

A inclusão da temática da interface entre Mudanças climáticas e alimentação na agenda dos Ministérios brasileiros

Christiane Marques Severo¹

Catia Grisa²

Fernanda Castilhos França de Vasconcellos³

Resumo

Os impactos das mudanças climáticas (MC) na produção agrícola, no acesso e no preço de alimentos e, conseqüentemente, na segurança alimentar e nutricional (SAN) são cada vez mais frequentes e evidentes. Nesse cenário, é fundamental a inclusão da temática da alimentação na agenda da política de mudança climática e vice-versa. Utilizando a abordagem dos múltiplos fluxos de Kingdon (1984), este trabalho analisa se, e como, a interface de MC, agricultura e SAN entrou na agenda governamental brasileira. Partindo de pesquisa documental nos sites oficiais e entrevistas com gestores de ministérios selecionados, identificaram-se três janelas de oportunidades de inclusão da temática na agenda do Governo Federal: a primeira conformada por elementos externos ao país, manifestos nas limitações e possibilidades econômicas a partir dos acordos climáticos globais; as outras duas janelas decorreram de mudanças governamentais e da intensificação da crise climática. Conclui-se que cada ministério incluiu a temática em sua agenda em diferentes graus e temporalidades, respondendo a distintos problemas, demandas, implicações e impactos decorrentes das MC. Embora regidos pelos mesmos ciclos governamentais e sob a manifestação da mesma crise, diferentes interpretações, interesses e valores produzem dinâmicas distintas nos fluxos dos problemas e soluções.

Palavras-chave: mudanças climáticas, agricultura, múltiplos fluxos, segurança alimentar e nutricional, políticas públicas.

RESUMO EXPANDIDO

Contextualização do tema

Os impactos das mudanças climáticas (MC) na produção de alimentos são cada vez mais frequentes, com perdas de colheitas e de capacidade produtiva de solos, devido a

¹ Pós-doutoranda no PGDR/UFRGS, bolsista CNPq/FAPERGS, email: chrismseveo@gmail.com

² Professora do PGDR/UFRGS

³ Pós-doutoranda no PGDR/UFRGS

eventos extremos, bem como, redução da produtividade dos cultivos em virtude de alterações nos padrões de temperatura e precipitação, entre outros fatores que impactam diretamente a produção, os preços dos alimentos e a segurança alimentar e nutricional (SAN) (IPCC, 2023; FAO, IFAD, UNICEF, WFP e WHO, 2018). Ademais, grupos em vulnerabilidade social são mais impactados pelas MC e eventos extremos, agravando sua insegurança alimentar e nutricional (FAO, IFAD, UNICEF, WFP e WHO, 2023; FAO et al, 2018). Dessa forma, a inclusão da temática da alimentação na agenda das políticas climáticas e vice-versa é fundamental (IPES-Food, 2023).

Objetivo

Considerando esse contexto, este trabalho objetiva analisar se e como a interface de MC e SAN entrou na agenda governamental brasileira. Em outras palavras, o artigo analisa o processo de transformação de questões públicas - nesse caso, a relação entre MC e SAN - em ações governamentais prioritárias (Zahariadis, 2016). Mais especificamente, investiga-se como o tema entrou na agenda de ministérios do governo federal que atuam nas políticas públicas relacionadas às MC, à produção agrícola e à SAN.

Conforme destaca Kingdom (1984) e outros autores (Thomas e Hubo, 2024; Capella e Brasil, 2022; Capella, 2008), crises e novos governos são momentos oportunos para abertura de janelas de oportunidades e, portanto, emergências de novas políticas públicas. Esses elementos são interessantes para analisar a agenda dos ministérios, pois ainda que cada um deles tenha suas questões e públicos prioritários, todos são influenciados pela crise climática e orientados pelos mesmos ciclos governamentais. Considerando esses elementos, questiona-se: como e quando cada um deles incorporou em suas agendas a relação entre MC, alimentação e SAN? Os ministérios analisados agiram de maneira mais ou menos simultânea e homogênea no enfrentamento das MC?

Ao colocar em análise a formação da agenda dos ministérios, busca-se explicitar o modo como cada um deles interpreta a interface entre MC, alimentação e SAN, salientando os diferentes valores, interesses e ações manifestos nos fluxos dos problemas, da política e das soluções.

Metodologia

Realizou-se, entre março de 2023 e dezembro de 2024, pesquisa documental nos sites oficiais e entrevistas semiestruturadas com 17 gestores, de nove ministérios do governo brasileiro, selecionados a partir de critérios de relação com a temática, seguindo a técnica de

bola de neve. As entrevistas foram gravadas, transcritas e codificadas com o *software Nvivo*. As informações foram categorizadas e analisadas à luz do debate sobre formação de agenda.

Síntese dos resultados

Identificou-se que três janelas de oportunidades ofereceram possibilidades para entrada do tema MC, agricultura, alimentação e SAN na agenda dos ministérios do Governo Federal. Menos frequente na literatura, a primeira janela foi aberta por elementos externos ao Governo Brasileiro, manifestos nas limitações e possibilidades econômicas que poderiam se abrir a partir dos acordos climáticos globais. A construção dessa janela foi reforçada pelo papel dos empreendedores políticos capazes de traduzir compromissos internacionais em oportunidades domésticas, como observado nas negociações do Protocolo de Quioto e na criação do Plano ABC em 2010.

As outras duas janelas, reafirmando as evidências da literatura sobre múltiplos fluxos (Thomas e Hubo, 2024; Rutledge, 2016), decorreram de mudanças governamentais (janela política rotineira) e da crise resultante da intensificação das MC (janela de problemas). A legitimidade do Presidente Lula no seu segundo governo (2007-2010) e o fortalecimento da estratégia de incidência na geopolítica e nos acordos internacionais oportunizaram uma janela de oportunidade mais duradoura, resultando na criação de institucionalidades importantes, como o Fundo Amazônia, o CIM e a Política Nacional sobre Mudança do Clima (que tensionam a agenda dos ministérios com os Planos Setoriais de Mitigação e Adaptação). Posteriormente, após um período de desmantelamento de políticas públicas e negacionismo climático, o início do III Governo Lula - historicamente favorável à pauta climática e alimentar - abriu nova janela para a retomada e institucionalização de políticas públicas, num contexto de intensificação dos eventos climáticos extremos, ressaltando a relevância das políticas de adaptação e mitigação.

Por sua vez, a crise climática foi se manifestando e sendo interpretada de maneira distinta entre os ministérios. Cada um foi respondendo (em diferentes graus) a distintos problemas, demandas, implicações e impactos decorrentes das MC. Enquanto alguns reagiram aos impactos diretos das MC na vida cotidiana da população e na dinâmica do país (MMA, MS, MPI), outros procuram responder (inicialmente) aos elementos econômicos e políticos em disputa (MCTI e MAPA). Outros ministérios (MDS, MDA e MF), embora já abordassem marginalmente, passaram a tratar a interface MC e SAN a partir do incremento recente da ocorrência de eventos extremos. Questões urgentes colocaram a calamidade e a adaptação na ordem do dia.

Assim, uma combinação de pressões externas (acordos climáticos), mudanças governamentais, interpretações e demandas distintas a partir das MC produziram diferentes temporalidades, tratamentos e soluções para o tema MC, agricultura, alimentação e SAN na agenda governamental dos ministérios. Essa diversidade reflete a articulação complexa dos fluxos, nos quais interesses, valores e prioridades moldaram soluções distintas e temporalidades específicas (Kingdon, 1984).

Os resultados indicam que, embora regidos pelos mesmos ciclos governamentais e impactados por uma mesma crise, os ministérios responderam de maneira heterogênea, influenciados por diferentes dinâmicas internas e externas. Reafirma-se a validade da abordagem dos múltiplos fluxos ao destacar como a convergência de fatores externos, mudanças políticas e crises estruturam diferentes caminhos de inclusão da interface MC, agricultura e SAN na agenda governamental. A efetividade das políticas, no entanto, depende de maior articulação interministerial e da construção de abordagens integradas, garantindo que o tema seja tratado como prioridade transversal no Brasil.

Referências

Capella, A.C.N. & Brasil, F.G. (2022). Prioridades em políticas públicas: Mensagens ao Congresso Nacional na agenda governamental 1991/2020. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 30, e017.

Capella, A.C.N. A Trajetória das políticas de administração pública na agenda governamental: os governos de FHC e Lula. *Temas de Administração Pública*, v.2, 2008.

FAO; Alliance of Bioversity International; CIAT (2023). . In Brief: Indigenous Peoples' food systems - Insights on sustainability and resilience from the front line of climate change. Rome. <https://doi.org/10.4060/cc4948en>

FAO; IFAD; UNICEF; WFP; WHO. (2018). *The State of Food Security and Nutrition in the World 2018: Building climate resilience for food security and nutrition*. Roma: FAO. <https://www.fao.org/publications/sofi/2018/en/>

FAO; IFAD; UNICEF; WFP; WHO. (2023). *The State of Food Security and Nutrition in the World 2023: Urbanization, agrifood systems transformation and healthy diets across the rural–urban continuum*. Roma: FAO. <https://doi.org/10.4060/cc6550en>

Intergovernmental Panel on Climate Change [IPCC]. (2019). *Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems: food security*. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/4/2022/11/SRCCL_Chapter_5.pdf.

Intergovernmental Panel on Climate Change [IPCC]. (2023). Summary for Policymakers. In: *Climate Change 2023: Synthesis Report*. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing

Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, pp. 1-34, doi:10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.001.

IPES-Food, 2023. *From plate to planet: How local governments are driving action on climate change through food*. <https://icdasustainability.org/report/from-plate-to-planet-2023-nov/>

Kingdon, J.W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown.

Rutledge, P. (2016). Presidential power and agenda setting. In *Handbook of Public Policy Agenda Setting* (pp. 236-253). Edward Elgar Publishing.

Thomas, A; & Hubo, C. (2024). Multiple crises as a policy window for forest and nature a power-analysis from Germany. *Forest Policy and Economics*, 169.

Zahariadis, N. (2016). Setting the Agenda on Agenda Setting: Definitions, Concepts, and Controversies. In: Zahariadis, N. (ed.). *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. Northampton: Edward Elgar Publishing.

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado por meio de projeto de pesquisa financiado pela FAPERGS (edital 07/2022) e pelo CNPq (Bolsa PDJ).