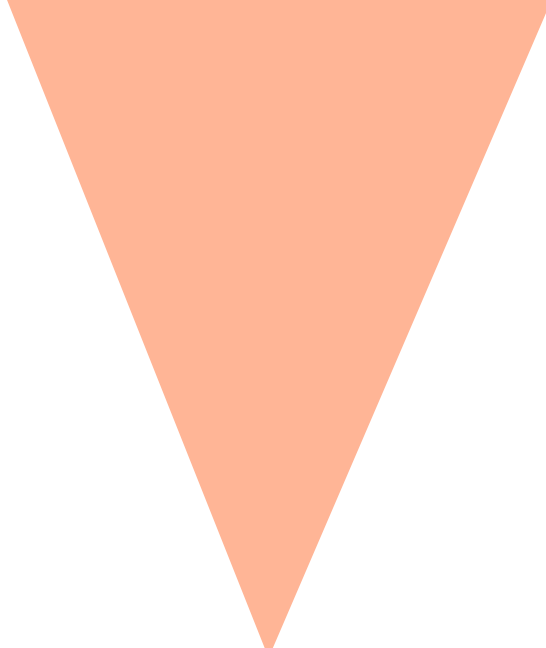




A HORA E A VEZ DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

*bem-viver, justiça climática e o
novo plano nacional de cultura*

*THE TIME AND TURN OF CLIMATE CHANGE: BEM-VIVER, CLIMATE
JUSTICE AND THE NEW NATIONAL CULTURE PLAN*

*Thaynah Gutierrez Gomes¹
Pedro Vianna Godinho Peria²*

-
- 1 Bacharela e Mestranda em Administração Pública e Governo na FGV EAESP. E-mail: thaynahse2020@gmail.com.
 - 2 Bacharel, Mestre e Doutorando em Administração Pública e Governo na FGV EAESP. E-mail: p.v.g.peria@gmail.com.

RESUMO:

Neste artigo, discutimos as tortuosas trajetórias de inserção da pauta das mudanças climáticas no âmbito das políticas federais de cultura. A partir de uma revisão teórica sobre as teorias de formação de agenda no campo das Políticas Públicas, relatamos e analisamos o processo de inserção dos conceitos de bem-viver e de justiça climática no bojo da 4ª Conferência Nacional de Cultura e na formulação da Lei do Novo Plano Nacional de Cultura. Enfatizamos, com nossa análise, a importância indispensável da identificação de uma janela de oportunidade e do seu aproveitamento por empreendedores de política pública. No caso discutido, com esses elementos foi possível estabelecer a pauta da justiça climática como uma agenda transversal.

Palavras-chave: Plano Nacional de Cultura; Justiça Climática; Formação de Agenda.

ABSTRACT:

In this article, we discuss the tortuous paths of including the climate change agenda in federal cultural policies. Based on a theoretical review of agenda-setting theories in the field of Public Policies, we report and analyze the process of including the concepts of well-being and climate justice in the context of the 4th National Conference on Culture and in the formulation of the New National Culture Plan Law. Our analysis emphasizes the indispensable importance of identifying a window of opportunity and taking advantage of it by public policy entrepreneurs. In the case discussed, with these elements it was possible to establish the climate justice agenda as a cross-cutting agenda.

Keywords: National Culture Plan; Climate Justice; Agenda Setting.

INTRODUÇÃO

Por que deveríamos refletir acerca da intersecção entre cultura e mudanças climáticas? As mudanças climáticas têm afetado profundamente os patrimônios materiais e imateriais, as políticas públicas de cultura, bem como as práticas e relações culturais de maneira geral. Ao mesmo tempo, é a partir dessas práticas que podemos mitigar e adaptar as relações, infraestruturas e territórios visando o enfrentamento aos efeitos devastadores das mudanças climáticas. A cultura, então, é vítima da atual crise, mas pode ser, também, um caminho para a sua superação.

Desde 2021, a UNESCO tem liderado junto à diversos parceiros o Encontro Internacional Copatrocinado sobre Cultura, Patrimônio e Mudanças Climáticas (ICSM CHC) (ICOMOS, 2025) que, tendo a participação do principal órgão de pesquisa sobre mudanças climáticas, o Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), tem produzido balanços do estado do conhecimento sobre as conexões da cultura e do patrimônio com as mudanças climáticas antropogênicas. Desde então, a Unesco tem disponibilizado dados relevantes acerca dos impactos das mudanças climáticas para a cultura e os patrimônios culturais, como a situação das Cidades Patrimônio Mundial no qual um terço está em zonas costeiras vulnerabilizadas pelo aumento

do nível do mar, com risco de destruição de patrimônios e devastação completa dos territórios.

Ainda que no preâmbulo do Acordo de Paris, realizado em 2015 na Conferência das Partes 21 (COP 21), houvesse menção específica para o reconhecimento dos conhecimentos tradicionais e aos povos indígenas, não havia reconhecimento dos impactos das mudanças climáticas nos patrimônios culturais. Foi, a partir da COP 26 realizada em Glasgow, que após pressão e articulação da UNESCO e diversas organizações da sociedade civil ligadas à cultura, que a Declaração de Glasgow destacou a importância da cultura na ação climática.

Nas conferências que se seguiram, respectivamente, COP 27 e COP 28, foi possível observar um maior interesse do secretariado da United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) em reconhecer o patrimônio cultural enquanto componente importante para as respostas às mudanças climáticas. Assim, o Plano de Implementação de Sharm El-Sheikh (realizado na COP 27) mencionou explicitamente a proteção do patrimônio cultural contra impactos climáticos. Já na COP 28, foi possível constatar avanços na integração de cultura e patrimônio em políticas de adaptação e financiamento climático. Tais movimentações a nível de Conferência das Partes facilitou que o conjunto de conferências internacionais, em especial o encontro do G20, também pudesse articular espaços de diálogo acerca da intersecção entre cultura e mudanças climáticas. No contexto do G20, presidido no Brasil no ano de 2024, um marco importante se estabeleceu para colocar o ministério da cultura e, em especial a ministra Margareth Menezes, com protagonismo na intersecção entre a cultura e as mudanças climáticas. Esse marco se deu no Seminário Internacional sobre Cultura e Mudança do Clima, realização do Ministério da Cultura em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e a Organização de Estados Ibero- Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura no Brasil (OEI), que aconteceu em novembro de

2024 em Salvador. Na ocasião, o G20 Culture Ministers (encontro dos ministros e ministras da cultura membros do G20) selaram a *Salvador da Bahia Declaration of the G20 Ministers of Culture* (G20 CULTURE MINISTERS, 2024) defendendo o aproveitamento das oportunidades de práticas transformadoras e sistemas de conhecimento relacionados à cultura, incluindo os dos povos indígenas, bem como das comunidades locais e tradicionais, conforme apropriado, para informar estratégias de adaptação e mitigação do clima; bem como soluções para ações climáticas.

Nesse mesmo ano, outro marco nacional no âmbito dos desastres climáticos trouxe responsabilidades em relação à intersecção de cultura e clima: a tragédia no Rio Grande do Sul, ocorrida em abril e com reverberações que ainda hoje se fazem presentes. Segundo dados apresentados pela organização do Instituto C de Cultura (2025), as enchentes danificaram 56 bibliotecas, 47 museus e 51 casas de cultura, além de teatros, clubes comunitários e outros espaços culturais, impactando a vida de milhões de pessoas e comprometendo o calendário de eventos culturais no estado. Para além disso, é também no Rio Grande do Sul que temos a maior quantidade de terreiros de matrizes africanas, chegando próximo a 65 mil terreiros, carregando ancestralidades, histórias e saberes, patrimônios culturais materiais e imateriais que não foram projetados para lidar com os eventos climáticos extremos, e não foram priorizados nas respostas iniciais ao desastre. Na ocasião do desastre, o então governador Eduardo Leite se manifestou apontando que não tinha como ajudar as comunidades quilombolas e populações negras, porque o poder público não tem estrutura suficiente para atender em todas as pontas”. Com isso, coube ao MinC buscar respostas que pudessem amparar e proteger as práticas e movimentos culturais. Assim, foi desenvolvido o Programa Retomada Cultura RS com o foco de fomentar políticas públicas efetivas para a recuperação do setor cultural no Rio Grande do Sul após a catástrofe natural que atingiu o estado.

Internalizada as responsabilidades de responder à tragédia do Rio Grande do Sul, no âmbito das políticas que já estavam sendo formuladas no Ministério da Cultura, coube avaliar como prever, prevenir e adaptar as estruturas das políticas culturais diante os efeitos das mudanças climáticas. Concomitante ao evento climático extremo, o novo Plano Nacional de Cultura estava sendo formulado, reunindo contribuições da 4ª Conferência Nacional de Cultura e buscando internalizar as demandas da sociedade civil. Diante as dificuldades de se compreender quais seriam as possibilidades de refletir essa nova urgência, no instrumento responsável por estruturar direções para as políticas públicas de cultura para os próximos 10 anos, um eixo de Bem-Viver e Justiça Climática foi incorporado pela primeira vez no novo PNC.

Para essa definição, exigiu-se convencer os atores do Sistema Nacional de Cultura da relevância de centralizar a agenda de mudanças climáticas a partir de um viés de justiça e conexão com o bem-viver dos povos. A justiça climática se define enquanto o reconhecimento e enfrentamento das desigualdades nas consequências da crise climática, garantindo que as soluções e políticas climáticas sejam justas e inclusivas. Isso significa que as pessoas e grupos mais vulneráveis, que menos contribuíram para as alterações climáticas, não devem ser desproporcionalmente afetados pelos seus impactos e que, os mais afetados devem ser protagonistas das soluções climáticas desenhadas (LOUBACK; LIMA, 2022). Já a perspectiva de bem-viver se define é um conceito que, originado nos povos indígenas da América Latina, especialmente no movimento de Sumak Kawsay (em quechua), se refere a uma forma de vida focada na harmonia e equilíbrio entre a natureza, as comunidades e a sociedade, valorizando a solidariedade, o respeito e a reciprocidade. É uma filosofia que busca superar o modelo de desenvolvimento que prioriza o crescimento econômico e o consumismo, propondo um modo de viver mais justo, sustentável e harmonioso, onde as necessidades de todos são atendidas e a vida é vivida em plenitude (CUNHA;

SOUZA, 2023). A decisão feita pelo MinC de incorporar tais conceitos para produzir um novo eixo do Plano Nacional de Cultural foi realizada a partir de disputas e construções coletivas que serão mais bem detalhadas nos próximos momentos desse trabalho.

O presente artigo baseia-se na análise da inclusão da agenda socioambiental e climática dentro do Ministério da Cultura a partir dos diálogos e construções estabelecidos no desenho do novo Plano Nacional de Cultura – que ainda se encontra em fase de validação. Para essa análise, será utilizado a literatura base que descreve a etapa do ciclo de políticas públicas que compreende a definição de agenda (SECCHI, 2014; CAPELLA, 2018; FARAH, 2018) e, um relato de experiência a partir dos empreendedores de política que vivenciaram o processo de participação social na formulação dessa política a partir de dois grandes marcos: a 4ª Conferência Nacional de Cultura e as Oficinas Territoriais do Plano Nacional de Cultura. Na próxima seção, apresentamos as delimitações teórico-conceituais dos estudos de agenda no âmbito dos estudos de Políticas Públicas. Na seção subsequente, o relato de experiência deixa evidente os tortuosos caminhos pelos quais duas agendas, a princípio distantes, puderam ser articuladas, ainda que em um breve período de tempo. Por fim, nas considerações finais, aproveitamos o espaço para tecer considerações e sugestões à comunidade de agentes, dentro e fora do Estado, que se dedicam à necessária união entre cultura e meio ambiente.

A HORA DE UMA IDEIA

É consenso no campo de estudo das Políticas Públicas que, antes da existência de determinada ação governamental, existe uma etapa de definição da agenda (SECCHI, 2014; CAPELLA, 2018; FARAH, 2018). A formulação, implementação e avaliação de uma política pública, então, é precedida por uma fase na qual esses ou aqueles problemas são identificados e selecionados para fazer parte do rol de questões que concernem ao Estado. Na discussão sobre agenda de políticas públicas, nos perguntamos sobre os diversos fatores que

contribuem para que determinado tema seja colocado na mesa de decisões do governo. No caso ora em análise, a teoria de agenda nos ajuda a entender as flutuações da agenda ambiental e de mudanças climáticas no âmbito das políticas culturais em nível federal.

Em estudo clássico, Cobb e Elder (1971) diferenciam dois tipos de agenda. Em primeiro lugar, a agenda política ou sistêmica envolve todos os temas que a comunidade política e a sociedade em geral percebe como merecedores da atenção da autoridade competente. Em segundo lugar, a agenda formal, governamental ou institucional envolve apenas aqueles temas, problemas e questões ativamente presentes na pauta dos tomadores de decisão.

Em estudo que marcou profundamente o campo, publicado pela primeira vez em 1985, Kingdon elabora outra camada a partir da teoria de Cobb e Elder propondo que o que esses autores chamavam de agenda governamental deve ser dividida entre uma agenda governamental e uma agenda decisória. A primeira compreenderia os temas que o governo e seus agentes entendem como relevantes em determinado momento. A agenda decisória, por sua vez, compreenderia aqueles temas que, efetivamente, são objeto dos tomadores de decisão. Essa proposta de diferenciação é fundamental, pois mostra que existem temas que podem estar presentes na agenda, mas não a ponto de mobilizar a ação governamental. Tanto na esfera do meio ambiente quanto na da cultura, podemos perceber que certas problemáticas podem fazer parte da agenda sistêmica, governamental ou decisória. Para explicar os fatores que explicam como um tema pode ser levado da agenda sistêmica até a agenda decisória, Kingdon (2014) propõe um modelo no qual os processos de definição de problemas públicos, de construção de alternativas de resolução e da dinâmica da política institucional atuam de forma relativamente independente e podem convergir para que um tema faça parte da agenda decisória. Essa perspectiva é conhecida como o modelo de múltiplos fluxos.

No fluxo dos problemas, diversos mecanismos, como indicadores e a existência de um evento crítico, podem fazer com que uma situação

seja entendida como problema. Para o autor, “nem toda condição é vista como um problema. Para que uma condição seja considerada um problema, as pessoas devem se convencer de que algo deve ser feito para mudá-la” (KINGDON, 2014, p. 114). No fluxo das alternativas, o autor chama a atenção para o fato de que certas propostas de ação surgem e desaparecem, são mais ou menos seriamente avaliadas. Para que uma proposta sobreviva e seja entendida como viável por tomadores de decisão, a atuação de especialistas, militantes e advogados pelo tema podem ajudar a estreitar as opções a apenas algumas alternativas que têm mais chance de serem consideradas pelo governo. Longe de ser um consenso, “trata-se de um acordo de que algumas propostas são proeminentes. Ter uma alternativa viável disponível para adoção facilita a colocação de um tema na agenda governamental e aumenta dramaticamente as chances de sua inclusão na agenda decisória” (KINGDON, 2014, p. 144). Por fim, no fluxo da política são as disputas entre atores políticos e os eventos que podem ou não permitir a entrada de um tema na agenda governamental. A essa dinâmica, o autor dá o nome de “clima nacional”, que, somado às mudanças na equipe de servidores, ao resultado de eleições e às alterações legislativas, mostram que “o fluxo da política é um importante promotor ou inibidor do *status* da agenda. Todos os atores importantes no sistema, não apenas os políticos, julgam se o equilíbrio de forças no fluxo político favorece a ação naquele momento” (KINGDON, 2014, p. 163).

Apenas um ou outro fluxo ser favorável à determinada agenda não é suficiente para que um tema seja alçado à agenda decisória. O modelo dos múltiplos fluxos propõe que há uma ocasião específica na qual determinado tema tem a chance de ser tratado pelos tomadores de decisão. Trata-se da convergência dos fluxos dos problemas, das alternativas e da política: “os fluxos se unem em momentos críticos: um problema é reconhecido, uma solução é desenvolvida e disponível, uma mudança política torna o momento adequado para a mudança, e as potenciais restrições não são severas” (KINGDON,

2014, p. 165). Nesse momento específico, surge uma janela de oportunidade, uma chance única na qual defensores de determinadas pautas (nomeados nessa teoria como empreendedores de políticas públicas) podem vocalizar seus problemas e mobilizar suas alternativas para a mesa de decisões do governo. Para Capella (2018, p. 45), esses agentes são imprescindíveis, porque unem “soluções a problemas; propostas a momentos políticos; eventos políticos a problemas. Sem um empreendedor, a ligação entre os fluxos pode não acontecer”. A janela de oportunidade, portanto, é um evento que pode ou não ser aproveitado; com ela, ideias, pautas e temas podem ou não tornarem-se objeto de decisão governamental.

As teorias de agenda e, mais especificamente, o modelo dos múltiplos fluxos nos ajudam a analisar os fatores que incluem ou excluem um problema da agenda decisória. Essa abordagem é especialmente útil para discutir em que medida a agenda das mudanças climáticas teve espaço nas discussões para a construção do novo Plano Nacional de Cultura. No que segue, a análise de uma experiência permitirá associar o modelo teórico apresentado aqui à incerta definição de um espaço, dentro da pauta da Cultura, para as problemáticas socioambientais.

A VEZ DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS NA CULTURA

Em março de 2024, teve início a 4ª Conferência Nacional de Cultura, que começou a trazer elementos que viriam a compor a temática do bem-viver e da justiça climática para dentro das discussões de construção do Plano Nacional de Cultura. Entretanto, naquele momento, não havia espaços específicos promovidos pela estrutura da Conferência que se propusessem ao debate desses elementos, ainda que houvesse a participação expressiva de povos indígenas, povos quilombolas e comunidades tradicionais de matrizes africanas responsáveis diretamente pelas discussões iniciais sobre a relação de cultura, clima, meio ambiente, proteção de territórios tradicionais e justiça climática.

Aqui faz-se importante esclarecer o contexto pelo qual a 4ª Conferência Nacional é colocada. Após dez anos sem realização de uma Conferência Nacional de Cultura, muitas eram as demandas represadas por grupos culturais e movimentos sociais ligados à cultura, que se diversificaram, se expandiram, se qualificaram, se fortaleceram. A quarta conferência chegou em um momento em que se proliferam manifestações culturais que passaram por processos de desmonte e violações muito significativas, no governo anterior, que reduziu o MinC à uma secretaria dentro do Ministério do Turismo e passou a criminalizar grupos e políticas culturais como, por exemplo, a Lei Rouanet (CANEDO *et al.*, 2023; GOMIDE *et al.* 2023).

Nesse sentido, sua realização necessitou de uma estratégia ampla de mobilização pelos municípios e estados do Brasil, que se deu ao longo do ano de 2023, para que enfim, em 2024, as delegações de cada estado eleitas em suas territorialidades pudessem representar as demandas culturais e construir 36 propostas coletivas distribuídas em 6 eixos programáticos iniciais. As 36 propostas construídas em torno dos 6 eixos, foram votadas em plenária coletiva e se tornaram então o principal manifesto da sociedade civil organizada da cultura acerca de quais eram suas prioridades políticas para o Sistema Nacional de Cultura – e aqui, chamar atenção ao Sistema e não apenas ao MinC, diz respeito da necessária articulação interfederativa que essas propostas e as responsabilidades por sobre o que virá a ser o novo Plano Nacional de Cultura exigem.

Esse momento também marca a entrada de consultorias externas que são contratadas pelo Ministério da Cultura para garantir a construção de uma política pública mais participativa, que garantiria vozes que extrapolam o que está colocado dentro da estrutura institucionalizada de participação, no caso da cultura a nível federal, o Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC). Com a contratação de duas consultorias contratadas especificamente para o desenho do processo participativo no Plano Nacional de Cultura, uma dessas consultorias tendo bagagem voltada às temáticas climáticas e socioambientais

para além de uma vasta experiência na participação territorial, passa a exercer um papel de empreendedora de política pública, ao buscar dentro do que havia sido debatido nas propostas da 4ª CNC, apontar a necessidade de criação de um dos eixos do Plano Nacional de Cultura que não estava previsto no momento da 4ª Conferência Nacional de Cultura: o eixo de Cultura, Bem-Viver e Justiça Climática.

Dentre os processos de construção do Plano Nacional de Cultura, a primeira etapa se deu no processo de sistematização e decupagem das propostas que vieram da 4ª Conferência Nacional de Cultura. Essas propostas continham a legitimidade de quase 5 mil participantes e a missão dos servidores da Subsecretaria de Gestão Estratégica do MinC (SGE) – responsável pelo desenho e implementação do PNC – era garantir de que a essência dessas propostas se tornasse a essência do plano base que estruturaria o novo Plano Nacional de Cultura. Entretanto, essa estratégia de decupagem precisou levar em consideração as diversas instâncias internas do Ministério da Cultura e não apenas a SGE, que juntas se reuniram na Escola Nacional de Administração Pública para, a partir de uma série de reuniões estratégicas, decupar essas propostas e transformá-las na estrutura metodológica pactuada para o Plano Nacional de Cultura, que continha princípios e diretrizes, transversalidades, eixos programáticos e objetivos e metas. O desafio era dar conta do que de fato vinha por meio das propostas e o que era desejo desses servidores das demais secretarias, que também tinham demandas represadas por mais de dez anos sem escuta qualificada para a construção dessa política pública guarda-chuva dentro do Ministério da Cultura. Na reunião em que foram decididos quais seriam os eixos estruturantes do Plano Nacional de Cultura, houve debates acerca da pertinência ou não da agenda socioambiental e climática dentro de um Plano Nacional de Cultura. Diante das discussões, as propostas que levavam mais apelo por parte dos secretários e referências do Sistema Nacional de Cultura eram propostas envolvendo a estruturação de um eixo voltado para povos e comunidades tradicionais.

Entretanto, no lugar de empreendedora da política, entendendo que havia uma necessidade de centralizar essa agenda enquanto estrutural e não focalizada nos povos, foi necessário defender a posição de que a agenda de bem-viver e justiça climática precisava ser uma agenda para todos. Tratava-se de constituir uma alternativa transversal. Era necessário que essa agenda fosse internalizada dentro do Sistema Nacional de Cultura para que pudesse reverberar para todas as secretarias do Ministério da Cultura e das instâncias estaduais e municipais, de forma a criar um legado interno. Com esse formato, seria garantido que aquelas ações não fossem apenas um reconhecimento sobre as ações de bem-viver e justiça climática que eram feitas pelos povos. Nesse sentido, essa reunião foi emblemática para centralizar ali uma primeira janela de oportunidade para o bem-viver e justiça climática enquanto agenda interna ao Ministério da Cultura, que seria ecoada para dentro do Sistema Nacional de Cultura. Então, após essa reunião de argumentação sobre a importância de se ter a justiça climática e o bem-viver como centro, parte de uma estratégia transversal, tornou-se possível levar adiante a proposta de um eixo específico para essas temáticas.

Ainda restavam muitas dúvidas em relação ao que emergiria da sociedade civil em relação a esse tema durante as etapas de escuta e participação. Na observação de muitos servidores do Ministério da Cultura, essa não seria uma agenda conectada com a sociedade civil, sendo distante do que esses estratos teriam como preocupações no campo da cultura. Então, foram organizadas as Oficinas Territoriais do Plano Nacional de Cultura, que tinham o objetivo de fazer uma co-construção com a sociedade civil dos objetivos e metas para o novo Plano Nacional de Cultura. Essas oficinas foram realizadas em todas as capitais do Brasil, tendo abertura para participação ampliada de qualquer cidadão interessado em co-construir o novo PNC. A ideia foi levar uma metodologia que permitisse a redação conjunta dessas propostas, focando especialmente nos objetivos e rascunhos de meta para cada um dos eixos ali pactuados.

A programação das Oficinas Territoriais do PNC envolvia 3 momentos principais: i) mapeamento de problemas conectados com os territórios; ii) co-construção dos objetivos para cada um dos eixos do novo PNC; iii) construção de rascunhos de metas para cada um dos eixos do novo PNC. E durante os meses de setembro de 2024 a janeiro de 2025, o Ministério da Cultura disponibilizou diversas formas de participação para a construção do novo Plano Nacional de Cultura, para além das Oficinas Territoriais, apostando na Plataforma Brasil Participativo para colher contribuições da sociedade civil engajada no ativismo digital. Com esse conjunto, tornou-se possível avançar na proposta de Lei do Novo Plano Nacional que está em fase de apreciação no Congresso Nacional.

Com a reestruturação dos eixos advindos da 4ª Conferência Nacional de Cultura, a partir das construções realizadas na ENAP pelos servidores do MinC, houve a pactuação de 8 novos eixos: Gestão e Participação Social; Fomento à Cultura; Patrimônio e Memória; Formação; Infraestrutura, Equipamentos e Espaços Culturais; Economia Criativa; Proteção Social, Emprego e Renda; Bem Viver e Justiça Climática; e Cultura Digital e Direitos Digitais. Com esses eixos, realizamos 27 oficinas territoriais nas quais a sociedade civil dividiu-se entre os eixos para construir o PNC seguindo a metodologia proposta pela Subsecretaria de Gestão Estratégica (SGE-MinC), responsável pela coordenação do processo. Ainda que, para cada estado houve uma dinâmica de divisão e seleção dos eixos que não se replicou igualmente, pode-se obter retornos significativos da sociedade civil diante a pertinência do eixo de Bem-Viver e Justiça Climática para o PNC.

Duas contribuições emblemáticas que exemplificam a demanda da sociedade civil pela internalização das mudanças climáticas na cultura foram observadas pelas empreendedoras de política pública que também estavam atuando enquanto facilitadoras no contexto das Oficinas Territoriais. A primeira contribuição deu-se no estado do Mato Grosso do Sul, no qual a presença de brigadistas indígenas

que preservam seus territórios construiu contribuições para as metas voltadas a salvaguardar territórios indígenas e quilombolas para que o patrimônio cultural material e imaterial dos povos e seus territórios pudessem ser protegidos, diante à crescente devastação causada pelo agronegócio. A relação entre agronegócio, devastação dos territórios e políticas culturais não estava estabelecida internamente para o poder público, e foi a partir dessa construção, que foi possível compreender a relevância dessas intersecções. Já a segunda contribuição deu-se a partir do estado da Paraíba que, diante a presença de movimentos culturais e comunidades impactadas pelos grandes empreendimentos eólicos e solares que têm se tornado soluções climáticas com passivos de direitos humanos, foi possível entender como as multas ambientais e compensações socioambientais deveriam reverter recursos para a proteção das práticas culturais dos povos.

Com tais contribuições sistematizadas, coube à SGE e às demais instâncias do Ministério da Cultura internalizar quais eram as diretrizes principais advindas da sociedade civil que poderiam ser incorporadas na proposta base do projeto de lei do Novo Plano Nacional de Cultura. Nesse processo, tornou-se nítida a relevância de se iniciar, nas metas do PNC, quais seriam as prioridades para os próximos 10 anos no campo do bem-viver e justiça climática nas políticas culturais. A cada nova oficina, novos elementos advindos da sociedade civil eram apresentados, demonstrando que a intersecção entre cultura e mudanças climáticas já estava estabelecida para a sociedade civil e cabia ao Sistema Nacional de Cultura começar a repensar suas estruturas visando criar possibilidades de conduzir novas políticas traduzindo essa intersecção.

Ainda que esse relato de experiência não esgote os pormenores do complexo processo político de promoção de uma agenda de políticas públicas, acreditamos que ele é suficiente para delinear os seus elementos centrais. Sustentados pelas teorias de formação de agenda no interior do campo de Políticas Públicas, somos capazes

de identificar quais foram os pontos fulcrais da inserção da pauta das mudanças climáticas no interior da formulação de políticas culturais. O Quadro 01 sintetiza esse espelhamento entre teoria e prática.

Quadro 01 - Os múltiplos fluxos na construção da agenda de justiça climática no âmbito do novo Plano Nacional de Cultura.

FATOR (MODELO TEÓRICO)	EVENTO	OBSERVAÇÕES
Fluxo dos Problemas	Consolidação da agenda no âmbito internacional. Consolidação da agenda no âmbito nacional.	Na esfera internacional, ressalta-se o engajamento da UNESCO na consolidação de uma agenda que unifique cultura e meio ambiente. Na esfera nacional, ampliação dos estudos e das comunidades de atores interessados na pauta da justiça climática e sua relação com aspectos socioculturais.
Fluxo das Alternativas	Projetos represados no interior do próprio MinC e contexto de ampla participação.	O corpo de servidores do Ministério já vinha com demandas e projetos esperando seu espaço depois de dez anos de desconstrução das políticas públicas. Nos ciclos participativos, as propostas de políticas, ações e projetos levaram à criação de novas alternativas. A decupagem das propostas foi o evento, por excelência, de construção de alternativas de políticas públicas.
Fluxo da Política	Governo Lula 3.	Retorno das pautas ambientais, com Marina Silva como principal liderança, e culturais, com a recriação do Ministério da Cultura e Margareth Menezes como liderança conectada com o debate ambiental e climático.
Janela de Oportunidade	Realização da 4ª Conferência Nacional de Cultura.	Início dos debates na Conferência e o seu aprofundamento em reuniões internas do Ministério e nas Oficinas Territoriais do PNC.
Empreendedores de Política	Consultoras contratadas.	Inicialmente dedicadas à consolidação de metodologias participativas, a ligação anterior com a pauta da justiça climática e bem-viver fez com que o espaço pudesse ser aproveitado.

Fonte: Elaboração própria.

Com essas dimensões evidenciadas, somos capazes de enxergar o relativo grau de acaso, que é enfatizado na teoria de Kingdon (2014), na constituição de uma pauta ambiental no interior do Ministério da Cultura. No entanto, esse acaso é povoado e aproveitado por agentes engajados. Tais agentes transitaram entre os fluxos da política, das alternativas e dos problemas para serem capazes de mobilizar uma rede e aproveitar a abertura de uma estreita e singular janela de oportunidade. Foi o horizonte da aprovação da nova Lei do Plano Nacional de Cultura que alertou a comunidade de pessoas e organizações interessadas para a chance de colocar a justiça climática como conceito central para esse marco legal, que promete o estabelecimento de novos paradigmas no campo das políticas federais de cultura.

Diante desses múltiplos fluxos mapeados, é possível identificar um caminho de maior abertura para que a intersecção entre mudanças climáticas e cultura se estabeleça dentro do Ministério da Cultura e demais instâncias do governo federal. Exemplo contextual dos caminhos futuros dessa intersecção deu-se na participação da ministra da Cultura, Margareth Menezes, no encerramento da 5ª Conferência Nacional do Meio Ambiente, realizada em Brasília (DF) em maio de 2025. Na ocasião, a ministra reforçou que sem meio ambiente, não há cultura. A cultura emana das comunidades e territórios que habitamos; ela é a expressão viva do nosso povo e, portanto, deve ser protegida e valorizada. Foi também, nesse evento, que a ministra apontou seu interesse na COP 30 a ser realizada no Brasil, buscando continuidade das ações estabelecidas na parceria com o Ministério da Cultura dos Emirados Árabes Unidos no Grupo de Amigos da Ação Climática Baseada em Cultura, apresentado na COP 28. No contexto do Plano Nacional de Cultura, de certo, a continuidade de um eixo voltado ao Bem-Viver e Justiça Climática trará para todo o Sistema Nacional de Cultura, nos próximos 10 anos, metas a serem cumpridas em âmbito nacional, estadual e municipal. Cabe à sociedade civil organizada e às diversas instâncias de participação social institucionalizadas, acompanhar a execução dessas metas que

obrigarão a construção de estruturas públicas capazes de responder ao pactuado no novo PNC.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Se há certo consenso de que a cultura é um campo aberto e que, no âmbito das suas políticas públicas, a inspiração e a vocação transversal são seus pontos fortes, é preciso refletir os limites de entender a política cultural como aquela capaz de abraçar todos os temas. Nesse artigo, procuramos demonstrar como são os caminhos tortuosos, erráticos e imprecisos da inserção de uma nova pauta no interior da agenda das políticas federais de cultura.

Acompanhados pela teoria dos múltiplos fluxos, fomos capazes de evidenciar quais foram os fatores indispensáveis para a relativa entrada do problema da justiça climática no âmbito das políticas culturais. Após anos de ataque e desconstrução, o novo governo federal fez renascer o Ministério da Cultura e a figura emblemática de Margareth Menezes como chefe da pasta rapidamente criaram uma imagem de um MinC novamente engajado e sensível à diversidade cultural brasileira. Em paralelo, o governo não poupou esforços para se recolocar, nacional e internacionalmente, como portador de uma bandeira de alerta para as mudanças climáticas e a urgente construção de respostas locais e globais de seu enfrentamento; nesse esforço, a figura de Marina Silva foi igualmente emblemática. Tanto na esfera nacional quanto internacional, a temática das mudanças climáticas vem ganhando força de forma exponencial – em resposta aos impactos socioambientais, também exponenciais.

Assim, o fluxo dos problemas e o fluxo da política se mostraram bastante favoráveis. Na constituição do fluxo das alternativas, é preciso ressaltar a centralidade das ações de participação social. Conceitualmente amplas e territorialmente abrangentes, as Oficinas Territoriais para a elaboração do novo Plano Nacional de Cultura permitiram que as diferentes perspectivas sobre justiça climática (muitas vezes sem que esse título fosse utilizado) e as diversas

estratégias de mitigação dos impactos socioambientais das mudanças climáticas fossem recolhidas pelo Ministério. Foi decupando as propostas e demandas que a justiça climática se consolidou como uma agenda transversal, em contraposição a uma abordagem focalizada em grupos e populações.

No entanto, como exhaustivamente exposto pelas teorias de agenda mobilizadas aqui, a conjunção dos três fluxos não é suficiente para a inserção de um tema na agenda. Nesse aspecto, a presença de uma consultora externa já familiarizada e engajada com a temática da justiça climática foi um elemento indispensável. Na sua atuação, foram essenciais a sensibilidade com a temática e a posição privilegiada durante a constituição do Plano; ao mesmo tempo em que estava inserida nas discussões internas do Ministério, não estava diretamente vinculada às suas lógicas hierárquicas e políticas, que poderiam ser empecilhos para a proposição de conceitos e metodologias inovadoras. Tomando a pauta como bandeira, foi possível direcionar as reuniões e sensibilizar agentes técnicos e políticos para a importância de estabelecer a pauta da justiça climática como eixo transversal.

Com essas observações, somos capazes de lançar alertas e sugestões. Em primeiro lugar, a participação social é imprescindível. Ainda que difícil, complexa, exaustiva e morosa, tal experiência aqui analisada é prova cabal de que, sem ampla participação, não há a qualificação de propostas e alternativas de políticas públicas. O engajamento social, seja de maneira individual e localizada ou de forma coletiva e aberta, dá força àquelas pautas que sofrem com maior resistência no governo e pode superar imbróglis burocráticos e políticos. Em segundo lugar, a identificação de empreendedores de política pública é uma estratégia ainda a ser explorada no campo cultural. Coletivamente, essas figuras devem ser alertadas e mobilizadas em contextos de abertura de uma janela de oportunidade. Como visto, tanto teoricamente quanto empiricamente, as janelas de oportunidade são efêmeras e relativamente inesperadas. É, portanto, forçoso

estarmos alertas a esses espaços; é o seu aproveitamento que pode separar o sucesso ou o fracasso da inserção de uma nova agenda e da constituição de novas políticas.

REFERÊNCIAS

- CANEDO, Daniele Pereira; ANDRADE, Carlos Magno Diniz Guerra de; FREITAS, Elizabeth Ponte de; CAMPOS, Luiz Gustavo Santana; CARVALHO, Rosimeri. Políticas culturais emergenciais na pandemia da COVID-19? Demandas e estratégias de enfrentamento e as respostas dos poderes públicos. *Políticas Culturais em Revista*, Salvador, v. 14, n. 1, p. 165–191, 2021.
- CAPELLA, Ana. *Formulação de Políticas Públicas*. Brasília: ENAP, 2018.
- COBB, Roger; ELDER, Charles. The politics of agenda-building: an alternative perspective for Modern Democratic Theory. *Journal of Politics*, [S. l.], v. 33, n. 4, p. 892–915, 1971.
- CUNHA, Eduardo Vivian da; SOUZA, Washington José. O bem viver no Brasil: uma análise da produção acadêmica nacional. *Revista Katálisis*, [S. l.], v. 26, p. 321–32, 2023.
- FARAH, Marta. Abordagens teóricas no campo de política pública no Brasil e no exterior: do fato à complexidade. *Rev. Serv. Público*. Brasília, [S. l.], v. 69, edição especial Repensando o Estado Brasileiro 53–84, 2018.
- G20 CULTURE MINISTERS. Salvador da Bahia Declaration of the G20 Ministers of Culture. G20, 2024. Disponível em: <https://g20.gov.br/en/tracks/sheep-track/culture>. Acesso em: 16 maio 2025.
- GOMIDE, Alexandre; SÁ E SILVA, Michelle; LEOPOLDI, Maria (ed.). *Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016–2022)*. Brasília: IPEA. 2023.
- ICOMOS. International Co-Sponsored Meeting on Culture, Heritage, and Climate Change (ICSM CHC). *Culture Climate Meeting*, 2025. Disponível em: <https://www.cultureclimatemeeing.org/about/>. Acesso em: 16 abr. 2025.
- INSTITUTO C DE CULTURA. CULTURA E CLIMA. 2025. Disponível em: <https://culturaeclima.com.br>. Acesso em: 16 maio 2025.

KINGDON, John. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Londres: Pearson, 2014.

LOUBACK, Andréa; LIMA, Maria (org.). *Quem precisa de justiça climática no Brasil?*. [S. l.]: Gênero e Clima; Observatório do Clima. 2022.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.