

Quando a sociedade civil constrói conceitos para traduzir a luta em política pública: o caso da Rede por Adaptação Antirracista

Thaynah Gutierrez Gomes<sup>1</sup> e José Vitor Gomes dos Santos<sup>2</sup>

**Resumo: 150-200 palavras**

O presente trabalho tem como objetivo apresentar a trajetória de construção de uma agenda antirracista para o campo das políticas climáticas, utilizando como exemplo a incidência política da Rede por Adaptação Antirracista. A partir de uma revisão teórica sobre as teorias de formação de agenda no campo das Políticas Públicas, relatamos e analisamos o processo de construção e inserção do conceito de adaptação climática antirracista dentro da Estratégia Nacional do Plano Clima Adaptação - política pública elaborada no âmbito do Ministério do Meio Ambiente. Junto disso, enquanto método de coleta de percepções foram utilizadas entrevistas com organizações membras da Rede por Adaptação Antirracista e atores do governo federal ligados à política pública estudada. Os aprendizados do artigo apontam para a relevância dos empreendedores de políticas públicas conectados em suas identidades e atuação enquanto participantes do movimento negro, dando legitimidade à reivindicação com apoio de organizações não-vinculadas ao movimento negro que já possuíam abertura nas instâncias institucionais do governo federal. Além disso, o artigo fornece aprendizagens na construção e elaboração de conceitos e posicionamentos objetivos em construção coletiva na sociedade civil para incidência política efetiva e ação pública.

**Resumo expandido: 650-1.000 palavras**

Este trabalho analisa a construção de uma agenda antirracista no campo das políticas climáticas, a partir do estudo de caso da Rede por Adaptação Antirracista e sua atuação na formulação da Estratégia Nacional do Plano Clima Adaptação, conduzida pelo Ministério do Meio Ambiente. Em 2016, o governo federal produziu um primeiro Plano Nacional de Adaptação (PNA) que, diante a ausência de participação social, não inseriu as populações prioritárias e acabou sendo inutilizado pelo poder público. Anos depois, em 2023, o governo federal decide elaborar o Plano Clima Adaptação em contexto mais participativo e plural, reconhecendo a necessidade de diálogo e a abertura de espaços para a disputa por priorização política para os grupos mais vulnerabilizados. Assim, a pesquisa busca compreender como demandas do movimento negro foram incorporadas às políticas públicas de adaptação às mudanças climáticas, utilizando referenciais teóricos de Kingdon (2014), Secchi (2014) e Spink (2013) sobre formação de agenda e ação pública.

---

<sup>1</sup> Thaynah Gutierrez Gomes é graduada em Administração Pública e mestranda em Administração Pública e Governo pela FGV-EAESP.

<sup>2</sup> José Vitor Gomes dos Santos é graduado em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco, mestre em Administração Pública e Governo e doutorando em Administração Pública e Governo pela FGV-EAESP.

A Rede por Adaptação Antirracista reúne cerca de 50 organizações da sociedade civil que, desde 2023, atuam na interseção entre justiça climática, raça e território. Seu marco inicial foi a publicação de uma carta-manifesto, denunciando o racismo ambiental e as mais de 500 mortes causadas por chuvas em 2022. A Rede articula-se em duas frentes: conectando movimentos de base com possíveis financiadores e incidindo em políticas públicas, como o Plano Nacional de Adaptação às Mudanças Climáticas (PNA), revisado sob o nome de Plano Clima Adaptação. Além disso, acompanha projetos de lei no Congresso com foco em adaptação climática, como os PLs 4129/2021 e 380/2023, propondo a incorporação de um viés antirracista.

Em julho de 2024, a Rede reuniu-se em Recife (PE) para construir coletivamente o conceito de “adaptação climática antirracista”. Inspirado na noção de “escrevivência” de Conceição Evaristo (2017), esse conceito foi formulado a partir das vivências corporais e coletivas das populações negras, buscando dialogar com o poder público sem abrir mão da memória e da experiência dos territórios mais afetados pela crise climática. A formulação do conceito teve como objetivo traduzir desigualdades socioespaciais em linguagem técnica, sem perder a densidade política de sua origem.

A análise da inserção dessa pauta nas políticas climáticas baseia-se em três abordagens teóricas. O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon (2014) permite compreender como a visibilidade da crise climática, a formulação de propostas pela Rede e a abertura política do governo criaram uma janela de oportunidade. Já Secchi (2014) contribui para entender a articulação entre atores historicamente marginalizados e instituições públicas, enquanto Spink (2013) destaca a importância das práticas cotidianas e das linguagens na conformação da ação pública.

A pesquisa parte de uma abordagem qualitativa, ancorado em um estudo de caso único, baseado em Stake (1998), para investigar o caso da Rede de Adaptação Climática Antirracista e inserção do conceito de Adaptação Climática Antirracista, na Estratégia Nacional de Adaptação Climática, que foi apresentada em novembro de 2024, após um conjunto de processos de participação social do qual a Rede foi parte. Como estratégia de coleta de dados, foram mobilizados três principais métodos: análise documental (leis, planos governamentais e documentos da Rede por Adaptação Antirracista) (Bowen, 2009), entrevistas semiestruturadas com membros da Rede e gestores públicos e relato de experiência dos autores deste trabalho, que contribuíram no processo de construção do conceito como membros da rede desde sua fundação. Os dados coletados foram armazenados e sistematizados no software de análise qualitativa Atlas Ti e foram

codificados e categorizados à luz dos conceitos de Kingdon, Secchi e Spink, utilizados nesse processo como conceitos sensibilizantes, permitindo identificar os fatores críticos que facilitaram ou limitaram a inserção da pauta antirracista na elaboração do PNA.

Os resultados indicam três estratégias fundamentais da Rede: (1) desenvolvimento do conceito de adaptação climática antirracista, conectando vulnerabilidade climática com desigualdades raciais; (2) alianças estratégicas com organizações ambientalistas e do movimento negro com legitimidade institucional; e (3) aproveitamento da consulta pública e da revisão do plano para propor recortes raciais em indicadores de vulnerabilidade. Essa incidência se apoiou em empreendedores políticos com experiência tanto em gestão pública quanto nas lutas do movimento negro, na capacidade de tradução técnica das demandas sociais e na construção de pontes com setores governamentais sensíveis ao tema.

A atuação da Rede reforça a ideia de que o movimento negro não apenas reivindica direitos, mas também produz conhecimento e propõe novas formas de organizar a ação pública. Como aponta Gomes (2017), há um “potencial educador” nesse processo, que transforma paradigmas institucionais a partir de saberes forjados nas lutas sociais. A inclusão do conceito de adaptação climática antirracista no Plano Clima simboliza um avanço na forma como se compreende justiça climática no Brasil, tornando mais evidentes as dimensões interseccionais de raça, gênero e classe.

As lições extraídas do caso destacam a necessidade de (a) fortalecer mecanismos permanentes de participação da sociedade civil; (b) investir na qualificação técnica dos movimentos sociais; e (c) desenvolver sistemas de monitoramento de políticas com recortes étnico-raciais. Mais do que abrir espaço para novos atores, trata-se de transformar as estruturas de produção de conhecimento nas políticas ambientais, ampliando o reconhecimento de saberes oriundos das margens.

Em síntese, a experiência da Rede por Adaptação Antirracista mostra como é possível intervir na formulação de políticas públicas com base em epistemologias negras e populares. A articulação entre crítica social e conhecimento técnico aponta caminhos para uma justiça climática enraizada nas realidades dos mais afetados, reafirmando o papel do movimento negro como agente de transformação no campo das políticas ambientais.

#### **Referências:**

BOWEN, G. A. Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, v. 9, n. 2, p. 27-40, 2009.

EVARISTO, C. *Escrevivência: a escrita de nós - reflexões sobre a obra de Conceição Evaristo*. Rio de Janeiro: Malê, 2017.

GOMES, N. L. *O movimento negro educador: saberes construídos na luta por emancipação*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017.

KINGDON, J. *Agendas, alternatives, and public policies*. 2nd ed. Londres: Pearson, 2014.

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

SPINK, P. K. *Beyond public policy: a public action languages approach*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2013.

STAKE, R. E. Case studies. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Ed.). *Strategies of qualitative inquiry*. Thousand Oaks: Sage Publications, 1998. p. 86-109.