

Belém, a COP30 e os desafios da justiça climática¹

Belém, la COP30 y los desafíos de la justicia climática

Belém, COP30, and the Challenges of Climate Justice

AUTOR

Katiani Lucia Zape *

katiani@participar.srv.br

* Doutora em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA, Brasil).

RESUMO:

Este artigo tem como objetivo analisar de que forma a cidade de Belém, sede da COP30, tem promovido a justiça climática sob a perspectiva de gênero. Para esse fim, a pesquisa foi estruturada em duas dimensões analíticas: uma teórica e outra empírica. No plano teórico, adotou-se o conceito de justiça climática, articulando a noção clássica de justiça, oriunda da teoria política, ao debate sobre a crise climática. No plano empírico, foram analisados documentos e instâncias de governança climática, com o objetivo de verificar em que medida as mulheres têm sido incorporadas ao debate e qual o espaço que ocupam na arquitetura institucional da governança climática. Para essa análise, foram examinados diferentes instrumentos normativos e de planejamento governamental, bem como a composição de instâncias de governança climática. Os resultados indicam que Belém registrou avanços importantes na promoção da justiça climática sob a perspectiva de gênero, embora ainda insuficientes para superar a invisibilidade das mulheres e assegurar a equidade de gênero nos processos de governança climática.

RESUMEN:

Este artículo tiene como objetivo analizar de qué manera la ciudad de Belém, sede de la COP30, ha promovido la justicia climática desde una perspectiva de género. Con este propósito, la investigación se estructuró en dos dimensiones analíticas: una teórica y otra empírica. En el plano teórico, se adoptó el concepto de justicia climática, articulando la noción clásica de justicia, procedente de la teoría política, con el debate sobre la crisis climática. En el plano empírico, se analizaron documentos e instancias de gobernanza climática con el fin de verificar en qué medida las mujeres han sido incorporadas al debate y cuál es el espacio que ocupan en la arquitectura institucional de la gobernanza climática. Para ello, se examinaron diferentes instrumentos normativos y de planificación gubernamental, así como la composición de las instancias de gobernanza climática. Los resultados indican que Belém ha registrado avances importantes en la promoción de la justicia climática desde una perspectiva de género, aunque todavía insuficientes para superar la invisibilidad de las mujeres y garantizar la equidad de género en los procesos de gobernanza climática.

ABSTRACT:

This article examines how the city of Belém, host of COP30, has promoted climate justice from a gender perspective. To this end, the research was structured around two analytical dimensions: a theoretical dimension and an empirical one. The theoretical framework adopts the concept of climate justice, linking the classical notion of justice derived from political theory to contemporary debates on the climate crisis. The empirical analysis examines climate governance documents and institutional bodies to assess the extent to which women have been included in climate-related discussions and the role they occupy within the institutional architecture of climate governance. To this end, the study analyzes a range of regulatory

and governmental planning instruments, as well as the composition of climate governance bodies. The findings indicate that Belém has made important progress in promoting climate justice from a gender perspective. However, these advances remain insufficient to overcome the invisibility of women and to ensure gender equity in climate governance processes.

1. Introdução

O mundo vive num contexto de emergência climática e no Brasil não tem sido diferente. O ano de 2024 foi o mais quente já registrado no território brasileiro, desde 1961, ponto de partida da série histórica do Instituto Nacional de Meteorologia (Inmet) (Lacerda, 2025). Na região Sul, fortes chuvas causaram inundações e enxurradas resultando em um dos maiores desastres climáticos da história do Rio Grande do Sul. No Norte, a seca extrema na Amazônia deixou a floresta por sete meses com os níveis de água abaixo da média histórica, afetando importantes bacias hidrográficas como a do Rio Negro, que em 2024 registrou o nível mais baixo já observado desde quando as medições começaram a ser realizadas em 1902 (CEMADEN, 2024, p.7).

As perdas resultantes das crises climáticas registraram crescimento e comprovaram que, na medida em que os eventos se tornaram mais frequentes e intensos a questão climática se desdobrou em social e econômica, o que pode ser constatado com a crescente no número de óbitos — conforme o Atlas Digital de Desastres no Brasil, em 2024, foram registrados 306 óbitos, 58% a mais que em 2023.

De acordo com dados da Confederação Nacional de Municípios (CNM), em pouco mais de uma década, os prejuízos financeiros decorrentes de desastres no Brasil no período de 2013 a 2024 chegou a R\$ 732,2 bilhões. Foram 70.361 decretos de emergência ou estado de calamidade, apresentados por 5.279 municípios, uma média de 13 ocorrências por prefeitura.

Os dados demonstram que as cidades são diretamente impactadas na medida em que os desafios climáticos se somaram aos problemas já existentes. Os eventos extremos — como enchentes, deslizamentos e ondas de calor — aprofundam desigualdades preexistentes, afetam de forma desproporcional os grupos mais vulneráveis, como pessoas de baixa renda, minorias étnico-raciais e mulheres.

Paradoxalmente, esses grupos são os que historicamente menos contribuíram para as emissões de gases de efeito estufa e consequentemente para a crise climática, contudo estão mais expostos e vulneráveis aos seus efeitos, uma vez que não possuem condições financeiras para adaptação e para compensação das perdas.

O maior instrumento climático internacional da atualidade – Acordo de Paris, evidenciou preocupação com os vulneráveis, ainda em seu preâmbulo, oportunidade que reconheceu a importância de uma abordagem integrada no enfrentamento da crise climática, incluindo os direitos humanos e a justiça social transcendendo a abordagem meramente ambiental. Destacando que, embora as mudanças climáticas sejam reconhecidas como uma preocupação comum da humanidade, o seu enfrentamento deve ser pautado pelo princípio da justiça climática.

Tal perspectiva exige reconhecer que os padrões de produção, consumo e estilos de vida são desiguais e implicam diferentes níveis de contribuição para o aquecimento global. Observa-se, que os grupos sociais que menos contribuem para a intensificação da crise climática são aqueles com menor capacidade adaptativa e recursos para se proteger ou se recuperar de eventos extremos. Essa assimetria evidencia que, apesar do caráter global da crise, os impactos são distribuídos de forma desproporcional, agravando vulnerabilidades preexistentes e ampliando desigualdades socioambientais.

Dentre os diferentes grupos de vulneráveis, destacam-se, para o presente estudo, as mulheres. Estudos do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos reconheceu que as intersecções entre múltiplas formas de discriminação tornam as mulheres mais vulneráveis aos

PALAVRAS-CHAVE

Belém; justiça climática; mudanças climáticas; governança climática; equidade de gênero.

PALABRAS CLAVE

Belém; justicia climática; cambio climático; gobernanza climática; equidad de género.

KEYWORDS

Belém; climate justice; climate change; climate governance; gender equity.

Recibido:
25/09/2025

Aceptado:
05/06/2026

impactos das mudanças climáticas e propensas a sofrer seus efeitos adversos (Lima, 2021, p. 139), devido ao abismo econômico e de poder a que são submetidas, além das múltiplas camadas de desigualdade que ampliam sua exposição a riscos sociais, econômicos e climáticos.

Segundo a Organização das Nações Unidas, as mulheres representam cerca de 70% das 1,3 bilhão de pessoas que vivem em situação de pobreza no mundo (United Nations, 2009, p. 47)², evidenciando a dimensão de gênero na vulnerabilidade socioeconômica. Situação essa que reflete a redução de oportunidades enfrentadas por este grupo, pois além dos aspectos monetários envolve a disponibilidade de tempo, sobrecarga de trabalhos não remunerados, salários e contratações precarizadas, direitos trabalhistas reduzidos, participação ínfima nos espaços de tomadas de decisão nas esferas políticas, econômicas e sociais (Olivera *et al.*, 2021, p. 7).

No Brasil, estes dados são alarmantes e evidenciam um distanciamento abissal, na medida em que sinalizam que enquanto 63,3% das mulheres entre 25 a 54 anos estão ocupadas este percentual chega a 84,5% entre os homens da mesma idade (IBGE); as mulheres recebem em média, 20% a menos que os homens (PNAD, 2022), sendo que este quantitativo dispara quando comparado mulheres pretas e homens brancos; as mulheres correspondem a 60% do déficit habitacional no Brasil (Fundação João Pinheiro, 2020); elas dedicam-se 10 horas a mais por semana, em comparação aos homens, para trabalhos não remunerados destinados ao cuidado, (IBGE, 2022); apenas 19%, das propriedades rurais pertencem às mulheres (Censo Agropecuário 2017).

A insegurança alimentar moderada ou grave presente nos lares chefiados por mulheres negras é 2,4 vezes maior do que a encontrada nos lares em que homens brancos exercem a chefia, (Brasil, 2024); apenas 29,4% do crédito concedido no país beneficiam empresas lideradas por mulheres (SEBRAE); elas ocupam apenas 39,3% dos cargos gerenciais (IBGE, 2022); e embora representem 52,50% do eleitorado, nos municípios brasileiros, apenas 18,2% das vagas para o legislativo e 13,2% do executivo municipal foram ocupadas por mulheres na última eleição (Tribunal Superior Eleitoral, 2024).

Estas condições são agravadas pelas mudanças climáticas, as quais surgem como um elemento de opressão sobre todas as discriminações sofridas em decorrência do gênero, Louback (2022, p.46). Pensar de que maneira estas distinções dialogam, interagem e se agravam com a crise do clima, bem como tem sido enfrentadas é necessário para a busca da justiça climática.

Com foco nesta perspectiva, o presente trabalho propõe analisar de que maneira, a cidade sede da COP30, Belém tem inserido a lente de gênero e incluído as mulheres no debate e nos espaços de governança climática. Para tanto o trabalho está organizado a partir de duas linhas de investigação – uma teórica onde aprofunda o conceito de justiça climática – optando por uma abordagem que busca soluções equitativas e considera as desigualdades e as diferentes capacidades contributivas. Reforçando o entendimento de que há singularidade de padrões de consumo e de estilos de vida e, consequentemente, impactos desiguais sobre as mudanças climáticas.

Sob o ponto de vista empírico, o trabalho estrutura-se a partir de um estudo de campo por meio da análise de documentos jurídicos e normativos que estruturam a governança climática de Belém, verificando em que medida as mulheres têm participado – ou, ao menos, têm sido consideradas – nesses processos decisórios, bem como identificando a existência (ou ausência) de recortes de gênero, mecanismos de participação inclusiva e políticas públicas sensíveis às desigualdades estruturais que afetam de forma diferenciada homens e mulheres no contexto da justiça climática.

Tendo em vista o viés teórico e prático, o trabalho foi organizado em três momentos. O primeiro apresenta algumas conexões entre gênero e as mudanças climáticas estabelecidas na Confederação das Partes – COPs, com o objetivo de verificar de que forma este importante fórum climático percebe e discute a presença de gênero. A segunda seção aborda a justiça climática, apresentando sua definição e explorando os principais fundamentos e perspectivas teóricas que a estruturam, com ênfase na análise das desigualdades

socioambientais e de gênero. Por fim, verifica-se de que forma a cidade de Belém tem incorporado a pauta de gênero nos espaços de governança climática, analisando se a justiça climática tem sido observada na construção da governança climática Belenense.

A escolha de Belém como cenário deste estudo se justifica por sua relevância estratégica no contexto das mudanças climáticas – sendo a primeira cidade brasileira e Amazônica a receber a COP; e por seu histórico de mobilização em defesa dos direitos das mulheres, uma vez que foi palco para assinatura da “Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher”, conhecida como Convenção de Belém do Pará.

2. Gênero e seu fortalecimento na pauta climática da COP

A Convenção-Quadro da ONU sobre Mudança do Clima (*United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC*) aberta à assinatura, em 4 de junho de 1992 não abordou expressamente a terminologia gênero, nem tão pouco mulheres, sendo “o único instrumento que emergiu da Cúpula da Terra de 1992, que não mencionou mulheres ou gênero (Maguire *et al.*, 2023, p.371).

O diálogo entre as agendas climáticas e de gênero, no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), tem avançado de forma mais lenta do que o esperado. Apesar da atuação de diversos movimentos de mulheres, tanto em sessões oficiais quanto em eventos paralelos — com o objetivo de influenciar a formulação de agendas, compartilhar experiências e propor estratégias de mitigação e adaptação mais inclusivas e sensíveis às desigualdades de gênero —, a conexão entre essas pautas ainda carece de maior atenção e dinamismo. Este avanço limitado reflete a insuficiência de representação das mulheres nas delegações dos Estados Partes na UNFCCC e na sua ínfima participação nas negociações formais, (Maguire *et al.*, 2023, p. 371).

O primeiro reconhecimento formal da dimensão de gênero na UNFCCC ocorreu em 2001, durante a COP7, realizada em Marrakesh. Na oportunidade, a Decisão 36/CP.7 da COP, enfatizou a necessidade de fortalecer a participação das mulheres tanto nas delegações dos Estados Partes quanto nas negociações oficiais. Destacando que o secretariado mantivesse atualizada a composição de gênero na Convenção para que esses resultados fossem expostos aos países-membros quando necessário (UNFCCC, 2002).

A partir de então, o tema ganhou espaço nas conferências seguintes, em alguns momentos com ênfase outras vezes de forma mais singela. A COP13 (2007), por exemplo, ampliou a discussão sobre a importância de integrar uma perspectiva de gênero nas políticas climáticas. Para tanto, criou a Aliança Global de Gênero e Clima (CGCA) com o objetivo de garantir que,

as políticas, iniciativas e processos de tomada de decisão sobre as alterações climáticas incluam a abordagem de gênero a nível global, regional e níveis nacionais. O princípio fundamental é garantir a inclusão das mulheres vozes na tomada de decisões e na formulação de política (UNFCCC, 2009, pp. 49-50, tradução nossa)³.

Desde a criação da CGCA, a perspectiva de igualdade de gênero tem sido incluída em todas as Conferências das Partes em áreas temáticas da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (Aguilar Revelo, 2021, p. 16), refletindo um reconhecimento progressivo de que as desigualdades de gênero influenciam tanto a vulnerabilidade aos impactos climáticos quanto a efetividade das respostas institucionais adotadas pelos Estados.

Na COP16 (2010) o termo gênero foi incorporado pela primeira vez em um mecanismo associado à mitigação e redução de emissões (Aguilar Revelo, 2021, p.17). A Decisão 1/CP.16 afirmava que uma ação eficaz contra as mudanças climáticas dependia da igualdade de gênero, incentivando as partes a considerarem o gênero no desenvolvimento de estratégias e ações nacionais relacionadas ao desmatamento e à degradação

florestal para reduzir as emissões. Embora esta decisão tenha sido limitada, pois não detalhou como deveria acontecer esta integração entre gênero e mitigação, foi considerada um importante marco.

Na edição seguinte, COP17 (2011) a decisão 3/CP.17 aprovou a criação do Fundo Verde para o Clima (Green Climate Fund), trazendo regras e procedimentos sensíveis ao gênero, “constituindo-se como o primeiro mecanismo de financiamento público que incluem desde sua criação, a promoção e a igualdade de gênero” (Aguilar Revelo, 2021, p. 17)⁴.

Por sua vez, durante a COP18 (2012), realizada no Catar, foi elaborada a decisão 23/CP.18, a qual abordou questões de equilíbrio de gênero e “converteu gênero em um item permanente na Agenda da COP”⁵ (Aguilar Revelo, 2021, p. 17), propondo o equilíbrio de gênero e melhoria na participação das mulheres nas negociações da UNFCCC e na representação das Partes em órgãos estabelecidos nos termos da Convenção ou do Protocolo de Kyoto. Reconhecendo que a diversidade de gênero contribui para decisões mais inclusivas e eficazes, estabelecendo as bases para futuras iniciativas e para o Programa de Trabalho de Lima/Peru sobre Gênero.

A decisão 23/CP.18 resultou na instituição do *Gender Day*, um dia especial nas conferências para celebrar as ações climáticas realizadas por mulheres e para destacar a importância dessa temática no combate às mudanças climáticas (UNFCCC, 2017). Contudo, a referida decisão também gerou críticas na medida em que o equilíbrio de gênero disposto no instrumento não era vinculativo e limitava-se a ‘convidar’ as partes a assumirem um compromisso e a ‘encorajar mais mulheres a se candidatarem para os órgãos relacionados ao clima’, conforme destaca, (Maguire *et al.*, 2023, p.373).

O primeiro workshop dentro de uma seção da Conferência, buscando ferramentas que apoiassem a participação de mulheres nas reuniões anuais, foi desenvolvido na COP19 (2013). Porém, foi a COP20 (2014) que teve um dos maiores destaques em torno do tema, por trazer o Programa de Trabalho de Lima sobre gênero (*Lima Work Programme on Gender – LWPG*) (Decisão 18/CP.20), estabelecendo um marco para revisar mandatos de gênero, conscientizar delegados sobre políticas climáticas sensíveis ao gênero, capacitar delegadas mulheres e nomear pontos focais de gênero na Secretaria da UNFCCC, conforme destaca (Maguire *et al.*, 2023, p. 373).

Por sua vez, na COP21 (2015) é firmado o Acordo de Paris. Esse traz em seu bojo três referências diretas à agenda de gênero – o preâmbulo - destaca a importância de ações climáticas sensíveis a este tema; o Artigo 7º estabelece a meta de aprimorar a capacidade de adaptação e prevê que “as Partes reconhecem que a ação de adaptação deve seguir uma abordagem conduzida pelo país, sensível ao gênero, participativa e totalmente transparente” (art. 7.5) e o Artigo 11 – sinaliza que o desenvolvimento de capacidades, deve ser, entre outros aspectos, ‘sensíveis ao gênero’ (art. 11.2).

Embora não tenha definido objetivamente o termo ‘sensíveis ao gênero’ o que poderia promover distintas interpretações a partir da interpretação e interesse dos envolvidos, como alerta Maguire *et al.*, (2023, p.374), entende-se que as inclusões de gênero no Acordo de Paris constituem-se um avanço se comparado ao Acordo Marco, o qual não trazia nenhuma referência à questão do gênero ou dos direitos humanos, conforme alerta Aguilar Revello (2019, p. 590).

De acordo com Aguilar Revello (2019, p. 589), no final de 2015 a UNFCCC tinha mais de 45 decisões sobre gênero, sendo que 8 se referiam ao equilíbrio de gênero e ao aumento da participação das mulheres em conselhos e órgãos; 21 decisões propunham uma abordagem sensível ao gênero; uma decisão que apontava as mulheres como um grupo vulnerável; 13 decisões que reconheciam a necessidade de equilíbrio e enfoque de gênero e 2 decisões que adotavam uma abordagem sensível ao gênero e encaravam as mulheres como um grupo vulnerável.

Na COP22, realizada em 2016, foi adotada a Decisão 21/CP.22, que reconheceu a importância da igualdade de gênero e do empoderamento das mulheres nas ações climáticas. Essa decisão convidou as Partes e

organizações a participarem e se engajarem na implementação de atividades relacionadas ao gênero dentro do programa de trabalho da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC).

A COP23, realizada em Bonn (Alemanha), em 2017, estabeleceu o Plano de Ação de Gênero (GAP), que delineou atividades específicas para promover a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres nas políticas e ações climáticas. O GAP foi integrado ao Programa de Trabalho de Lima sobre Gênero, visando fortalecer a implementação de políticas climáticas sensíveis ao gênero.

Durante a COP24, em Katowice, em 2018, foi destacado o progresso na implementação do GAP, com ênfase na importância de promover a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres como elementos-chave nas ações climáticas. Por sua vez, em 2019, durante a COP25, o Programa de Trabalho de Lima e seu plano de ação foram atualizados. De acordo com Lima (2021, pp. 140–141), o texto destaca a importância de incorporar uma perspectiva de gênero de forma transversal e de incluir uma análise detalhada sobre o desenvolvimento e a efetivação dos mecanismos estabelecidos nos documentos oficiais (3/CP.25).

A COP28 (2023) traz a decisão 15/CP.28 – oportunidade que recorda as determinações tomadas em conferências anteriores. Na ocasião, reitera que a participação e liderança plena, significativa e equitativa das mulheres, em todos os aspectos do processo da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima e nas políticas e ações climáticas a nível nacional e local, é vital para alcançar os objetivos climáticos em longo prazo. Ademais, convida os Estados Partes a reportarem avanços, desafios, lacunas e prioridades na implementação do plano de ação de gênero, bem como a desenvolverem trabalho futuro sobre gênero e mudanças climáticas.

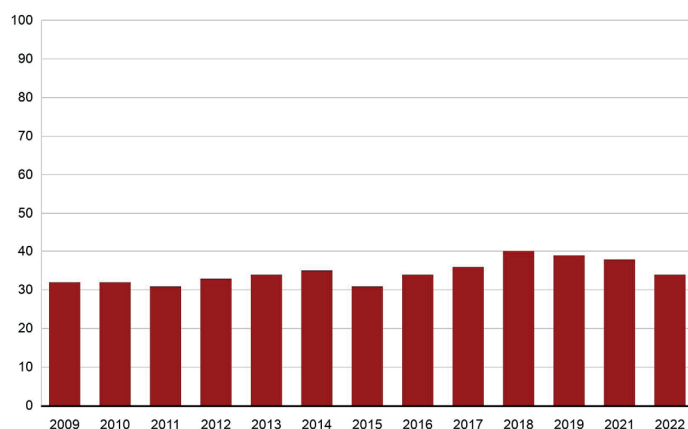
Por sua vez, a 29ª Conferência das Partes (COP29) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, realizada em Baku, Azerbaijão, ampliou o programa de trabalho de Lima sobre gênero por mais 10 anos, tendo em vista que os objetivos não tinham sido alcançados. Esse descompasso entre o planejado e a prática ficou evidente quando o Comitê Organizador da COP 29 foi composto integralmente por homens – 28 e nenhuma mulher. Estas somente passaram a integrar o Comitê após críticas internacionais, sendo a composição do órgão alterada para 41 integrantes, sendo incluídas 12 mulheres e 29 homens.

Todavia, embora todo este movimento tenha sido realizado ao longo das edições da COP, as mulheres continuaram sub-representadas nas negociações climáticas. De acordo com o relatório da ONU Mulheres (2021), 67% das posições de tomada decisão relacionadas às alterações climáticas são ocupadas por homens⁶. Durante a COP27, realizada em 2022, no Egito, as mulheres representavam menos de 34% das delegações dos países que estavam na conferência da ONU sobre o clima (BBC News, 2022). Segundo a Organização de Mulheres para o Ambiente e o Desenvolvimento (WEDO), embora os países tenham se comprometido, em 2011, a aumentar a participação feminina na Conferência das Partes (COP), os dados revelam que as mulheres ainda representam menos da metade das delegações.

Na COP29, apenas 6 dos 78 líderes mundiais presentes eram mulheres, o que corresponde a menos de 8% e, dentre elas, somente 4 lideranças destacaram os impactos das mudanças do clima sobre vidas femininas. Ademais, a parcela de

Participação feminina nas delegações dos países

Em porcentagem (%)



*Não houve evento em 2020 por causa da pandemia de covid-19

Fonte: WEDO, BBC



Gráfico 1. Participação feminina nas delegações dos países. Fonte: Dados da Women's Environment and Development Organization (WEDO), reproduzidos por BBC News Brasil (2022), publicado em 16 de novembro de 2022, disponível <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-63651665>.

delegadas partidárias ficou em torno de 35% (Georgetown Institute for Women, Peace and Security, 2025). Essa disparidade também pode ser observada no número de mulheres que presidiram o encontro. Desde 1995 até 2025 apenas cinco mulheres estiveram à frente da condução da Conferência das Partes.

Os dados acima demonstram que a política climática, em grande parte, tem sido pensada por homens, com mínima representação feminina, concebendo um verdadeiro paradoxo frente ao fato de que as mulheres são a maioria e as mais impactadas pelas mudanças climáticas. E, ainda que não sejam excluídas por completo, elas “não têm as mesmas condições de acesso para participar da agenda de pesquisa sobre o tema. Elas não são protagonistas como sujeitos do conhecimento” (Fosado Centeno, 2019, p. 25)⁷.

A participação das mulheres nas esferas de tomada de decisões ainda está longe da paridade ambicionada pela UNFCCC, pois tanto as vozes como a visão do fenômeno climático têm como base códigos associados ao masculino (Fosado Centeno 2019, p. 26). Essa distribuição desigual de gênero nas tomadas de decisões revela um desequilíbrio substancial e evidencia que a participação efetiva das mulheres nesses processos está limitada, o que impacta a representatividade e a diversidade de perspectivas durante o processo. Também demonstra a hierarquia masculina que não apenas reduz a participação das mulheres, mas determina como estas devem agir e qual o limite que devem ocupar.

Embora haja um convite para que as políticas climáticas sejam sensíveis à temática gênero, para que identifiquem as necessidades e os interesses das mulheres, não há efetividade. Não se observam estratégias de transformações das normas culturais, as quais estão pautadas na subordinação de gênero. E, sem políticas afirmativas capazes de reverter essa situação, a exclusão prevalecerá no debate climático por falta de estratégia de paridade efetiva (Fosado Centeno, 2019, p. 27).

Essa falta de efetividade tem conferido à agenda climática códigos masculinos, os quais se evidenciam nas soluções propostas que privilegiam os instrumentos de mercado, a instrumentalização da natureza, o desenvolvimento tecnológico e a formação técnica, com a finalidade de proteger principalmente a esfera produtiva (Fosado Centeno, 2019, pp. 26-29).

De uma forma em geral é possível observar que a pauta de gênero aparece em algumas edições da COP trazendo a pseudo ideia de representação, as mulheres continuam sub-representadas e as decisões climáticas são tomadas essencialmente por homens, pois os espaços decisórios são predominantemente masculinos. Ou seja, embora existam avanços formais no reconhecimento do gênero nas negociações climáticas, a efetivação dessa pauta ainda encontra barreiras institucionais e dependem do entendimento e vontade estatal.

Como a UNFCCC ainda é amplamente estruturada em um sistema baseado nos Estados, a integração de gênero é, em grande parte, considerada uma responsabilidade dos governos. Em termos de expertise, os atores da sociedade civil possuem experiência valiosa no trabalho com iniciativas de gênero e clima, e essa expertise deve ser aproveitada ao se buscar ‘fazer gênero’ nas políticas climáticas nacionais e nas atividades relacionadas à ajuda externa (Maguire *et al.*, 2023, p. 379).

Diante das dificuldades e negativas é possível observar um movimento de gênero por vias secundárias, a exemplo do crescimento da ocupação de espaços não oficiais nas COPs por mulheres representantes de organizações da sociedade civil e de movimentos sociais brasileiros, (Vianna, 2022, p. 99). Assim, credenciadas como observadoras, mas sem participação na tomada de decisão, as mulheres exercem o ativismo climático na esperança de serem ouvidas na construção da agenda climática, recusando-se a ocupar o papel de coadjuvante atrelado à esfera doméstica.

A persistência dessa exclusão revela que a crise climática não pode ser compreendida de forma neutra ou universal, exigindo uma abordagem que reconheça as assimetrias de poder e as desigualdades estruturais de gênero. A partir dessa constatação, o capítulo seguinte propõe a análise da justiça climática sob a perspectiva de gênero, delineando seus fundamentos conceituais e sua construção teórica.

3. Justiça climática sob a perspectiva de gênero: fundamentos e construção teórica

A justiça climática é um desdobramento da justiça ambiental, Trannin (2020, p. 4), Milanez e Fonseca (2010, p. 93); Louback (2022, p. 31), tendo como diferencial o acréscimo de questões inerentes ao aquecimento global e às mudanças climáticas. É percebida como uma especialização temática da justiça ambiental que destaca um problema de justiça social no cerne da questão sobre mudanças climáticas (Cavalcanti *et al.*, 2022, p. 144).

A justiça climática “recebe contornos atuais para tratar de temas mais abrangentes, como a redução de vulnerabilidades em cenários que ultrapassam a questão social e se conectam com os efeitos das atuais mudanças climáticas” (Scotti & Pereira, 2023, p. 294), como a escassez de alimentos e o seu aumento de preço em decorrência das secas ou inundações e empobrecimento do solo; riscos para saúde com poluição do ar e proliferação de vetores, como o mosquito *Aedes aegypti* e, em consequência, o agravamento de arboviroses, como dengue, Zika e Chikungunya, pressões sobre a saúde mental, aumento da fome e subnutrição; deslocamentos forçados etc.

Teria surgido como resposta às lacunas existentes nas políticas climáticas estatais e regulatórias, e, sobretudo, em razão da falta de ação dos Estados-nação diante das evidências científicas dos riscos climáticos, como bem destaca Borràs (2016, p. 100). É fruto da reivindicação dos países mais pobres ante as mudanças climáticas e ao encargo a eles atribuído, sendo considerado um desdobramento da justiça ambiental, a partir do debate da vulnerabilidade de grupos menos favorecidos no tocante aos impactos das mudanças climáticas, conforme sinalizam Milanez e Fonseca (2010, p. 95) e Borràs (2016, p. 100).

Frente a esse cenário “o movimento de justiça climática é a resposta do movimento internacional de justiça ambiental às mudanças climáticas” (Borràs, 2016, p. 99, tradução nossa)⁸, ou ainda, é uma ressignificação da justiça ambiental em razão dos resultados do atual contexto de mudança climática planetária (Branco; Armada, 2018, p. 328).

Para diferentes autores, como Borràs (2016, p. 100) e Tokar (2019, p. 4) o termo “justiça climática” teria sido utilizado pela primeira vez no manifesto intitulado *Greenhouse Gangsters vs. Climate Justice*, produzido pela ONG *CorpWatch*, em 1999. Mas, juridicamente, a essência da justiça climática teria surgido antes, durante a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre mudanças climáticas (UNFCCC), de 1992, com a inclusão do princípio da equidade expressamente no texto, considerando que as características individuais e as necessidades específicas de cada pessoa devem ser levadas em consideração no tratamento ou modo de agir, uma vez que há um desequilíbrio que precisa de ajuste, Borràs (2016, p. 106),

a justiça é o objetivo a alcançar, a equidade é o meio que permitiria a transição precisamente para esse objetivo, tendo a justiça climática como meta última, através da consecução do objetivo comum, previsto no artigo 2.º da Convenção, de alcançar a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera em um nível que impeça uma perigosa interferência antrópica no sistema climático. (Borràs, 2016, p. 106)⁹.

Por sua vez, no âmbito governamental, o ingresso da discussão, ainda que implicitamente, sobre Justiça Climática teria ocorrido em 2014, em Lima, no Peru, durante a realização da COP20, Lima (2021, p. 72). O documento final da Conferência “Chamado de Lima para Ação Climática”, mesmo sem ter registrado o termo justiça climática, abordou a necessidade de implementar ações de adaptação destinadas a reduzir a vulnerabilidade e a construir resiliência para enfrentar as mudanças climáticas nos países em desenvolvimento.

Esse instrumento foi texto base para a criação do Acordo de Paris, oportunidade em que, em 2015, o termo justiça climática foi citado de forma expressa registrando “um caminho de transformação no campo global de atuação contra as iniquidades da crise climática” (Louback, 2022, p. 32). Portanto, a justiça climática está centrada no ser humano e se caracteriza pela conexão entre direitos humanos e as mudanças climáticas.

A luta contra a mudança climática é fundamentalmente sobre direitos humanos e garantia de justiça para as pessoas que sofrem com o seu impacto – países vulneráveis e comunidades que são as menos culpadas pelo problema. Eles também precisam estar aptos a compartilhar os fardos e os benefícios da mudança climática de maneira justa. Dou a isso o nome de justiça climática – colocar as pessoas no centro da solução (Robinson, 2021, pp. 30-31).

Sob a salvaguarda dos direitos humanos, todos os indivíduos possuem o direito inalienável de preservar sua proteção e assegurar os fundamentos essenciais, destacando-se o direito à vida, educação, alimentação, saúde e moradia. Entretanto, para a parcela mais vulnerável econômica e socialmente, todos esses direitos são colocados em risco diante das mudanças climáticas, uma vez que este grupo vive em áreas ambientalmente degradáveis e não possui condições para enfrentar essas questões, tampouco para se recompor perante as possíveis perdas, as quais tendem a ser múltiplas, pois tais eventos podem ameaçar e atingir diversos desses direitos de uma única vez.

Nessa perspectiva, a justiça climática surge como a defesa dos direitos ambientais, sob a ótica da dignidade humana, preservando a proteção dos direitos constitucionalmente garantidos. Em um cenário de desigualdade social, a referência aos direitos humanos, no contexto da justiça climática, oferece uma chance de inclusão para grupos marginalizados que experimentam, de forma desproporcional, os efeitos das mudanças climáticas. Pois estas têm a capacidade de colocar em risco os direitos fundamentais, situação essa que tende a se agravar quando recai sobre populações cujas necessidades básicas não são minimamente garantidas.

Os mais vulneráveis, cujos direitos humanos estão mais fracamente assegurados, são os mais afetados pelas transformações geradas pelo aquecimento global e, portanto, estão mais suscetíveis a terem seus direitos humanos básicos de viver e ter acesso à saúde e subsistência, violados pelas mudanças climáticas (Fagundez, Albuquerque & Filpe, 2020, p. 229).

A vulnerabilidade às mudanças climáticas é estabelecida a partir de três fatores: o grau de exposição ao risco climático; a suscetibilidade à exposição a um risco derivado de uma mudança climática e a capacidade de evitar ou se recuperar do dano (Fagundez, Albuquerque & Filpe, 2020, p. 233). A leitura realizada pelos autores conecta de forma direta e proporcional as violações aos direitos humanos e a exposição frente às mudanças climáticas, pois quanto maior o grau de fragilidade de um grupo maior será a predisposição e probabilidade de sofrer com as alterações climáticas e, por conseguinte, de se recuperar das perdas.

Exercer a justiça climática é considerar que seus impactos, embora sejam globais, não atingirão a todos na mesma proporção; é ponderar as desigualdades de responsabilidade, as condições existentes entre os países e entre a sua população, pois diferença de renda e riqueza, raça, gênero, etnia, idade e identidades dentro do país também contribuem significativamente para as injustiças climáticas. É realizar uma análise local interseccional e multidimensional, reconhecendo as diferentes injustiças, inclusive, aquelas invisibilizadas, o que torna o debate ainda mais complexo. Sobre o peso das diferentes interseccionalidades e sua relação com a justiça climática.

Pessoas de cor, povos indígenas e mulheres são exemplos de grupos sociais que são desproporcionalmente vulneráveis aos efeitos de longo prazo do aumento da poluição do ar, calor extremo, seca, alimentos e escassez de água, doenças infecciosas, tempestades e inundações. Eles são mais vulneráveis a perturbações climáticas devido à discriminação, expectativas culturais e subordinação a posições nas hierarquias sociais (Harlan, 2015, p. 17, tradução nossa)¹⁰.

Quanto à desigualdade nas relações e seu impacto na construção da justiça climática, Kaijser e Kronsell (2014, p. 2) sinalizam que a presença de fatores geográficos e econômicos não são exaustiva. São necessários representantes de diferentes segmentos da sociedade. É fundamental envolver aqueles mais afetados e constantemente silenciados como mulheres, negros, indígenas e quilombolas, pois são eles os mais vulneráveis. São os que possuem menor capacidade de mitigação dos impactos climáticos, bem

como estão sub-representados em espaços de poder e de decisão, o que os afasta da participação de decisões políticas que os envolvem diretamente, a exemplo das mudanças climáticas.

Além de ampliar o debate com diferentes atores, a luta pela justiça climática deve acontecer em espaços distintos. Essa não é uma discussão apenas para altos fóruns e espaços internacionais. Envolver o local é necessário, porquanto é nesse ambiente onde se sente de forma mais proeminente os impactos das mudanças climáticas, onde se trava a luta diária pelo seu enfrentamento.

O combate ante a urgência climática requer uma abordagem coletiva e interseccional, que vá além de políticas e planos internacionais e nacionais. Para alcançar a justiça climática é necessário desencadear transformações nos processos de tomada de decisão jurídica também em níveis locais. Caso contrário, as deliberações internacionais não terão repercussão para além das cúpulas e fóruns de discussão, servindo apenas para embelezar minutas e acordos externos que não serão efetivos, pois não terão forças para ultrapassar as fronteiras e chegar ao local, superar a discussão e seguir para a implementação.

Assim, compreender como essas transformações pode — ou não — se materializar nos territórios exige deslocar o olhar para o nível local, onde a justiça climática se confronta com realidades sociais, institucionais e ambientais concretas. Nessa perspectiva, o presente trabalho toma o cenário a cidade de Belém como recorte empírico de análise, a fim de examinar como tais dinâmicas se expressam na sede da COP 30.

4. Justiça climática em Belém

A escolha de Belém como sede da COP30 reforça a necessidade de avaliar como a cidade tem promovido a equidade de gênero na governança climática. Para compreender o cenário local, apresentam-se alguns dados que revelam as condições e os desafios enfrentados pelas mulheres neste território.

De acordo com o último Censo do IBGE, Belém possui uma população de 1.303.403 habitantes, a maioria composta por mulheres, 53,1%, sendo que 72% deste grupo são pretas e pardas. Em Belém, 55,09% dos imóveis são chefiados por mulheres, segundo Censo IBGE (2022), sendo a maioria delas mulheres pretas e pardas, 77,13%. No 4º trimestre de 2023, Belém apresentou uma taxa de desocupação de 8,5% para os homens e 13,5% para as mulheres (PNAD Continua, 2024), evidenciando que as mulheres seguem enfrentando taxas de desocupação consideravelmente mais altas.

O município apresenta um elevado grau de urbanização, com 99,5% da população vivendo em áreas urbanas. Um alto percentual de moradores reside em favelas, 57,2%, Censo (2022). Esse cenário não revela apenas a concentração da população em áreas urbanizadas, mas também a persistência de condições de vulnerabilidade social, frequentemente associadas à precariedade de infraestrutura, ao acesso desigual a serviços públicos e à maior exposição a riscos socioambientais.

Conforme Nota Técnica da Presidência da República (Presidência da República, 2023) Belém é um dos 1.942 municípios brasileiros mais suscetíveis à ocorrência de deslizamentos, enxurradas e inundações. Cerca de 10% da população da capital vive em áreas sob risco de desastres hidrogeológicos, os quais podem ser agravados pela crise climática, de acordo com análise da InfoAmazonia com base em dados do Serviço Geológico do Brasil (SGB) e do IBGE.

Além disso, dados do Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN) apontam que Belém foi a capital brasileira com mais dias de eventos de calor extremo em 2024, evidenciando a crescente exposição da população urbana a riscos climáticos, como estresse térmico e a necessidade de pensar ações de políticas públicas voltada aos mais vulneráveis.

O percentual de eleitoras em Belém manteve-se em 54% nos pleitos de 2016 e 2020, evidenciando que as mulheres constituem a maioria do corpo eleitoral do município. Apesar disso, a representatividade feminina

no legislativo municipal mostrou-se significativamente inferior, alcançando apenas 8,6% em 2016 e 20% em 2020. Esses dados revelam uma persistente assimetria entre participação eleitoral e ocupação de cargos de poder, indicando que, embora as mulheres exerçam papel central no processo democrático enquanto eleitoras, sua presença nos espaços formais de tomada de decisão política permanece limitada, reforçando a existência de barreiras estruturais e institucionais à participação política feminina.

Diante do elevado número de mulheres e da vulnerabilidade econômica e social, bem como do apagamento político a que estão submetidas, emerge uma questão central: qual tem sido a atenção dedicada a esse grupo e qual o papel que lhes é conferido na governança climática da cidade? Nesse contexto, é pertinente avaliar em que medida Belém tem conseguido alinhar-se às orientações internacionais que recomendam a plena participação das mulheres nos processos de decisão e planejamento relacionados às mudanças climáticas.

Um dos caminhos selecionados para observar esse alinhamento foi a análise da atuação da cidade nos fóruns internacionais, como na Conferência das Partes. Entre o período de 2015 a 2024, Belém teve uma tímida participação nesse espaço, encaminhando representantes em apenas duas edições – a COP26 (Glasgow, Escócia, em 2021) e a COP 28 (Dubai – 2023). Na primeira participação encaminhou 3 representantes sendo 2 homens, enquanto na COP28 foram 7 participantes, sendo 5 homens. Assim, entre as duas edições totalizou 10 representantes, entre os quais 70% homens, reproduzindo as cenas identificadas no cenário internacional com participação predominantemente masculina.

Outro elemento que retrata a maneira como o município dialoga com a cena internacional é sua participação em redes transnacionais (*transnational cities networks* - RTMs). Este vínculo possibilita um campo de diálogo, aprendizado e construção de conhecimento, na medida em que os problemas comuns são identificados e alternativas adotadas são compartilhadas entre os participantes na tentativa de criar capacidade local para enfrentá-los. Belém faz parte de diferentes redes climáticas, como *Global Covenant of Mayors for Climate & Energy*, ICLEI, Rede Latino Americana Mercocidades tendo se vinculado a esta ainda nos anos 90 e aquelas em 2022.

Seguindo a pauta de gênero Belém é uma das oito cidades brasileiras associadas a RTM *Metropolis Women International Network*¹¹. Criada em 1984, com o objetivo de fornecer ferramentas e *insights* para tomar melhores decisões, levando em consideração uma perspectiva interseccional. A rede conta com 155 integrantes de 60 países diferentes. Belém aderiu ao grupo em 2024, assumindo o compromisso de promover políticas públicas mais inclusivas e sensíveis às questões de gênero.

Por sua vez, na cena nacional torna-se igualmente necessário verificar como tais diretrizes têm sido incorporadas no âmbito local, por meio de legislações, planos e demais instrumentos normativos que orientam a política climática da cidade. Essa análise auxilia na identificação de lacunas, assimetrias e desafios na tradução dessas orientações em ações concretas, capazes de responder às especificidades territoriais e sociais do contexto urbano.

Embora os municípios tenham responsabilidades constitucionais com a política de proteção ambiental (Barbi & Macedo, 2019, p. 41), apenas 12 municípios brasileiros desenvolveram legislação com foco específico climático (Ferreira & Seleguim, 2023, p. 14). Belém, entretanto, ainda não integra esse grupo, revelando um descompasso entre o discurso internacional sobre a necessidade de políticas locais robustas e a efetiva institucionalização de medidas normativas no contexto municipal.

Outra forma de os municípios assumirem a autonomia concedida e cooperarem com a União na implementação do Acordo de Paris é através da elaboração de plano local de ação climática municipal (PLAC). Estes demonstram a intenção do município de manter-se dentro das metas do Acordo de Paris. É a forma como as metas globais são traduzidas para o nível local.

O Plano de Ação Climática local de Belém (PLAC) é recente, foi lançado em 2024. E sua principal meta proposta é a redução em 100%, até 2050, das emissões de gases de efeito estufa. Para isso, o plano está

dividido em quatro eixos estratégicos e apresenta 27 ações prioritárias. Sob a análise de gênero, o termo mulheres aparece 3 vezes no documento. Em uma delas, para registrar que a maioria dos participantes na construção do Plano foram mulheres – 63,6%, enquanto as outras duas estão na subação 25.4 onde destaca a programas de incentivo à prática da agricultura urbana e periurbana com foco na atuação das mulheres.

Causa estranhamento que o Plano tenha contado com uma participação majoritária feminina em sua construção e, no entanto, as mulheres estão invisibilizadas no texto. Não há registro da vulnerabilidade de gênero, nem de sua capacidade adaptativa ou ainda de um conjunto robusto de ações direcionadas para elas. O tratamento conferido não reconhece a insegurança de gênero, nem tão pouco seu protagonismo e capacidade para esse enfrentamento a crise climática.

Esta ausência conduz à interpretação de que as mulheres participantes não tiveram voz ativa nos processos analisados ou não tiveram asseguradas as condições adequadas para a plena compreensão dos riscos, impactos e implicações das decisões tomadas. Tal cenário pode indicar não apenas um déficit de participação efetiva, mas também falhas nos mecanismos de informação, comunicação e inclusão, que acabam por silenciar as experiências e necessidades específicas das mulheres diante das vulnerabilidades a que estão expostas.

A palavra gênero é citada apenas uma vez, marcando presença no glossário do Plano. De acordo com o disposto no PLAC de Belém, a justiça climática estaria no centro assegurando que as ações propostas promovam equidade e atendam às necessidades de quem mais sente os efeitos das mudanças climáticas. Embora este termo apareça em seis diferentes momentos, não está vinculado diretamente à elaboração de alternativas que diminuam de forma equitativa os riscos das mudanças climáticas para as mulheres.

O Plano de Belém também chama atenção sob o aspecto da justiça climática por não mencionar à população preta e parda, embora 73,3% da sua população se autodeclare negra (*Guia Negro*, com base em IBGE, 2022). As comunidades tradicionais são citadas seis vezes ao longo do texto, sendo indicadas apenas duas ações e uma subação direcionadas para este grupo.

Essa assimetria evidencia um descompasso entre o reconhecimento formal e a operacionalização de políticas públicas, revelando uma abordagem mais declaratória do que substantiva. Como resultado, as especificidades, os saberes e as vulnerabilidades próprias das comunidades tradicionais permanecem marginalmente incorporados, limitando a efetividade das medidas propostas e reforçando dinâmicas históricas de exclusão no processo de formulação e implementação das políticas climáticas.

Desta forma o Plano Local de Ação Climática de Belém chama atenção, pois, ao mesmo tempo em que incorporou ampla participação comunitária e feminina, ainda está distante de examinar os impactos ambientais e humanos das mudanças climáticas através das lentes da justiça social.

Outro instrumento analisado foi o Fórum Municipal Climático de Belém, criado por Decreto nº 107.851/2023 e conta com 68 representantes entre os quais lideranças das classes trabalhadoras e empresariais, de movimentos dos povos tradicionais de matriz africana, indígenas, quilombolas, movimentos de mulheres, juventude, ribeirinhos, agricultura familiar, LGBTQI+ e ONGs de proteção ambiental.

O espaço reflete uma demanda da sociedade por maior participação nas discussões e ações relacionadas às mudanças climáticas em Belém. Sua criação registrou a participação ativa de organizações da sociedade civil que discutem os impactos da crise climática na cidade de maneira interseccional, conferindo espaço para distintos segmentos inclusive para as mulheres. Essa abordagem possibilitou a inclusão de diferentes segmentos sociais nos debates, assegurando, entre outros pontos, a abertura de voz e representação para as mulheres, cuja participação é fundamental para a construção de respostas mais justas e efetivas aos desafios climáticos.

Diante da intensificação dos desafios impostos pela agenda climática, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Belém (SEMMA) foi renomeada para Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Clima (SEMMAAC), conforme a Lei nº 9.881, de 27/03/2023. No que se refere à ocupação desse espaço de 2016 a 2024, observou-se que o cargo de secretário, responsável pela condução política e estratégica da pasta tem sido ocupado majoritariamente por homens. Sendo seis homens e apenas uma mulher. Ou seja, a representatividade de gênero no período foi de apenas 16,7% reproduzindo a lógica nacional, onde menos de 30% das secretarias de meio ambiente são dirigidas por mulheres (dados referentes a maio de 2023).

Outro instrumento analisado foi o Plano Plurianual de Belém 2022/2025. Sob a temática de gênero, demonstrou preocupação com a violência que afeta as mulheres, com a revisão do Plano Municipal de Políticas para as Mulheres, realizada em 2023, e a formação de parcerias para efetivação de políticas públicas para as mulheres. Com relação ao aspecto climático, o instrumento de planejamento atual de Belém registra a instauração e operacionalização do Fórum Municipal de Mudanças Climáticas, o qual foi constituído em 2023.

Por sua vez, o PPA anterior de Belém trazia um quantitativo mais amplo e diversificado de ações voltadas especificamente para as mulheres. Além de abordar ações de proteção à violência, propunha a realização de diagnóstico desse grupo, implantação de unidade de saúde específica para mulheres e a produção de unidades habitacionais, prioritariamente, de interesse social para mulheres em situação de violência, com sofrimento psíquico, portadoras de HIV-Aids, apresentando assim um olhar abrangente sobre esse público. Com relação ao aspecto climático nada foi observado nesta edição do Plano Plurianual de Belém.

De modo similar, em nenhum dos dois PPAs analisados foram identificadas ações que dialogassem diretamente com as duas agendas, o que demonstra fragmentação entre elas. Além disso, observa-se uma tímida preocupação com os temas, expressa tanto pela superficialidade das menções quanto pela ausência de estratégias consistentes de implementação. Ademais, o formato adotado pelo município na construção do PPA não incluiu a identificação dos ODSs, o que dificulta a leitura interdisciplinar entre as duas Agendas e a verificação do alinhamento das ações locais aos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro.

Outro instrumento que integrou a presente análise foi o Plano Diretor Urbano de Belém (PDDU). Este está disposto na Lei nº 8655, de 30 de julho de 2008 e deveria ter sido revisado em 2018, conforme estabelece o Estatuto da Cidade. O PDDU em vigência da cidade sede da COP30, além de atrasado, não possui uma seção específica para as mudanças climáticas, nem apresenta esta preocupação entre os seus objetivos e as suas diretrizes. O termo mudanças climáticas não aparece no referido instrumento, sequer há registro de mitigação, adaptação climática, resiliência ou gases de efeito estufa.

Em relação à equidade de gênero, o texto do PDDU traz apenas duas menções, sendo uma na diretriz de política de assistência social, o qual apresenta a execução de programas de prevenção e de combate a toda e qualquer violência e formas de preconceito contra a mulher (art. 19, VIII) e o art. 174 apresenta a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia. Assim, diante do contexto não há que se falar em conexão entre as duas agendas. Essa falta de conexão compromete a coerência das políticas públicas e limita o potencial de enfrentamento de problemas complexos que exigem respostas intersetoriais e coordenadas como é o caso da justiça climática.

No âmbito do legislativo municipal, Belém se destaca por possuir uma Comissão Permanente de Meio Ambiente e Clima, elemento que indica um reconhecimento formal da centralidade da pauta ambiental e climática. Ainda que tal estrutura não assegure, por si só, a transversalidade dessas agendas nas demais comissões ou no processo legislativo como um todo, vale destacar que ela representa um avanço, sobretudo, porque até o momento observou a equidade de gênero em sua composição.

Dessa forma, em um movimento marcado por avanços e momentos de estagnação, Belém vai delineando os contornos de sua governança climática. Esse processo, ainda em construção, evidencia a disposição

do município em aproximar a agenda de gênero e de clima, mas também revela às dificuldades estruturais, institucionais e sociais que limitam a consolidação de uma estratégia consistente e de longo prazo capaz de fortalecer a conexão das duas agendas e garantir a sua implementação.

5. Considerações finais

Diante da análise, constata-se que a governança climática de Belém em alguns momentos se conecta com a agenda de gênero inovando na criação de estruturas e instrumentos normativos, a exemplo da criação do Fórum Climático Municipal, o qual representa um passo importante na consolidação de uma governança climática inclusiva e participativa, ao reunir atores de diferentes esferas – sociedade civil, especialmente de segmentos historicamente invisibilizados. Essa instância, de natureza multinível e composta por multiatores, têm o potencial de democratizar o debate climático no território e contribuir para a justiça climática.

Complementarmente, a atuação da Comissão Permanente de Meio Ambiente da Câmara Municipal evidencia um esforço do Legislativo local em ampliar a agenda climática para além do Executivo, inserindo a temática na esfera legislativa, contribuindo para que a governança climática da cidade não fique restrita às ações do executivo, mas se consolide como uma pauta institucional mais ampla, com maior potencial de continuidade e fiscalização. Além disso, a comissão também se destaca por incorporar a preocupação com a paridade de gênero, sinalizando o reconhecimento da importância de uma abordagem interseccional nas políticas públicas voltadas à crise climática, construindo um exemplo a ser seguido pelos demais municípios que almejam a justiça climática.

Por outro lado, a cidade da COP30 enfrenta desafios estruturais que exigem atenção imediata, como a necessidade de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) e sua atualização sob a lente da justiça climática. Outro aspecto a ser enfrentado é a ausência de um marco legislativo específico voltado à política climática municipal, que, ademais, incorpora de forma expressa a perspectiva de gênero em seus instrumentos normativos. Esta também precisa ser aprimorada no Plano de Ação Climática, uma vez que o documento não contempla de forma explícita os impactos diferenciados das mudanças climáticas sobre as mulheres, sobretudo aquelas em situação de vulnerabilidade social.

Outro espaço para melhoria é a participação das mulheres belenenses na cena política, em espaços de poder, conferindo as mesmas a oportunidade de representarem os interesses do grupo que não é minoria, é invisibilizado.

Outro espaço relevante para aprimoramento refere-se à ampliação da participação das mulheres belenenses na cena política e nos espaços de poder. Garantir maior presença feminina nesses âmbitos significa não apenas fortalecer a representatividade democrática, mas possibilitar que mulheres atuem como agentes na formulação, implementação e fiscalização de políticas públicas, representando interesses de um grupo que, embora majoritário em termos populacionais, permanece frequentemente marginalizado nos processos decisórios. Tal ampliação contribui para a incorporação de perspectivas diversas e para a construção de políticas mais sensíveis às desigualdades de gênero presentes no contexto local, inclusive climático.

De forma geral, os dados analisados revelam que a capital da COP30 precisa avançar na justiça climática e para isso torna-se essencial incluir a lente de gênero sobre diferentes instrumentos normativos e oportunizar a participação feminina nos espaços de governança climática, caso contrário, corre o risco de perpetuar desigualdades históricas e comprometer a efetividade das políticas climáticas adotadas.

A ausência dessa perspectiva não apenas fragiliza a capacidade de resposta às vulnerabilidades socioambientais existentes, como também tende a reproduzir desigualdades históricas de poder e representação, limitando o alcance transformador das políticas adotadas ao mesmo tempo em que se amplia o risco de que as ações climáticas permaneçam desconectadas das realidades locais e dos compromissos internacionais assumidos.

NOTAS

¹ Este artigo é parte da tese de doutorado da autora, intitulada Mudanças climáticas e questão de gênero: uma análise dessa interface em cidades brasileiras no contexto dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (2015-2024), defendida no programa de pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal da Bahia (UFBA, Brasil), em 2025.

² No original *Seventy percent of the 1.3 billion people living in conditions of poverty are women* (United Nations Development Programme, 2009, p. 4).

³ No original: *The principal objective of this Alliance is to ensure that policies, initiatives and decision-making processes on climate change include the gender approach at global, regional and national levels. The fundamental principle is to guarantee the inclusion of women's voices in decision-making and in policymaking* (United Nations, 2009, pp. 49-50).

⁴ No original: *De esta manera, este fondo se constituye en el primer mecanismo de financiamiento público que incluye, desde su creación, la promoción de la igualdad de género* (Aguilar Revelo, 2021a, p. 17).

⁵ No original: *género se convierta en un ítem permanente en la Agenda de la COP* (Aguilar Revelo, 2021a, p. 17).

⁶ Disponível em [http://www.onumulheres.org.br/noticias/espaco-de-lideranca-para-as-mulheres/] (acesso em 20 de abril de 2023).

⁷ No original: *no tienen las mismas condiciones de acceso para participar en la agenda de investigación sobre el tema. Ellas no son protagonistas como sujetos de conocimiento* (Fosado Centeno, 2019, p. 25).

⁸ No original: *el movimiento de justicia climática es la respuesta del movimiento internacional de justicia ambiental al cambio climático* (Borràs, 2016, p. 99).

⁹ No original: *La justicia es el objetivo a lograr, la equidad es el medio que permitiría el tránsito justamente hacia este objetivo, con la justicia climática como fin último, mediante el logro del objetivo común, previsto en el artículo 2 de la Convención, de lograr "la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas para el sistema climático* (Borràs, 2016, p. 106).

¹⁰ No original: *People of color, Indigenous peoples, and women are example of social groups that are disproportionately vulnerable to the long-term effects of increased air pollution, extreme heat, drought, food and water shortages, infectious disease, storms, and floods. They are more vulnerable to climate disruption due to discrimination, cultural expectations, and subordinate positions in social hierarchies* (Harlan et al., 2015, p. 17).

¹¹ Metropolis (disponível em [https://www.metropolis.org/about-us], acesso em 24 de junho de 2024).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Revelo, L. (2019). Género y cambio climático: Retrospectiva y retos. *Cuadernos de Investigación UNED*, 11(1).
- Aguilar Revelo, L. (2021). *La igualdad de género ante el cambio climático: ¿Qué pueden hacer los mecanismos para el adelanto de las mujeres de América Latina y el Caribe?* (Serie Asuntos de Género, No. 159; LC/TS.2021/79). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Barbi, F., & Macedo, L. V. de. (2019). Transnational municipal networks and cities in climate governance: Experiments in Brazil. In J. van der Heijden, H. Bulkeley, & C. Certomà (Eds.), *Urban climate politics: Agency and empowerment* (pp. 59–79). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108632157>
- BBC News Brasil. (2022, Novembro 16). *COP27: Onde estão as mulheres nas delegações oficiais da conferência do clima?* <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-63651665>
- Borràs, S. (2016). Movimientos para la justicia climática global: Replanteando el escenario internacional del cambio climático. *Relaciones Internacionales*, 33, 97–119. <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2016.33.005>
- Branco, M. G., & Armada, C. A. S. (2018). Desafios e perspectivas para a justiça ambiental face à nova realidade das mudanças climáticas. *REBELA – Revista Brasileira de Estudos Latino-Americanos*, 8(2), 322–339.
- Brasil. Ministério do Desenvolvimento Regional, Secretaria de Proteção e Defesa Civil, Universidade Federal de Santa Catarina, & Centro de Estudos e Pesquisas em Engenharia e Defesa Civil. (2023). *Atlas digital de desastres no Brasil*. <http://atlasdigital.mdr.gov.br/>
- Brasil. Presidência da República. Casa Civil. (2023). *Nota Técnica nº 1/2023/SADJ-VI/SAM/CC/PR*.
- Brasil. Secretaria-Geral da Presidência da República. (2024, December 23). *As mulheres negras e a luta pela segurança alimentar e nutricional*. <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2024/dezembro/as-mulheres-negras-e-a-luta-pela-seguranca-alimentar-e-nutricional>
- Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. (2024). *Seis em cada dez municípios têm a maioria do eleitorado feminina*. <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Julho/seis-em-cada-dez-municipios-tem-a-maioria-do-eleitorado-feminina>
- Cavalcanti, E. R., et al. (2022). Movimentos sociais na ocupação de imóveis vazios nas áreas centrais e o enfrentamento inclusivo das mudanças climáticas: Os casos de São Paulo e Natal. *Revista de Direito da Cidade*, 14, 138–169.
- Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais. (2024, Novembro 26). *Nota Técnica nº 679/2024/SEI-CEMADEN: Histórico de secas no Brasil e projeções 2024*. https://www.gov.br/cemaden/pt-br/assuntos/noticias-cemaden/cemaden-analisa-secas-recentes-no-brasil-e-apresenta-diagnostico-e-projecoes-como-subsidio-para-a-cop-16/NotaTcnicaHistoricodeSecasnoBrasileProjecoes_2024_CEMADEN_202411.pdf
- Confederação Nacional de Municípios. (2025). *Panorama dos desastres no Brasil: 2013 a 2024*. https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2025/Estudos_Tecnicos/ET_DEFCIVIL_05-2025_Panorama_dos_Desastres_no_Brasil_2013_a_2024.pdf
- Fagundez, G. T., Albuquerque, L., & Filpi, H. (2020). Violação de direitos humanos e esforços de adaptação e mitigação: Uma análise sob a perspectiva da justiça climática. *RIDH – Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos*, 8(1), 227–240.
- Ferreira, L. da C., & Seleguim, F. B. (2023). *A emergência climática: Governança multinível e multiatores no contexto brasileiro*. Editora CRV.
- Fosado Centeno, E. J. (2019). La lógica de género en la configuración del discurso climático: Un análisis del campo institucional (1994–2015). *GénEros – Revista de Investigación y Divulgación sobre los Estudios de Género*, 26(Época 2), 7–39.
- Fundação João Pinheiro. (2020). *Déficit habitacional no Brasil: 2016–2019*. Fundação João Pinheiro.
- Georgetown Institute for Women, Peace and Security. (2025, November 11). *Women's leadership as the missing link in climate action at COP30*. <https://giwps.georgetown.edu/2025/11/11/policy-paper-womens-leadership-as-the-missing-link-in-climate-action-at-cop30/>
- Guia Negro. (n.d.). *Qual o percentual de pessoas negras em cada capital brasileira? Levantamento com dados do Censo Demográfico 2022 (IBGE)*. <https://guianegro.com.br/qual-o-percentual-de-pessoas-negras-em-cada-capital-brasileira/>
- Harlan, S. L., Pellow, D. N., Roberts, J. T., Bell, S. E., Holt, W. G., & Nagel, J. (2015). Climate justice and inequality. In R. E. Dunlap & R. J. Brulle (Eds.), *Climate change and society: Sociological perspectives* (pp. 127–163). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199356102.001.0001>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2024, 21 de março). *Censo 2022: Informações de população e domicílios por setores censitários auxiliam gestão pública*. Agência de Notícias IBGE. <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/39525-censo-2022-informacoes-de-populacao-e-domicilios-por-setores-censitarios-auxiliam-gestao-publica>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2024, 14 de novembro). *Censo 2022: 87% da população brasileira vive em áreas urbanas*. Agência de Notícias IBGE. <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41901-censo-2022-87-da-populacao-brasileira-vive-em-areas-urbanas>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2024). *Panorama Censo 2022: População – quantidade de homens e mulheres*. <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>

Kaijser, A., & Kronsell, A. (2014). Climate change through the lens of intersectionality. *Environmental Politics*, 23(3), 417–433. <https://doi.org/10.1080/09644016.2013.835203>

Lacerda, L. (2025, January 3). *2024 é o ano mais quente já registrado no Brasil*. Folha de S.Paulo. <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2025/01/2024-e-o-ano-mais-quente-ja-registrado-no-brasil.shtml>

Lima, L. M. R. T. (2021). *Mulheres e (in)justiça climática no antropoceno: Uma abordagem interseccional*. Lumen Juris.

Louback, A. C. (Coord.). (2022). *Quem precisa de justiça climática no Brasil?* Gênero e Clima; Observatório do Clima. <https://generoeclima.oc.eco.br/lancamento-quem-precisa-de-justica-climatica-no-brasil/>

Maguire, R., Carter, G., Mangubhai, S., Lewis, B., & Rimmer, S. H. (2023). UNFCCC: A feminist perspective. *Environmental Policy and Law*, 53(6), 369–383. <https://doi.org/10.3233/EPL-239007>

Milanez, B., & Fonseca, I. F. da. (2010). Justiça climática e eventos climáticos extremos: O caso das enchentes no Brasil. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, 93–102.

Olivera, M., et al. (2021). *A dimensão de gênero no Big Push para a Sustentabilidade no Brasil: As mulheres no contexto da transformação social e ecológica da economia brasileira* (Documentos de Projetos LC/TS.2021/6; LC/BRS/TS.2021/1). Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe; Fundação Friedrich Ebert Stiftung.

Robinson, M. (2021). *Justiça climática: Esperança, resiliência e a luta por um futuro sustentável*. Civilização Brasileira.

Scotti, G., & Pereira, D. (2022). Injustiça climática: A desigualdade social como violação à garantia de direitos. *Revista de Direito Público*, 19(104), 288–315.

Tokar, B. (2019). On the evolution and continuing development of the climate justice movement. In T. Jafry, K. Helwig, & M. Mikulewicz (Eds.), *Routledge handbook of climate justice* (p. 15). Routledge.

Trannin, M. C. (2022). Climate justice: A new way of looking at environmental issues. *Ciência e Natura*, 42, e20. <https://doi.org/10.5902/2179460X38599>

United Nations Framework Convention on Climate Change. (2002). *Report of the Conference of the Parties*

on its seventh session, held at Marrakesh from 29 October to 10 November 2001. United Nations. <https://unfccc.int/documents>

United Nations Framework Convention on Climate Change. (2014). *Lima call for climate action*. https://unfccc.int/files/meetings/lima_dec_2014/application/pdf/auv_cop20_lima_call_for_climate_action.pdf

United Nations. (2009). *Climate justice for a changing planet: A primer for policy makers and NGOs*. https://unctad.org/system/files/official-document/ngls20092_en.pdf

UN Women. (2022). *Progress on the Sustainable Development Goals: The gender snapshot 2022*. https://www.unwomen.org/sites/default/files/2022-09/Progress-on-the-sustainable-development-goals-the-gender-snapshot-2022-en_0.pdf

Vianna, M. D. de A. (2022). Mulheres, crise climática e COP27: O protagonismo feminino sob a lente da justiça climática. *Organicom*, 19(40), 90–110. <https://doi.org/10.11606/issn.2238-2593.organicom.2022.206653>