos que caracterizam as interações entre sociedade civil e Estado para proteção do meio ambiente, contra a mudança climática e alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Além disso, essa é uma contribuição extremamente

importante para (re)pensar a participação da sociedade civil nos processos decisórios e para futuros estudos sobre este tema.

Democracia participativa

Inovações democráticas consistem em instituições, processos e mecanismos cujo fim ou meio é o de aprimorar a democracia por meio da participação cidadã em, ao menos, uma etapa do ciclo de políticas (Pogrebinski, p. 11, 2021). Consideradas inovações democráticas, as democracias participativas referem-se às formas institucionais pelas quais o Estado passa a abrigar a participação da sociedade civil na política por meio de espaços de interlocução e compartilhamento decisório em relação a temas de interesse público (Romão, 2022). Ou seja, a democracia participativa tem como princípio dar voz aos civis e inseri-los nas discussões e decisões políticas junto ao governo local, regional e/ou nacional. Esse modelo contrasta com a democracia representativa tradicional ao proporcionar aos cidadãos um papel mais direto e contínuo na governança. A partir da participação, a população passa a se reconhecer como sujeito político, e nela são ativados valores democráticos que fomentam o compromisso e a manifestação cidadã (Lijphart, 2000; Grin et al., 2021).

A democracia participativa tem como objetivo “desprivatizar” o Estado, ou seja, garantir o seu caráter público, mais transparência e redução da corrupção por meio da fiscalização exercida pelos civis. Além disso, a participação direta dos cidadãos possibilita que as demandas populares sirvam como fundamentos para as decisões políticas (Gugliano, 2004) pois, por meio da participação, é possível levar demandas específicas aos governos, tornando-os mais responsivos e as políticas públicas mais adequadas às necessidades da população. Também podem resultar da participação política a construção e fortalecimento de instituições mais responsáveis, redução das desigualdades, promoção da igualdade social e fortalecimento do Estado de Direito. Tudo isso, legitimado por uma democracia que garante aos cidadãos seus direitos de elaborar, manifestar e defender as suas convicções de acordo com o que é constitucionalmente previsto (Gugliano, 2004).

Para Avritzer (2008), a participação dos cidadãos na política se dá através de instituições que se constroem, ao menos, de três formas distintas. A primeira delas é o desenho em que formas institucionais de participação se constroem de baixo para cima, na qual qualquer cidadão pode participar. Na segunda forma, a construção das instituições se dá por meio da partilha de poder entre atores estatais e da sociedade civil. Neste caso, a participação é determinada por lei e o número de civis é menor. Por fim, a terceira forma de

instituição se dá através de um processo de ratificação pública, no qual a sociedade civil não participa do processo decisório diretamente, mas é chamada para votar. Essas instituições podem ser conselhos de cidadãos, assembleias de bairro, mecanismos de rendição de contas (*accountability*) e de monitoramento (Dagnino; Olvera; Panfichi, 2008).

Os Estados latinoamericanos, embora sejam democracias formais de acordo com a perspectiva procedimental, são marcados por questões sociais, apontadas como um problema central na região (Baquero, 2008). Esse contexto deve-se, dentre outros fatores, às iniciativas governamentais que não têm conseguido prover políticas adequadas às necessidades da população e, assim, tem exigido cada vez mais a participação da sociedade civil na política, não apenas para eleger governos, mas para governar junto aos governos eleitos (Gugliano, 2013).

A inserção da democracia participativa na América Latina se deu após a redemocratização ocorrida na região no fim do século XX. Este fenômeno foi uma reivindicação dos cidadãos e pressão dos movimentos sociais (Gugliano, 2004) que participaram massivamente da redemocratização nos países latino-americanos e reivindicavam continuar participando da política. A reivindicação foi atendida por partidos políticos de esquerda que venceram eleições e passaram a incluir os cidadãos nas decisões do governo (Paes; Canal, 2011).

Além desta onda de redemocratização, com a elaboração de Constituições e de reformas legislativas que se seguiram na região, o avanço da democracia participativa também se beneficiou da reforma descentralizadora que ocorreu na grande maioria os países da região, pois à medida em que governos subnacionais ganharam autonomia política e administrativa, novas instituições para a participação dos cidadãos foram testadas como uma forma de capacitar as comunidades e de renovar a administração pública. Essa estratégia se concentra, primeiramente, na consolidação da participação local para que, posteriormente, ela avance para os níveis regional e nacional, uma vez que muitas organizações territoriais de base, como as esportivas, culturais, religiosas e ambientais, tendem a ser o primeiro nível de participação para melhoria do “*habitat*”, além de haver uma aproximação entre governo e população local (Finot, 2001; Romão, 2022).

Desde os anos 1990, a participação se tornou, então, um tema central na política da América Latina devido às suas possibilidades de fortalecer a democracia da região, sobretudo diante dos déficits de representação, da crise dos partidos políticos, dos diversos tipos de desigualdade devido à ineficiência do Estado, criminalidade, violência, o passado autoritário, e o frágil Estado de Direito (Pogrebinski, 2021). Na América Latina, de acordo com

Baquero e Moraes (2015), é comum que as grandes teorias sobre democracia tenham como princípio o processo eleitoral que, do ponto de vista procedimental, é uma prática padrão na região, e sinaliza a legitimidade dos governos eleitos. Contudo, os processos eleitorais não são suficientes para garantir democracias latino-americanas plenas que, em sua maioria, têm a necessidade de se tornar mais eficientes, responsivas e participativas.

Neste contexto, se evidencia a crescente preocupação em definir espaços e mecanismos de participação da sociedade civil, não somente no período eleitoral ou através de consultas sobre assuntos políticos, mas busca incentivar, de fato, a participação da população também em espaços e atividades de gestão do governo (Dagnino; Olvera; Panfichi, 2008). Assim, seria possível construir e fortalecer Estados cada vez mais democráticos e responsivos.

Democracia, participação e mudança climática

A relação entre democracia, participação, meio ambiente e mudança climática é profunda. Embora as democracias enfrentem grandes desafios no combate à mudança climática, o regime é visto como uma ferramenta potencial para proteção do meio ambiente, para enfrentar a mudança do clima e promover um desenvolvimento sustentável, pois tem, como um de seus princípios, a responsividade do governo para com a população. Sendo assim, se a mudança climática coloca em risco a vida, cabe à democracia enfrentá-la. A democracia participativa, por sua vez, proporciona espaços e mecanismos para que a sociedade civil (população, movimentos sociais, Organizações Não Governamentais - ONGs, e outros) participe da política ambiental, de combate à mudança de clima e de desenvolvimento sustentável, tratando essas questões como um problema público. Com as mudanças climáticas, essa relação se intensificou, pois apenas iniciativas governamentais não são suficientes para enfrentar os desafios ambientais devido à abrangência e complexidade do tema, exigindo cada vez mais a participação política.

Uma das possibilidades da participação é com relação à melhoria no processo de formulação de políticas públicas. Inovações democráticas como fóruns participativos, deliberativos e conselhos municipais, oferecem novas abordagens para a gestão pública e a formulação de políticas ambientais, beneficiando-se do conhecimento diverso trazido pela participação social (Alvez; Araújo; Azeiteiro, 2012).

Por meio do engajamento da população, também é possível que as demandas populares sirvam como fundamentos na definição da agenda governamental, legitimadas pela

proximidade entre governo e população, e pelos espaços de interlocução e compartilhamento decisório entre eles, mas também devido a capacidade social de mobilizar pautas que poderão se tornar prioridade do Estado. Assim, por meio da participação eficaz e significativa, é possível prevenir que os governos adotem políticas diferentes das preferências ou necessidades da população e, ainda, respeitem os direitos das pequenas cidades e comunidades com medidas socialmente justas e que gerem igualdade social. Por meio de medidas coletivas, as ações contra alterações climáticas são mais inclusivas, equitativas e eficazes (Queiroz-Stein et al., 2024).

A participação social também é crucial para promover a transparência das políticas climáticas, monitorar e mensurar o desempenho dos governos para o cumprimento das metas ambientais da Agenda 2030, elaborar relatórios voluntariamente e responsabilizar o Estado por suas ações e/ou omissões. O envolvimento da sociedade civil é, ainda, essencial para a despolitização de um desenvolvimento sustentável, para o conhecimento das alterações climáticas, para a construção de uma consciência ambiental e das responsabilidades individuais e coletivas da população.

No entanto, na América Latina, a participação civil atingiu um pico em 2015, mas desacelerou rapidamente após 2016 (Pogrebinschi, 2021). Essa mudança ocorreu porque a participação enfrenta desafios diversos e é condicionada por fatores históricos, culturais e políticos (Ricci, 2021). Um dos obstáculos à participação se relaciona com os atores sociais, como por exemplo a subutilização de espaços e mecanismos de participação existentes, a falta de capacitação e conhecimento da população a respeito destes espaços, mecanismos e canais participativos. A superação da subutilização do espaço participativo acontece a partir do empoderamento político, que tem como premissa a igualdade de oportunidades para toda a população, e que, por sua vez, está relacionada às áreas social e econômica.

Na América Latina, no entanto, isso é bastante complexo de ser superado, pois existem níveis extremos de pobreza e desigualdade que afetam a participação política em pelo menos três formas diferentes. A primeira delas é o interesse e a participação política dos cidadãos das classes mais baixas que, em meio a um agravamento das condições econômicas e sociais, se sentem insatisfeitos com o governo eleito e decidem não participar da política. A segunda, o contexto econômico e social obriga as classes mais baixas a buscarem meios clientelísticos, o que contribui para o fortalecimento das elites políticas (Baquero, 2015). Por fim, a terceira, os níveis extremos de pobreza e desigualdade impedem uma equidade mínima para que os indivíduos tenham as mesmas condições de exercer a sua cidadania política e civil (Baquero, 2008).

Outro dos obstáculos a uma democracia realmente participativa são as elites políticas, as quais podem impedir uma participação popular mais efetiva em relação às decisões políticas, além de manter e reforçar o clientelismo. Isso ocorre, principalmente, em regiões como a América Latina, onde a desigualdade, a exclusão social e outras formas de discriminação são predominantes. Essa relação entre dominantes e dominados compromete a qualidade e solidez da democracia participativa, pois produz relações sociais autoritárias entre os grupos, dificultando a participação daqueles marginalizados ou levando-os à conclusão de que não é possível participar do jogo político, enquanto a elite política é favorecida (Baquero, 2008; Gugliano, 2004).

Além disso, na América Latina, o poder de influência das elites políticas pode, ainda, ser exercido sobre o próprio governo, podendo enfraquecê-lo, resultando em corrupção e políticas inadequadas que beneficiem somente camadas sociais mais altas, e causem ainda mais desigualdades e menor participação. De acordo com Gugliano (2004), a literatura sobre democracia destaca o surgimento de um sentimento de distanciamento entre cidadãos e governo, levando a desconfiança e desprezo pela política, afetando, assim, a participação política.

Assim como a participação, a proteção ao meio ambiente e o combate à mudança climática também enfrentam obstáculos, como o negacionismo climático, ou seja, a rejeição ou minimização da existência, extensão e causas das mudanças climáticas, e das evidências científicas sobre elas. O negacionismo climático é promovido por pessoas, grupos de interesse e até mesmo governantes que, muitas vezes, se opõem a políticas e ações destinadas a mitigar seus efeitos por diversas razões. Dentre elas, por ideologias políticas e interesses econômicos que valorizam o livre mercado e a desregulamentação sob o argumento de que políticas climáticas e ambientais, como a redução de emissões de gases de efeito estufa e o uso de energias renováveis, são prejudiciais ao desenvolvimento econômico,

Nesse sentido, embora a importância da participação pública na resposta às alterações climáticas seja destaque desde 1992 na Declaração do Rio, desenvolvida na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), a qual incluiu metas explícitas para a participação e envolvimento dos cidadãos (Hügel; Davies, 2020), observa-se que pensar democracia participativa na América Latina, é pensar em maior participação e seus resultados diretos à população, mas também em constrangimentos difíceis de serem superados e que podem afetar a participação política.

Assim, sabe-se que, embora a América Latina tenha políticas de proteção e preservação ambiental e de combate à mudança climática, é necessário relativizar as atuações

governamentais e os processos participativos, dados os obstáculos à participação impostos pelos contextos dos países. Por essa razão, este trabalho realizou um mapeamento das organizações participativas voltadas a este tema, assim, foi possível fazer um levantamento sobre o engajamento civil, o envolvimento governamental e o alcance dessas organizações em, pelo menos, uma etapa do ciclo das políticas públicas voltadas à agenda ambiental e climática nos países latino-americanos.

Organizações participativas para proteção ao meio ambiente e combate à mudança climática

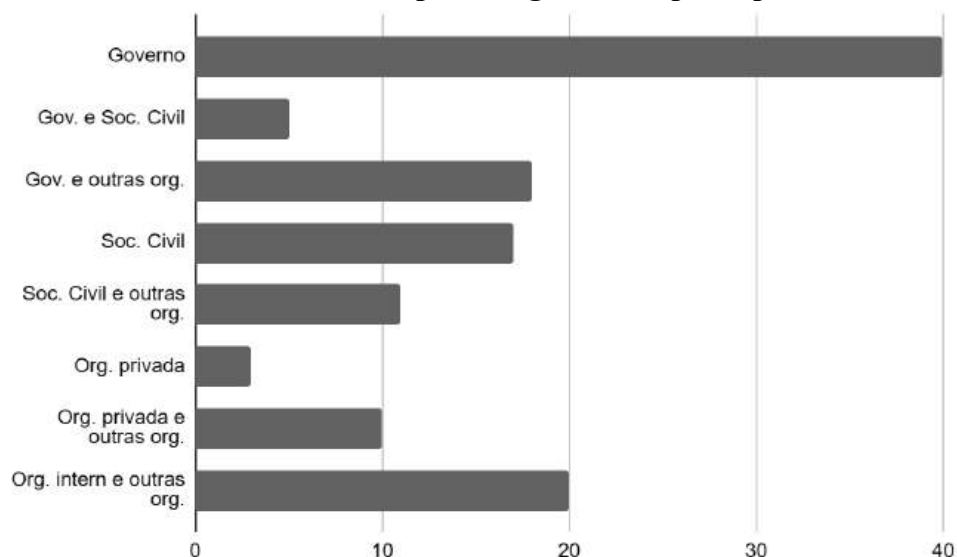
A principal base de dados utilizada para o mapeamento e análise das organizações participativas, foi o LATINNO, uma plataforma que reúne, mensura e compara 3.744 organizações em 18 países da América Latina entre os anos 1990 e 2020, ultrapassando os tradicionais conceitos de democracia, abrangendo toda a diversidade e realidade do Sul Global preenchendo uma lacuna que existia no conhecimento comparado sobre as inovações democráticas na América Latina (Pogrebinschi, 2021). Essas organizações ou inovações democráticas, por meio das quais se desdobra a participação política, são numerosas e relevantes, e não devem ser ignoradas pelos indicadores e *rankings* que avaliam a democracia na região.

Devido a amplitude das bases do Latinno, como a temporalidade dos dados e os temas políticos aos quais as organizações são voltadas, utilizamos um filtro para selecionar apenas as organizações de interesse deste trabalho, a saber: 1. Tema, selecionamos o ambiental; 2. Meios, selecionamos todos (deliberação, representação, voto direto e e-participação); 3. Fins, incluímos todos (igualdade social, inclusão política, accountability, responsividade e Estado de direito); 4. Ano de início e de fim 2015 e 2020, respectivamente; e 5. Nível, selecionamos todos (local, regional, nacional e transnacional). Após a aplicação do filtro, foram encontradas 90 organizações participativas referentes a 17 países latino-americanos cujo tema se relaciona ao meio ambiente, combate à mudança climática e desenvolvimento sustentável. Somente na Venezuela não foram encontrados registros.

A participação civil na América Latina sempre foi caracteristicamente conduzida pelo Estado. Desde seu início nos anos 1990, os governos estiveram envolvidos em instituições, processos e mecanismos criados para aperfeiçoar a democracia por meio da participação cidadã. A partir de 2016, esse padrão se inverteu e o envolvimento governamental nas organizações participativas diminuiu em toda a região, de acordo com Pogrebinschi (2021).

No entanto, quando as inovações democráticas, cujo tema é o meio ambiente, são analisadas dentro do período de 2015 a 2020, observa-se que o governo ainda é a principal organização destas inovações, como mostra o gráfico abaixo.

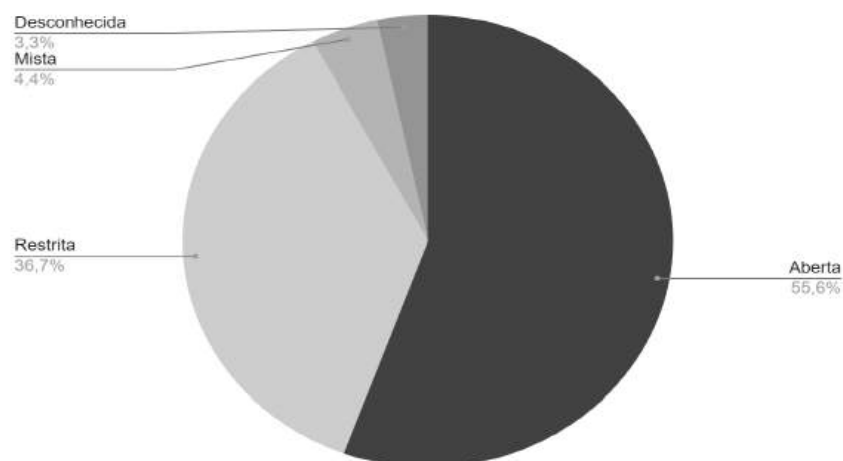
Gráfico 1: Tipo de organização principal



Elaboração própria a partir dos dados no LATINNO (2015-2020).

Aproximadamente metade das organizações participativas localizadas, processos e mecanismos participativos identificados pelo LATINNO, são completamente abertos, sem restrições à entrada de participantes. Quando a análise se restringe às organizações ambientais, o padrão se mantém, e 55,6% das organizações são abertas a qualquer participante. Somente 36,7% delas é restrita e 4,4% é mista.

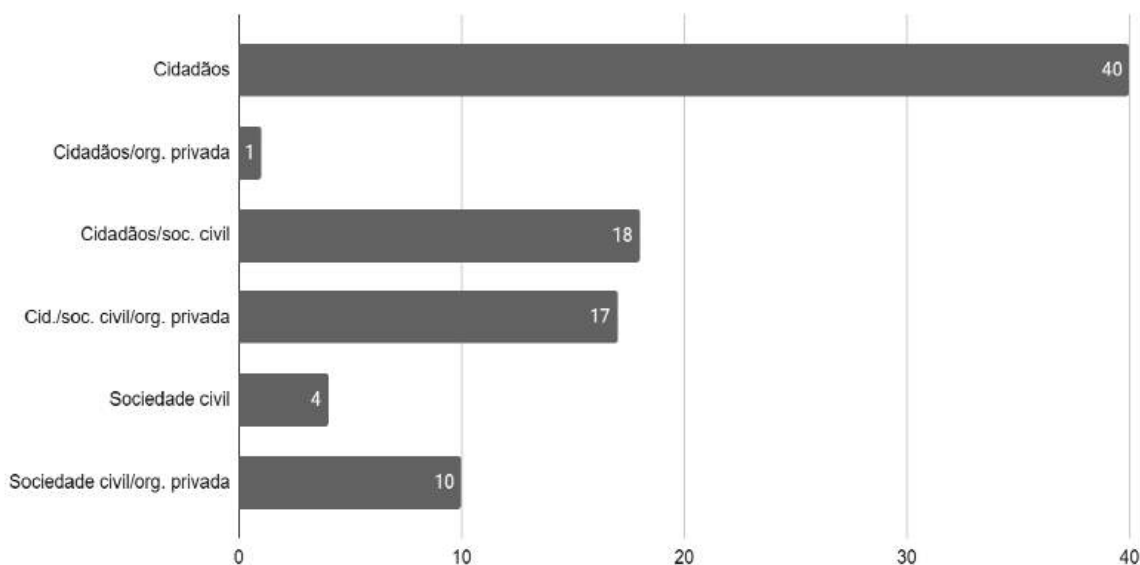
Gráfico 2: Forma de seleção dos participantes



Elaboração própria a partir dos dados no LATINNO (2015-2020).

Com relação aos participantes dessas organizações, foram identificados quatro tipos distintos: cidadãos individuais, organizações da sociedade civil e grupos organizados, ou, ainda, uma combinação deles. Observa-se que cidadãos individuais são os principais participantes, seguido pela combinação entre cidadãos e organizações da sociedade civil, e que a menor participação é a de organizações privadas.

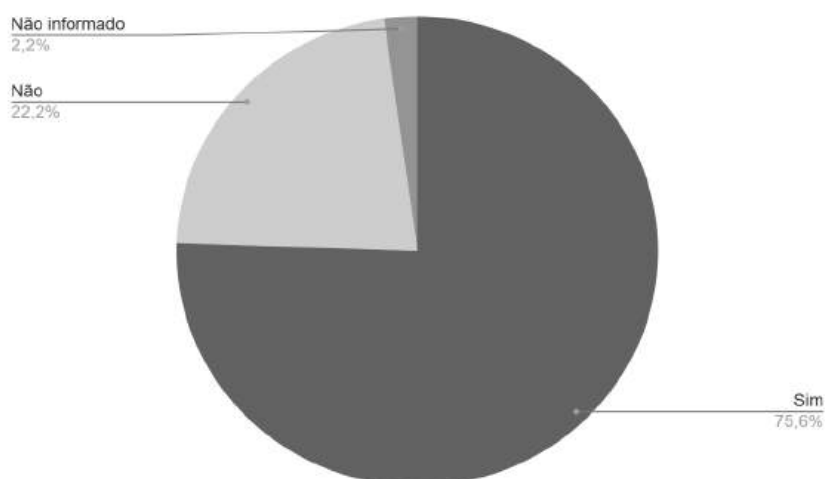
Gráfico 3: Participantes



Elaboração própria a partir dos dados no LATINNO (2015-2020).

Outras características das organizações analisadas é a co-governança. A co-governança refere-se ao envolvimento do governo na administração dessas inovações democráticas de proteção ambiental e combate à mudança climática. O gráfico abaixo mostra que 75,6% das inovações têm a participação do governo, e somente 22,2% não têm, ou seja, são administradas pelos civis, organizações da sociedade civil ou organizações privadas.

Gráfico 4: Co-governança



Elaboração própria a partir dos dados no LATINNO (2015-2020).

Considerando que a participação cidadã é um meio de inovação, ela pode se manifestar de quatro formas: deliberação, representação cidadã, participação digital e voto direto. A deliberação envolve a comunicação e o intercâmbio entre os participantes, permitindo que eles se expressem e ouçam os demais participantes (Gastil; Levine, 2005). Esse processo de diálogo e interação visa a tomada de decisões, a solução de problemas, formar consensos e coordenar diferentes interesses e participantes. Na América Latina, os tipos mais frequentes de organizações deliberativas são: assembleias cidadãs, conselhos deliberativos, mesas deliberativas, orçamentos participativos, planejamento participativo, processos multiníveis de formulação de políticas e consultas prévias (Pogrebinschi, 2021).

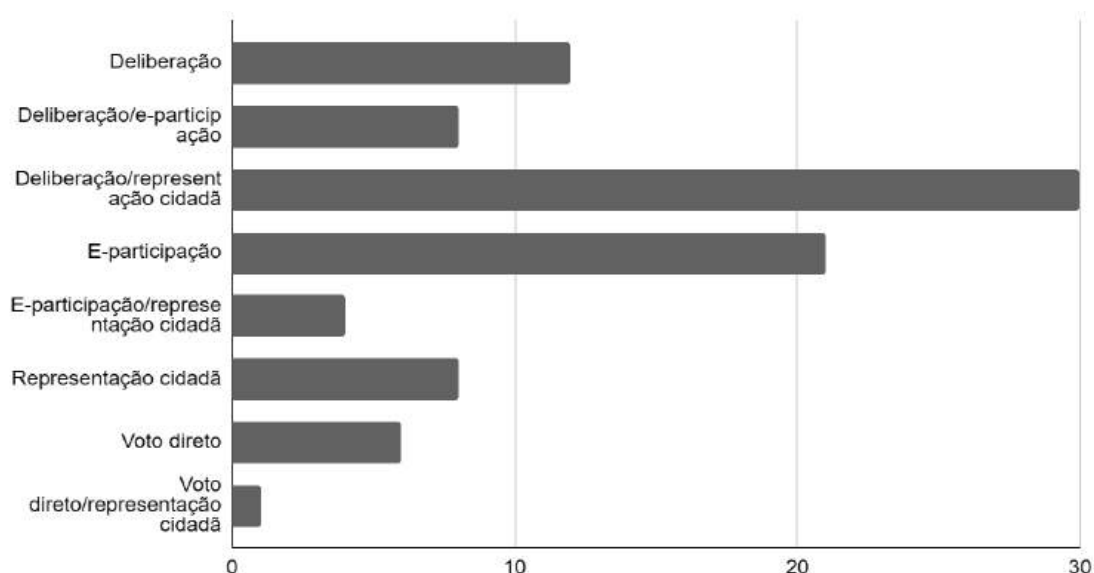
A representação cidadã nas inovações democráticas inclui três formas principais: cidadãos e organizações são selecionados para falar em nome de outros; se apresentam para defender interesses e valores alheios; ou agem independentemente de autorização formal, representando os outros. De acordo com Pogrebinschi (2021), os espaços participativos que envolvem representação cidadã incluem conselhos representativos, de gestão, órgãos de fiscalização e processos participativos de implementação de políticas.

A participação digital ocorre por meio de ferramentas digitais diversas que oferecem várias formas de aumentar a participação cidadã e melhorar a democracia por meio do envolvimento ativo dos cidadãos em campanhas, petições, enquetes e votações, mas também em deliberação ou votação direta. Essas inovações digitais incluem a atuação colaborativa de formulação de políticas e leis administrativas e monitoramento digital. Através do voto direto, por sua vez, os cidadãos podem decidir ou expressar suas opiniões sobre políticas ou

questões concretas. Isso inclui instrumentos tradicionais da democracia direta, como a revogação de mandato, plebiscitos, referendos e iniciativas populares legislativas.

Desde 1990, a deliberação aumentou progressivamente e, por anos, foi o principal meio de participação. Contudo, desde 2015, vê-se uma diminuição acelerada de modo geral entre as organizações (Pogrebinski, 2021). No entanto, as organizações participativas voltadas ao meio ambiente criadas a partir de 2015, têm ainda a deliberação como um dos principais meios junto à representação cidadã, como mostra o Gráfico 5. Ou seja, as organizações voltadas ao meio ambiente, não seguiram a mudança nos meios de participação como ocorreu com nas demais inovações democráticas identificadas na América Latina.

Gráfico 5 - Meios de participação



Elaboração própria a partir dos dados no LATINNO (2015-2020).

As inovações são consideradas democráticas quando têm como objetivo aprimorar a democracia, enfrentando seus desafios por meio da participação cidadã. Na América Latina, as inovações democráticas focam em 4 fins distintos: prestação de contas (*accountability*), responsividade, inclusão política, igualdade social e fortalecimento do Estado de Direito. O primeiro fim, as inovações democráticas focadas em aumentar o *accountability*, envolve todas as formas através das quais governos, instituições, autoridades eleitas e representantes, são obrigados a prestar contas. Isso inclui monitoramento do desempenho institucional, divulgação de informações públicas, controle da atividade pública e de seus agentes, além do acompanhamento da prestação de serviços públicos (Dagnino; Olvera; Panfichi, 2008). Já as organizações cujo fim é a responsividade democrática envolve os cidadãos e suas

preferências políticas, demandas, opiniões e necessidades. Inovações democráticas focadas em melhorar a responsividade ampliam as formas de comunicação dos cidadãos e a capacidade dos governos em considerá-los em suas decisões.

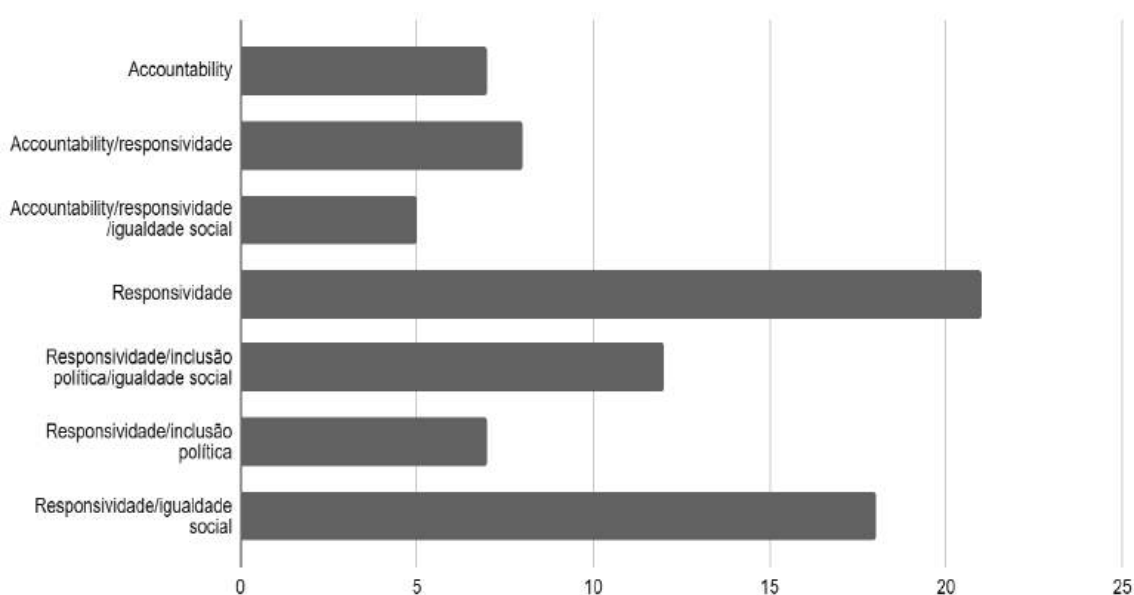
As inovações democráticas voltadas à inclusão política visam reconhecer e capacitar grupos historicamente excluídos do processo político, como minorias sociais, culturais e étnicas, incluindo mulheres, idosos, jovens, pessoas com deficiência e migrantes (Pogrebinschi, 2021). Essas inovações buscam garantir a participação desses grupos nas instituições existentes e criar novos espaços onde possam influenciar a agenda pública e desenvolver políticas que reflitam suas identidades, necessidades e interesses.

A igualdade social é o objetivo primordial de inovações democráticas que buscam melhorar as condições de vida, bem-estar e capacidades de indivíduos, grupos e comunidades. Essas inovações criam espaços ou mecanismos para beneficiar pessoas em situação de vulnerabilidade social ou econômica, focando em políticas sociais, econômicas e de direitos. O objetivo final é combater a pobreza e a fome, reduzir desigualdades e melhorar o acesso aos serviços públicos.

As inovações democráticas que se concentram em garantir e fortalecer o Estado de Direito através de diversas medidas para implementar leis e direitos. Isso inclui assegurar a segurança individual e pública, prevenir e controlar a criminalidade, evitar abusos de poder estatal, garantir uma administração judicial independente, resolver conflitos e facilitar o acesso à justiça. Essas inovações também visam proteger os direitos humanos.

De acordo com Pogrebinschi (2021), cerca de metade das inovações democráticas identificadas pelo LATINNO, têm como objetivo tornar as instituições políticas mais responsivas ou os governos mais responsáveis. Um pouco mais de um terço foca em melhorar a igualdade social e ampliar a inclusão política, e apenas 10% abordam questões relacionadas ao Estado de Direito. O Gráfico 6 mostra que esse padrão se mantém, sendo a responsividade o principal fim entre as organizações ambientais, seguida pela igualdade social e inclusão política. No entanto, as organizações com tema ambiental aqui analisadas, não têm como fim o Estado de Direito, embora este seja essencial para garantir uma governança eficaz, promovendo a criação e aplicação de leis ambientais e protegendo os direitos humanos relacionados ao meio ambiente.

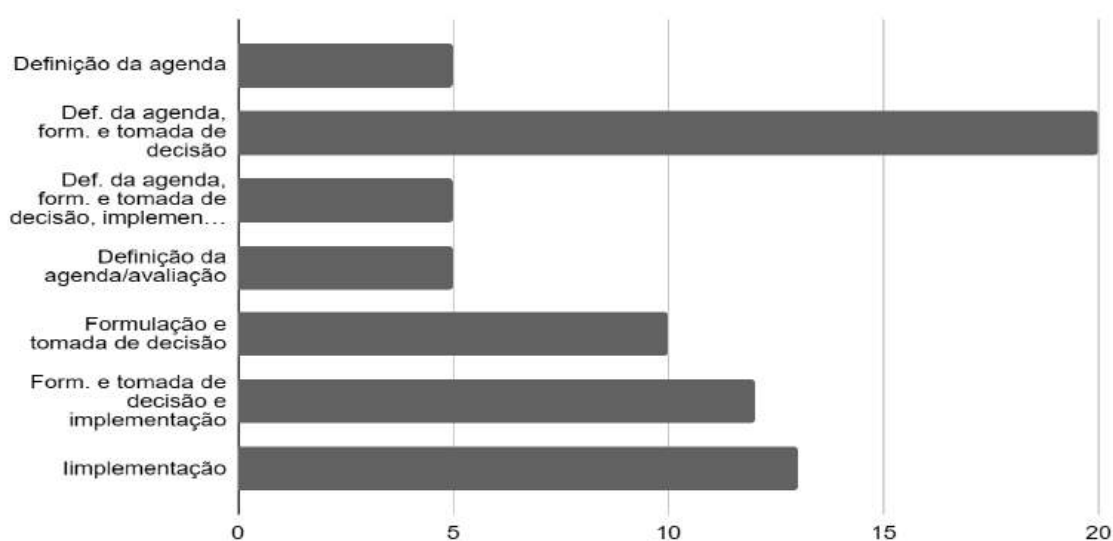
Gráfico 6: Fins da participação



Elaboração própria a partir dos dados no LATINNO (2015-2020).

As inovações democráticas na América Latina foram concebidas de forma a impactar em, pelo menos, uma das fases do ciclo de políticas públicas: definição da agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação. Em alguns casos, as organizações podem impactar em mais de uma fase. Nas organizações sobre meio ambiente e combate à mudança climática, esse impacto se deu, principalmente, nas etapas de definição de agenda e tomada de decisão, seguidas pela etapa da implementação.

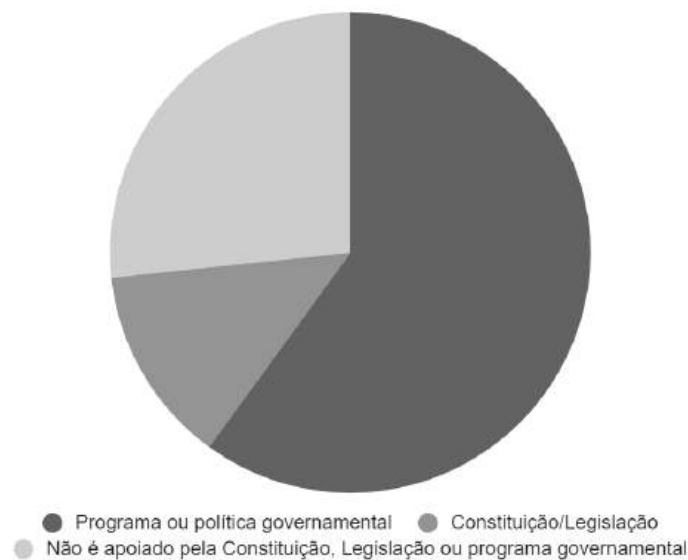
Gráfico 7: Ciclo de políticas públicas



Elaboração própria a partir dos dados no LATINNO (2015-2020).

O impacto da participação, no entanto, é severamente comprometido pela falta de institucionalização dessas organizações e pela baixa capacidade de gerar decisões vinculantes (Pogrebinschi, 2021), pois é através da institucionalização que a participação da sociedade civil é formalizada. O Gráfico 8 mostra, contudo, que 60% das inovações democráticas sobre meio ambiente e combate à mudança climática estavam ancoradas em um programa ou política governamental, 13,3% ancoradas pela Constituição ou Legislação, e somente 26,7% não eram institucionalizadas. Esses percentuais indicam que 66 das 90 inovações democráticas encontradas tinham apoio institucional.

Gráfico 8: Principal forma de formalização



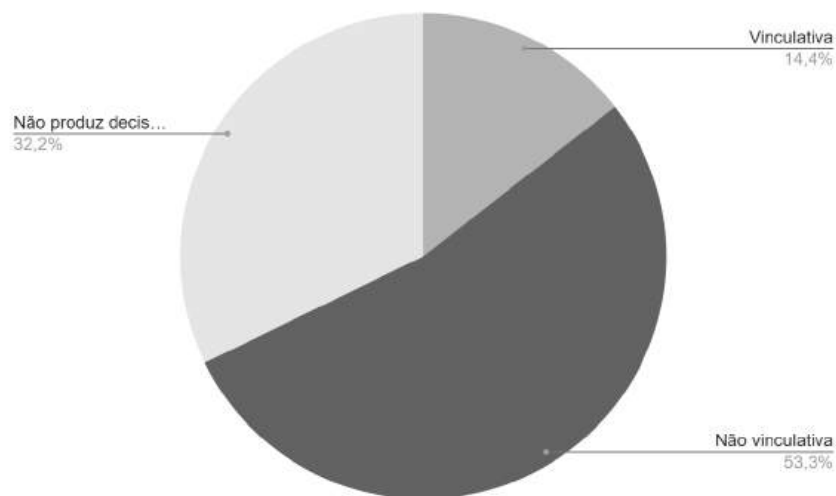
Elaboração própria a partir dos dados no LATINNO (2015-2020).

Contudo, mesmo com o elevado percentual de institucionalização das inovações democráticas, a capacidade de tomar decisões vinculantes ainda é baixa. Uma decisão vinculante é aquela que tem força legal obrigatória. Isso significa que as partes envolvidas são legalmente obrigadas a cumprir o que foi decidido, como por exemplo, decisões judiciais e regulamentos governamentais. Em contrapartida, uma decisão não vinculante é aquela que não possui força legal obrigatória, portanto, as partes não são obrigadas a seguir a decisão, embora ela possa servir como orientação ou influência. Essa distinção é importante em várias áreas, incluindo governança, administração pública e políticas públicas, pois determina como as decisões serão implementadas e qual o impacto esperado sobre as partes envolvidas.

Com relação às organizações participativas, somente 14,4% delas produziam decisões vinculativas, o equivalente a 13 organizações, enquanto 53,3%, ou 48 organizações,

produziam decisões não vinculativas, e 32,2%, o que corresponde a 29 organizações, não produziam decisões.

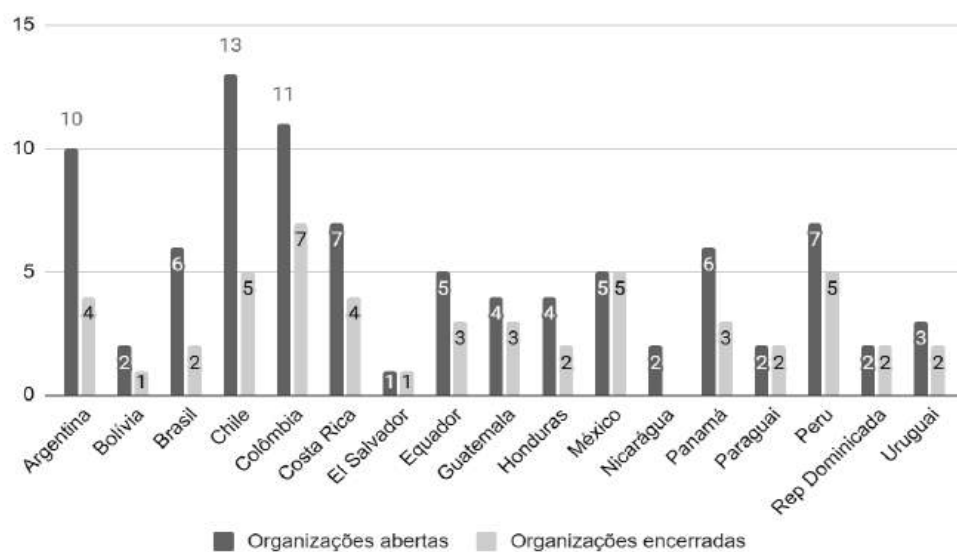
Gráfico 9: Capacidade de tomar decisões



Elaboração própria a partir dos dados no LATINNO (2015-2020).

Com elevado percentual de institucionalização e baixa capacidade com relação à tomada de decisão, somente 39 das 90 organizações participativas continuaram funcionando após o ano de 2020, e 51 delas tiveram suas atividades encerradas. Os países onde mais houve abertura de organizações foram Chile, Colômbia e Argentina, e os países onde mais encerraram organizações foram também no Chile e Colômbia, além de México e Peru.

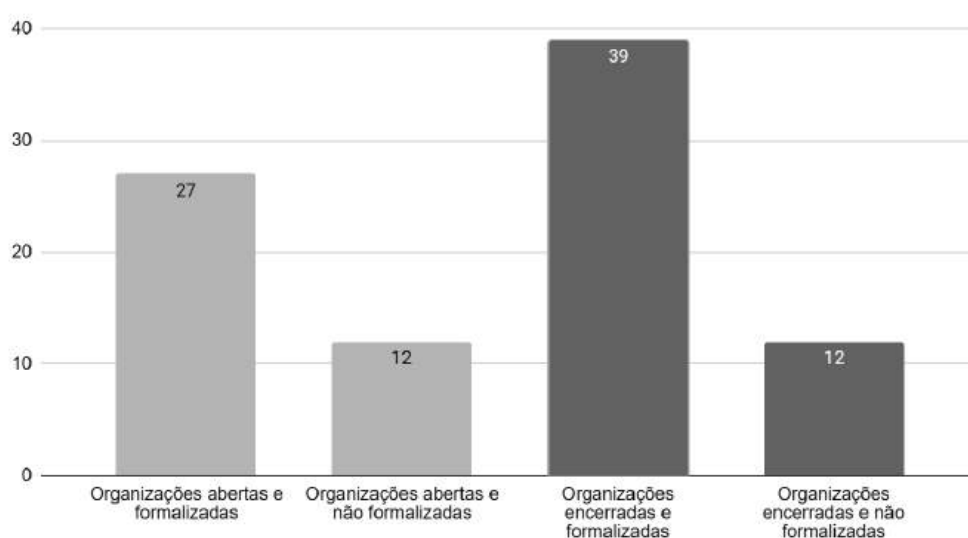
Gráfico 10: Abertura e fechamento das inovações democráticas



Elaboração própria a partir dos dados no LATINNO (2015-2020).

Diferentemente do esperado com relação às organizações participativas sobre meio ambiente e combate à mudança climática, observa-se que o encerramento delas se deu, principalmente, entre aquelas formalizadas pela Constituição ou Legislação, ou apoiadas por programa ou política governamental, totalizando 39 organizações, enquanto somente 12 delas não eram formalizadas, totalizando 51 organizações que foram encerradas entre o período de 2015 a 2020, como mostra o gráfico abaixo. Assim, a formalização não parece ser um fator tão relevante para o funcionamento dessas organizações, como apresentado no Gráfico 11.

Gráfico 11: Funcionamento das organizações e formalização

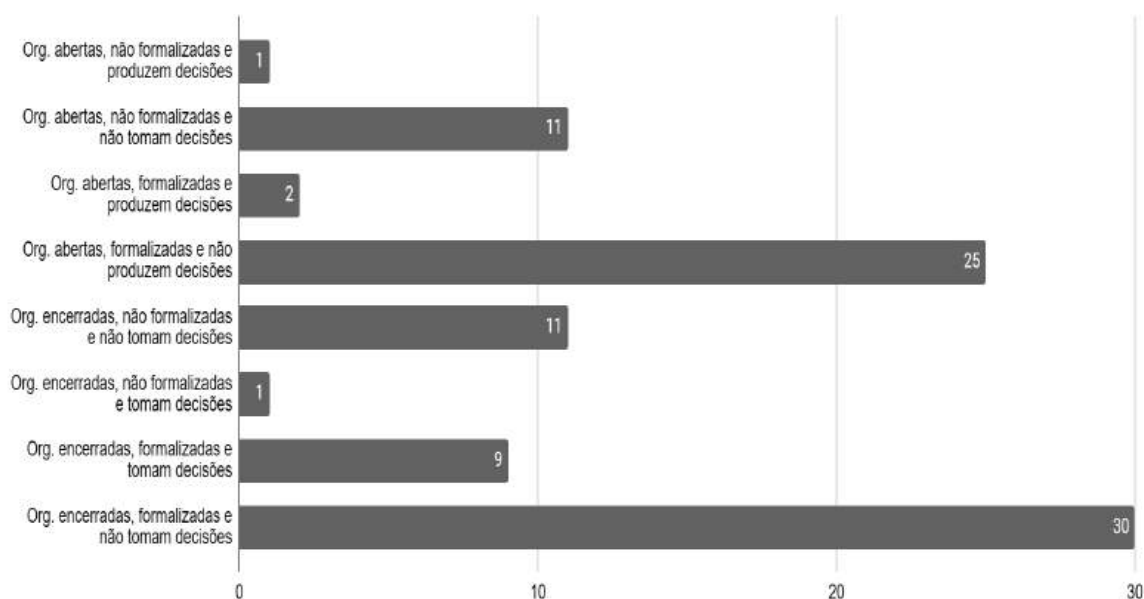


Elaboração própria a partir dos dados no LATINNO (2015-2020).

Em contrapartida, quando acrescentada a capacidade de tomar decisões junto à análise das organizações que continuam abertas ou que foram encerradas dentro do período de 2015 a 2020, bem como a formalização dessas organizações, observa-se que o encerramento ocorreu, sobretudo, entre aquelas sem capacidade decisória. Como mostra o gráfico 12.

Acredita-se que essas organizações participativas que foram encerradas, mesmo que formalizadas, mas com baixa capacidade decisória, seja o principal achado deste trabalho, tendo em vista que o elevado percentual de organizações ambientais encerradas vai contra as demais inovações democráticas latino-americanas, as quais foram encerradas, sobretudo, devido a falta de institucionalização. Contudo, entre as organizações ambientais, o maior número de organizações que foram fechadas, está entre as institucionalizadas e sem poder de decisão.

Gráfico 12: Funcionamento das organizações, formalização e capacidade decisória



Elaboração própria a partir dos dados no LATINNO (2015-2020).

A natureza não vinculante das decisões é um fator crítico que pode ter influenciado a durabilidade e o impacto dessas inovações, pois a falta de decisões vinculantes limita a capacidade das inovações democráticas de efetuar mudanças concretas e duradouras em, ao menos, uma etapa do ciclo de políticas públicas. Com isso, além de não efetuar mudanças, a organização participativa pode não alcançar devidamente o seu fim, ou seja, seu objetivo de, por exemplo, inclusão política, de igualdade social e de tornar o Estado mais responsivo à população através de políticas ambientais e climáticas. Em contrapartida, as iniciativas com decisões vinculantes podem ter apresentado um impacto mais significativo.

Considerações finais

Este trabalho exploratório realizou um mapeamento em 18 países latino-americanos a fim de identificar as organizações participativas voltadas à proteção e preservação do meio ambiente, ao combate à mudança climática e ao desenvolvimento sustentável. Em termos gerais, a participação da sociedade civil na política é um meio essencial para aprimoramento e fortalecimento democrático, pois torna o processo político mais transparente, inclusivo, adequado às demandas e necessidades da população, tornando o Estado mais responsivo.

A participação civil com relação ao meio ambiente e combate à mudança do clima, além de ser um meio de consolidação da democracia e tendo em vista a complexidade desses

fenômenos ambientais e climáticos, é urgente, sobretudo devido aos impactos já vistos na América Latina, exigindo a interlocução entre Estado e sociedade com o objetivo de formular e implementar políticas mais eficazes. Com isso, este trabalho realizou um mapeamento das organizações participativas latino-americanas voltadas a estes temas, a fim de verificar como têm sido a atuação da sociedade civil junto aos seus governantes.

Os dados mostram que entre 2015 e 2020, 90 organizações participativas foram abertas nos países analisados. Muitas dessas organizações tinham a participação do governo e mais da metade não tinha qualquer restrição à entrada de participantes. Os principais integrantes eram cidadãos individuais, com diferentes formas de participação, mas, sobretudo, por meios de deliberação e representação cidadã. Os principais objetivos dessas organizações eram tornar o Estado mais responsivo e promover a igualdade social através de impacto sobre, ao menos, uma etapa do ciclo de políticas públicas, principalmente sobre a definição da agenda e a tomada de decisão.

Dessas organizações, 66 (73%) eram institucionalizadas e, destas, 39 (43%), foram encerradas. Somente 12 das organizações participativas encerradas não eram institucionalizadas. Além disso, 30 dessas organizações encerradas não tinham, em sua maioria, poder decisório. A falta de produção de decisões, ou mesmo a ausência de vinculação das decisões produzidas, é um fator crítico à participação enquanto meio para aprimoramento e fortalecimento democrático, pois afeta diretamente o impacto que essas organizações causariam nas políticas públicas ambientais, de combate à mudança climática e de desenvolvimento sustentável. Com isso, o meio participativo afeta o fim da participação.

Dessa forma, observa-se que a institucionalização das organizações não basta para garantir a participação social, mas é necessário dar à elas poder decisório, a fim de criar decisões vinculantes que causem impactos concretos nas políticas de proteção e preservação ambiental e de combate à mudança do clima. Além disso, é necessário apoio contínuo, sobretudo governamental, para garantir que as inovações não apenas sejam implementadas, mas também mantidas e ajustadas conforme necessário para atender às necessidades emergentes.

Futuras pesquisas poderiam explorar em maior profundidade a relação entre a natureza das decisões e a eficácia das políticas implementadas em diferentes contextos regionais da América Latina, ou então, investigar os mecanismos pelos quais a participação civil pode ser ampliada e, assim, tornar mais efetiva em promover mudanças ambientais.

Referências

ALVES, F.; ARAÚJO, M.; AZEITEIRO, U. Cidadania ambiental e participação: o diálogo e articulação entre distintos saberes-poderes. *Saúde em Debate • Desenvolvimento e Sustentabilidade: desafios da Rio + 20*, Rio de Janeiro, v. 36, n. especial, p. 46-54, jun. 2012.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, vol.14, no.1, p.43-64, jun. 2008.

BAQUERO, M. Quando a instabilidade se torna estável: poliarquia, desigualdade social e cultura política na América Latina. *Revista Debates*. Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 48-69, jul.-dez. 2008.

BAQUERO, C. Los retos de la democracia en America Latina e como superarlos. Século XXI. *Revista de Ciências Sociais*. v. 5, n. 2, p. 44-79, jul./dez. 2015.

BAQUERO, M.; MORAIS, J. Desigualdade e democracia na América Latina: o papel da inércia na construção de uma cultura política democrática. In: **I Seminário Internacional de Ciência Política**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2015.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). Ocurrencia de desastres relacionados con cambio climático y geofísicos. Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas - CEPALSTAT. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2024. Disponível em: <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=3&lang=es>

DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. Innovación democrática en América Latina: una primera mirada al proyecto democrático-participativo. In: DAGNINO, Evelina et al. **Innovación Democrática en el Sur Participación y Representación en Asia, África y América Latina**. CLACSO, 2008.

GASTIL, J.; LEVINE, P. The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century. *Philosophy and Public Policy Quarterly*, v. 27, 2005.

GUGLIANO, A. Democracia, participação e deliberação. Contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, v. 4, n. 2, jul.-dez. 2004.

GUGLIANO, A. Apontamentos sobre o conceito de qualidade da democracia. *Revista Debates*. Porto Alegre, v. 7, n. 1, p. 229-243, jan.-abr. 2013.

HUGEL, S; DAVIES, A. Public participation, engagement, and climate change adaptation: A review of the research literature. *WIREs Climate Change* published by **Wiley Periodicals**, Inc, 2020.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.

NEWIG, Jens; CHALLIES, Edward; JAGER, Nicolas. Democratic innovation and environmental governance. In: Handbook of Democratic Innovation And Governance. Stephen Elstub e Oliver Escobar, 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Relatório final da Conferência de Estocolmo 1972**. Disponível em: <http://www.un-documents.net/aconf48-14r1.pdf>

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. [s.d.]. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Relatório da ONU revela aumento alarmante nos efeitos da mudança climática**. [s.n.]. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2023/04/1813222>

ORGANIZAÇÃO METEOROLÓGICA MUNDIAL (OMM). Los récords climáticos se han sucedido en 2023 y han conllevado graves consecuencias. Comunicado de imprensa, 2023. Disponível em: <https://wmo.int/es/news/media-centre/los-records-climaticos-se-han-sucedido-en-2023-y-han-conllevado-graves-consecuencias>.

ORGANIZAÇÃO METEOROLÓGICA MUNDIAL (OMM). **State of the Climate in Latin America and the Caribbean**. Genebra, 2022. Disponível em: https://mexico.un.org/sites/default/files/2023-07/1322_State_of_the_Climate_in_LAC_2022_en_%281%29.pdf

POGREBINSCHI, T. Trinta Anos de Inovação Democrática na América Latina. WZB **Berlin Social Science Center**, Berlin, 2021.

PAES, L.; CANAL, A. Democracia(s) na América Latina: do Chile a Cuba. In: POSSAMAI, Ana Julia et al. **Democracia em debate**. Porto Alegre: WS Editor, 2011.

QUEIROZ-STEIN, G.; GUGLIANO, A.; SEIFERT, C.; LUIZ, A. Climate Change, Denialism, and Participatory Institutions in Brazil: Effects of the Bolsonaro Government's Environmental Strategy (2019-2022). In: **The Politics and Policies of Climate Change in Brazil**, 2023.

RICCI, S. Naturaleza del federalismo: flexibilidad y pandemia. In: NADER, Esteban; FUCHS, Marie-Christine. Covid-19 y Estados en acción: un estudio constitucional comparado entre países federales y no federales. [S. l.: s. n.], 2021. cap. 1, p. 14-6.

ROMÃO, W. Implementação de políticas públicas: a evolução do campo e o lugar das pesquisas comparadas. In: PERISSINOTTO, Renato et al. **Política Comparada: Teoria e Método**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2022.