

Universidade do Estado do Rio de Janeiro  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas  
Curso de Relações Internacionais

Júlia Nascimento Santos

**A internalização política da Convenção Ramsar no Brasil:**  
o caso do Estuário Amazônico e seus Manguezais

Rio de Janeiro

2023



Dedico essa monografia a todos os jovens e as gerações futuras com todo seu poder enérgico de transformação. Que não somente o conhecimento, mas também o amor e a utopia política que este trabalho busca inspirar possam contribuir de alguma forma para uma sociedade mais justa para eles.

## Agradecimentos

Em primeiro lugar gostaria de agradecer aos meus ancestrais, mais distantes e mais próximos. Foi graças as lições, ensinamentos e valores passados, ou até aqueles retidos, que pude me formar enquanto pessoa fruto de dois núcleos familiares distintos. Gostaria de agradecer especialmente as mulheres da minha família que vieram antes de mim e se esforçaram tanto para construir padrões de comportamento e relacionamento mais saudáveis, foi graças a elas que aprendi a amar a mim e ao outro na mesma medida.

Preciso agradecer profundamente também a minha rede de apoio que me sustentou incansável e constantemente durante meu processo de formação e escrita deste trabalho, o qual não foi fácil. Especialmente a Beatriz, Giovana, Anna, Pedro e Arthur, que ouviram meu choro ainda que contido e me ergueram quando eu precisava. Não preciso nem mencionar que este papel também foi executado incontáveis vezes pela minha mãe, meu pai, meus avós, meus tios e meus primos, os quais fazem parte de mim, assim como eu deles.

Gostaria de estender meus agradecimentos a todos os meus professores que me acompanharam desde a primeira vez que pisei em uma escola até o momento da minha graduação, especialmente a Carlos Milani que me estimulou a seguir a carreira acadêmica, me mostrou a beleza do pensamento crítico e contribuiu mais que qualquer um para meu amadurecimento acadêmico. Agradeço também a Rubens Duarte, Ana Paula Tostes, Jana Tabak, Layla Dawood e Mário Soares, que me ensinaram mais do que posso descrever e me inspiram enquanto profissionais.

Por fim, gostaria de agradecer a todos que estiveram presentes, ainda que distantes, em minha jornada, todos me ensinaram algo através de palavras, gestos, carinhos, atenção, brigas ou silêncios. Sou profundamente grata aos ciclos que me trouxeram até aqui. Continuarei buscando melhorar enquanto profissional, indivíduo, pesquisadora, amiga, irmã, filha, mulher e tantas outras facetas que me cabem.

## Sumário

<b>1. Introdução.....</b>	<b>4</b>
<b>2. Opções teóricas e metodológicas.....</b>	<b>6</b>
<b>3. A Convenção Ramsar e seu papel na conservação das zonas úmidas protegidas.....</b>	<b>15</b>
<b>4. A internalização política da Convenção Ramsar no Brasil.....</b>	<b>25</b>
<b>5. Conclusão.....</b>	<b>42</b>
<b>6. Referências.....</b>	<b>43</b>

## Introdução

As mudanças climáticas têm sido estudadas por cientistas individuais desde o século XIX e constatadas pela comunidade científica desde, pelo menos, a década de 1960 e 1970, como será mostrado adiante neste trabalho, com o histórico da Convenção Ramsar. Porém, foi a partir da criação do IPCC<sup>1</sup> em 1988, e seu primeiro relatório em 1990<sup>2</sup>, que as mudanças climáticas, e a interferência humana sobre o meio ambiente, começaram a ser debatidas mais amplamente. A partir de então, as questões concernentes à ecologia política, à emergência climática e sua relação com a soberania estatal passaram a permear de forma mais intensa os debates nas Relações Internacionais (MILANI, 2008).

Entretanto, além dos cientistas, outros atores internacionais preocupados com a urgência climática têm atuado para mitigar seus efeitos, como as redes de ativismo social e ONG's ecológicas<sup>3</sup>, as quais contribuem para o processo de internalização política e o próprio fazer político no território, no que concerne as disputas ideológicas. Além disso, o debate sobre a dialética entre a forma de interferência das organizações internacionais na vida política dos Estados e a capacidade dos mesmo Estados, principalmente os mais poderosos, de moldarem as normas a serem difundidas pelas organizações internacionais requer análise, considerando-se elementos como a criação e difusão de normas internacionais com base no comportamento político doméstico, por exemplo com a instituição de leis e proteção do meio ambiente, e o intercâmbio de normas e conceitos nos espaços multilaterais. Busca-se ainda, apresentar neste trabalho as disputas internas dos grupos de interesse sobre a atuação brasileira na Convenção Ramsar e no processo de formulação da política ambiental de proteção e integração dos manguezais com a sociedade.

Com isso, o presente trabalho busca analisar a política ambiental e climática brasileira e a organização internacional da Convenção Ramsar, centrado na dialética da sua domesticação política e da interferência brasileira na gestão dos sítios Ramsar, ou seja, de que forma esta impactou na gestão desses sítios Ramsar no Brasil, tanto sob o aspecto político legislativo

---

<sup>1</sup> Painel Intergovernamental sobre Mudanças do Clima, IPCC sigla em inglês.

<sup>2</sup> IPCC, 1990.

<sup>3</sup> Aqui tomo como referência as redes de ativismos transnacionais, as organizações não-governamentais, os movimentos sociais locais e demais articulações políticas que se concebem preocupadas com a justiça socioambiental, a ecologia política, o desenvolvimento ambiental justo e o racismo ambiental. Não se consideram nesta análise as comunidades ativistas ambientais religiosas, os lobbys e conglomerados empresariais e as redes de atuação política em internacional em defesa de uma ecologia fraca, subserviente ao capital. Para mais detalhamento sobre esta discussão ver Milani (2008) e Beckerman (1994).

quanto sob o aspecto biosociopolítico, em que se identifica a atuação de redes sociais e comunidades tradicionais em contato com o meio físico e a relevância desta forma de interação. Para isso, toma-se como estudo de caso o sítio Ramsar “Estuário Amazônico e seus manguezais”.

Além disso, o trabalho questiona algumas categorias das Relações Internacionais como os interesses e o modelo racional de atuação estatal, os quais possuem um caráter homogêneo na perspectiva das correntes teóricas mainstream, a exemplo do neorealismo e do neoliberalismo, bem como a posição de Estados do Sul-Geopolítico<sup>4</sup>, como o Brasil, na proposição de normas internacionais. Além disso, propõem-se reflexões sobre conceitos apresentados pela Convenção, como o uso consciente dos recursos naturais dos sítios Ramsar e a interação saudável entre humano e não humano nesses sítios. Soma-se a esses tensionamentos a aplicação da ecologia política como conjunto de princípios e valores de vida e de organização social para se refletir sobre o papel das normas e leis na tradução dos interesses sociais coletivos, considerando-se a complexidade de representação dos interesses das formas não-humanas de vida. Assim, dedica-se maior atenção aos resultados legais da Convenção de Ramsar e ao que não é incorporado, aos impasses inerentes à política e à cooperação interestatal.

Para isso, cabe ressaltar a importância dos sítios Ramsar, principalmente dos manguezais, para o meio ambiente e o clima planetário. Leite (2018) afirma que os Manguezais são locais de grande importância ecológica na medida em que são sumidouros de carbono e que sua forma ajuda a proteger a biodiversidade de espécies tanto da fauna quanto da flora. Outro ponto de destaque é que estes ecossistemas estão sob ameaça principalmente devido ao seu histórico de destruição, aterramento, drenagem ou eutrofização. Essa discussão será retomada na terceira parte deste trabalho e teve influência enriquecedora do professor Mário Soares da faculdade de Oceanografia da UERJ e coordenador do Núcleo de Estudos em Manguezais, NEMA, que contribuiu para a pesquisa com as aulas teóricas sobre os manguezais a partir da perspectiva oceanógrafa, além de co-orientar a pesquisadora a partir da sua experiência em monitoramento e estudo aprofundado do impacto sobre manguezais.

Com isso, o trabalho apresentará no primeiro capítulo as definições dos conceitos aqui mobilizados para se compreender a análise proposta acerca da influência política da Convenção

---

<sup>4</sup> Aqui tomo como referência a definição de Duarte e Milani (2021): “O Sul geopolítico engloba países em desenvolvimento que têm sido marginalizados dos papéis sociais de tomadores de decisão na governança global, dada sua posição mediana ou baixa na hierarquia de poder global. Esses países podem buscar reconhecimento através da construção de coalizões ‘do sul’ [...] e desafiar as narrativas do norte [...], promovendo assim visões alternativas sobre a universalização das normas”. (Tradução própria)

no manejo dos sítios Ramsar brasileiros. Já no segundo capítulo serão abordados o histórico da Convenção, como esta surgiu, qual a sua estrutura organizacional e atuação. O terceiro enfoca o caso brasileiro estudado e analisa os principais resultados desde a criação do sítio, bem como as principais tensões na aplicação dos conceitos durante a prática de manejo e proteção na integração entre homem e sítio Ramsar.

## **1. Opções teóricas e metodológicas**

Em primeiro lugar, para compreender a análise aqui pretendida faz-se necessário delimitar teoricamente os conceitos que serão mobilizados. Nesse sentido, a proposta do trabalho é refletir sobre o impacto das organizações internacionais na condução política da agenda ambiental, no caso o objeto de estudo é a Convenção Ramsar sobre as zonas úmidas, e se espera observar a correlação entre os impactos ambientais positivos advindos de sua proteção, no âmbito brasileiro, e a interação saudável entre as formas de vida humana e não-humana. Assim, este trabalho apresenta apenas um caso dentre tantos que as diversas agendas das Organizações Internacionais tratam, e por isso não se almeja encerrar a discussão, mas sim dar-lhe continuidade. Nesse sentido, serão apresentados os resultados observados e as relações entre a política ambiental nacional para as zonas úmidas e as discussões dentro da Convenção Ramsar, como as diretrizes propostas na Convenção ressoam na legislação e na política nacional, nas práticas das comunidades locais e quais aspectos da organização brasileira são inovadores frente aos processos políticos observados na Convenção.

Para isso, busca-se compreender primeiro o que é uma Convenção internacional e como os atores interagem dentro da instituição. A seguir, define-se a organização internacional a partir do estabelecimento de normas, com base na chave interpretativa do construtivismo (ACHARYA, 2004; WENDT, 1992; HOPF, 1998; CHECKEL, 1999) e a crítica proposta por Duarte e Milani (2021) para subverter as origens dos atores “produtores de normas” e dos “tomadores de normas” no contexto internacional e apresentar uma proposta de análise pautada na dialética entre a esfera doméstica e o âmbito internacional. Após, apresenta-se o olhar da ecologia política para questionar como agentes políticos contestam as normas internacionais

usualmente apresentadas a partir da experiência política do Norte geopolítico, bem como o entendimento de natureza na política ambiental.

O estudo das organizações internacionais (OI's) teve crescente produção acadêmica no Brasil ao longo das décadas de 1980 e 1990 no campo das Relações Internacionais e, buscava sobretudo analisar como e por que os países se associavam e cooperavam em torno de um determinado tema ou interesse. Este movimento suscitou análises sobre o novo ambiente internacional permeado por atores que regulam as ações dos Estados, as instituições, que criaram uma padronização e previsibilidade nas ações dos atores dentro do ambiente internacional anárquico (HALL; TAYLOR, 1996; SEITENFUS, 2012).

Nesse sentido, Seitenfus (2012) analisa que:

Até o surgimento das instituições internacionais, havia simplesmente a clássica comunidade de direito internacional reunindo instituições nacionais. Entre elas estabeleciam-se relações contratuais que respeitavam princípios mínimos de direito costumeiro. [...] Elas (as OI's) constituem um espaço de diálogo, por vezes de confronto, que representa um esforço de civilização significativo no contexto das relações internacionais.

Assim, as Organizações Internacionais apresentam outros componentes de funcionamento para além da relação bilateral entre os Estados. Seitenfus (2012) coloca que as Organizações Internacionais possuem alguns elementos mais burocráticos e processuais que os regimes, como um Tratado Constitutivo, o qual define as obrigações e direitos dos Estados, tal qual uma constituição nacional. Além disso, ressalta também a implicação de órgãos permanentes, objetivos de interesse comum e a compreensão de que os Estados podem ser portadores de direitos e obrigações distintos de acordo com suas capacidades materiais.

Sob essa perspectiva, entende-se que as OI's proporcionam um espaço para o diálogo e a disputa de interesses de forma rotineira, e não mais eventualmente em reuniões diplomáticas (SEITENFUS, 2012), o que permite que os Estados troquem informações e objetivos entorno de um quadro normativo e de princípios da Organização, tornando-os mais previsíveis em suas ações, o que Keohane (1984) defende ser um facilitador da paz. Para o campo das Relações Internacionais, os estudos da paz e da guerra são fundacionais e as tradições teóricas da área, o realismo e o liberalismo, partem do princípio de que o Estado age no ambiente internacional como um ator unitário, ou seja, como um corpo coeso que interage com demais atores coesos, os quais buscam satisfazer suas necessidades e interesses por meio do cálculo racional de custos e benefícios (KEOHANE, 1984; HOPF, 1998; SEITENFUS, 2012).

Nesse sentido, os autores das correntes teóricas neorealistas e neoliberais não enfocam as influências políticas do contexto doméstico dos Estados para analisar a sua atuação no ambiente internacional, considerando apenas as capacidades materiais domésticas como tamanho da população e do território, capacidade militar e econômica que se traduzem em poder latente para projeção no ambiente internacional, ou simplesmente em atributos para a realização de seus objetivos por meio da cooperação (GILPIN, 1981; WALTZ, 1979; KEOHANE, 1984). Assim, os interesses e as necessidades daquela sociedade representada pelo Estado são tomados como homogêneos, definidos através de escolhas racionais dos tomadores de decisão em que o resultado sub-ótimo<sup>5</sup> é alcançado, seja por meio das instituições e da cooperação entre esses atores, seja por meio de alianças temporárias e do balanceamento de poder.

Dessa forma, a inserção das OI's no sistema internacional altera o cálculo de ação, uma vez que estas permitem que se estabeleça um diálogo rotineiro como dito anteriormente, o que é percebido pelos neoliberais como um facilitador para a paz na medida em que reduz as incertezas quanto aos interesses dos demais atores e instiga relações de confiança através da troca de informações transparentes (KEOHANE, 1984). Entretanto, as Organizações Internacionais nesse contexto ainda são percebidas apenas como parte de uma estrutura na qual a relação entre os Estados se dá, ou seja, ela é apenas uma arena de debates em torno de uma determinada área-tema de interesse, além de se ausentar os constrangimentos e reforço das assimetrias de poder que as instituições multilaterais, como a Convenção Ramsar, podem promover ao permitir que Estados poderosos no Norte-Geopolítico se alinhem e promovam os seus valores e princípios por meio da difusão de normas.

Por outro lado, as correntes construtivistas consideram as instituições internacionais como agentes, e não apenas estruturas que enquadram a agência dos Estados nacionais (ACHARYA, 2004; WENDT, 1992; HOPF, 1998; CHECKEL, 1999; SEITENFUS, 2012). Além disso, não somente os Estados ao interagirem entre si influenciam-se mutuamente, como o ambiente internacional anárquico, a ação das Organizações Internacionais, os movimentos transnacionais e demais atores do sistema internacional possuem agência para interferir na tomada de decisão e escolha dos Estados. Isso fica evidente na medida em que ONG's, empresas privadas, redes de movimentos sociais, entre outros, mesmo sem compor o quadro de partes

---

<sup>5</sup> Esse termo diz respeito a teoria Neoliberal das Relações Internacionais, em que o Estado na busca pelo resultado ótimo de uma política externa, qual seja a satisfação dos seus objetivos, encontra demais Estados perseguindo a mesma estratégia, já que seria a lógica racional antes apresentada, o que constrange a ambos e os condiciona à cooperação para que consigam o segundo melhor resultado possível, o sub-ótimo, que não necessariamente é igual para todas as partes, ele por vezes é desproporcional (Keohane, 1984).

contratantes das Organizações Internacionais, portanto sem poder decisório, possuem influência na organização social do ambiente internacional, inclusive para a relação dos Estados entre si e com a própria Organização, como no caso da Convenção Ramsar e a atuação da International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, IUCN, e International Waterfowl & Wetlands Research Bureau, IWRB, atual Wetlands International, que será apresentado no próximo capítulo.

Nessa lógica, a análise proposta pelo construtivismo argumenta que os Estados não interagem no sistema internacional de forma ahistórica e a anarquia não significa ausência de relações culturais, interesses, disputas e cooperações (HOPF, 1998; ACHARYA, 2004; MENDES, 2019; WENDT, 1992). Pelo contrário, essa corrente teórica argumenta que os interesses e relações entre os Estados no sistema internacional se dão de acordo com as suas identidades, as quais são co-constituídas de acordo com os valores, culturas, normas e ações do ambiente doméstico entre os atores e do ambiente internacional (WENDT, 1992). Em outras palavras, a análise das Relações Internacionais, os padrões de escolha e ação dos Estados e das Organizações Internacionais se dá por meio da socialização desses atores e a co-constituição de suas identidades, em constante interação.

Entretanto, a primeira geração da abordagem construtivista apesar de atribuir mais ênfase ao processo pelo qual as ações estatais são empregadas no sistema internacional, falha em abordar as limitações construídas pelas assimetrias de poder entre os Estados, a reiteração dessa assimetria através da criação e difusão de normas a partir da experiência do Norte-Geopolítico para os países do Sul-Geopolítico e assume que este processo se dará de forma acrítica (DUARTE; MILANI, 2021). Nessa lógica, como Duarte e Milani (2021) apresentam, a abordagem construtivista da primeira geração, apesar de considerar as trocas de experiências e visões no plano internacional para a co-constituição dos atores, não considera nesse processo as disputas, as contestações e insatisfações que são vocalizadas pelos atores do Sul geopolítico. Por isso, cabe além de questionar quais conceitos e visões sobre a proteção ambiental e das zonas úmidas estão em disputa dentro da Convenção Ramsar, analisar ainda de que forma esses conceitos se enquadram com as culturas e as práticas nacionais e seu quadro normativo, bem como o processo pelo qual essas normas internacionais são localizadas.

Ademais, enquanto as análises informadas pelo realismo e liberalismo assumem categorias internacionais inalteráveis pelo tempo e espaço, como a constituição do Estado enquanto unidade política legítima, a soberania, a anarquia e o Estado como ator unitário auto

interessado, o construtivismo crítico atenta para outros aspectos relevantes na sociedade internacional, como a construção de identidades, valores e interesses estatais de acordo com o seu entorno internacional em constante interação com os valores, cultura e organizações sociais domésticas, ainda que não adentre nas análises das disputas domésticas, ele as aborda (HOPF, 1998). Em outras palavras, a análise da atuação dos Estados dentro das OI's informada pelo construtivismo apresenta preocupações tanto com questões materiais, como recursos internos, capacidade econômica, quanto com as socializações e interações desses atores entre si dentro da estrutura da organização.

Com isso, Hopf (1998) explicita a preocupação do construtivismo crítico em contextualizar os interesses, práticas e valores de acordo com as características internas estatais, daquela sociedade, sem deixar de lado o poder da materialidade econômica e militar do plano internacional. Assim, na medida em que os atores são constituídos e constituintes da estrutura social, das normas sociais, eles interagem de acordo com as práticas e conceitos naturalizados nesta estrutura, ao mesmo tempo em que buscam formas de contestá-las, subvertê-las e se libertar de opressões reproduzidas nesses contextos. Dessa forma, também se considera o poder discursivo, na construção de significados através da repetição de práticas e entendimentos sobre a realidade, em que passam a interagir outros atores legítimos como organizações internacionais, redes de ativismo social, organizações não governamentais, empresas privadas entre outros (ALCAÑIZ; GUTIÉRREZ, 2022; MILANI, 2008), para disputar determinado conceito no plano internacional, como por exemplo desenvolvimento sustentável no movimento ambientalista e as propostas de greenwashing<sup>6</sup> subservientes aos interesses de grandes corporações sob tal alegação.

Outra característica que deve ser sublinhada nessa chave interpretativa construtivista é o entendimento de diferentes contextos sociopolíticos e a busca pelo diálogo, interação ou mesmo conflito, na medida em que se assume a pluralidade enquanto categoria primordial na constituição das identidades, “self” e “other”, ou seja, a construção de significado a partir da experiência particular e coletiva importa tanto quanto as condições materiais na interação dos atores no plano internacional (MENDES, 2019). Assim, enquanto as sociedades constituem-se de acordo com seus padrões e valores das categorias que são prioridade para estas, como se desenvolver economicamente, zelar pela proteção ambiental, promover os direitos humanos e

---

<sup>6</sup> Termo usado para se referir a práticas que se intitulam sustentáveis, mas buscam promover seus produtos e aumentar o lucro da empresa sem considerações sobre a eficácia dessas práticas para proteção ambiental, restauração de áreas verdes, resguardo da justiça climática, do meio ambiente saudável entre outros.

o tratamento equitativo das minorias políticas, esse processo se dá em oposição ao outro, por isso co-constituição do “self” e do “other”, na medida em que se afirma, ou não, ter determinada categoria como prioridade quando outro grupo social não o tem, não aparenta ter, ou a tem.

Portanto, a política discursiva e declaratória importa tanto para a formação das percepções dos atores internacionais, Estados e demais organizações já mencionadas, de si próprios, quanto para a percepção dos diferentes grupos sociais internamente, no contexto doméstico dos Estados. Por isso, a mudança no plano internacional, através da perspectiva construtivista, acontece de forma lenta e gradual, conforme determinadas ideais e conceitos são introduzidos e iterados por meio de práticas e decisões dos atores conforme identificação com tais conceitos e, conseqüentemente, são refletidos na estrutura através da sua normatização. Assim, a própria atuação da Convenção Ramsar e a forma como se compreende a interação entre o humano e as zonas úmidas é reflexo da identificação das comunidades nacionais com o conceito de “uso consciente” e como ele é naturalizado nas práticas cotidianas, nas normas e na interação sustentável com o meio. Porém, esse processo não acontece de forma harmônica, ou acrítica, e pode encontrar resistências, contestações, coalizões entorno de interesses opostos etc.

Nesse sentido, Acharya (2004) enfoca a questão da difusão de normas e como estas são recebidas pelos “norm-takers”<sup>7</sup>. Já que as vias de mudanças pela lente construtivista não serão por uma revolução ou quaisquer outros tipos de processos radicais, mas sim pela infiltração de normas na estrutura política, cabe analisar como esses atores recebem as normas internacionais, de forma que esses atores as alteram para uma adequação ao quadro normativo já existente, além de observar que avanços e quais inovações os atores domésticos implementam na norma internacional. Assim, Acharya (2004) defende que os “norm-takers” não participam desse processo de internalização de normas de forma passiva, mas sim como agentes que buscam localizar tais normas internamente, no sentido de sofrerem alterações de acordo com o quadro normativo, hábitos, práticas e valores internos, da mesma forma que estes últimos também são alterados a fim de promover uma afinidade mútua (CHECKEL, 1999). Em outras palavras, o que Acharya (2004) busca evidenciar, por meio de uma nomenclatura mais flexível e menos maniqueísta, é o processo de identificação e ajustes dos valores, ideais e procedimentos que as normas internacionais e as normas internas sofrem, privilegiando, contudo, a prevalência da última sobre a primeira.

---

<sup>7</sup> Para uma discussão sobre a posição de “norm-maker” e “norm-taker” ver Checkel, 1999 e Acharya, 2004, já para uma crítica sobre esse enquadramento ver Duarte, Milani, 2021.

Nessa lógica, Duarte e Milani (2021) abordam que, é preciso estar atento à tendência construtivista de analisar os processos de construção, difusão e aceitação das normas internacionais de forma harmônica, em caso que “deram certo”, sem mencionar a discussão moral sobre o que é considerado “boas normas” para cada sociedade, já que, como mencionado anteriormente, a construção de normas se dá majoritariamente a partir das percepções, experiências e valores do Norte geopolítico. Com isso, Duarte e Milani (2021) reconhecem os avanços feitos pelos trabalhos de Acharya (2004) e Checkel (1999) em dissecar os mecanismos pelos quais as normas são aceitas, ou não, modificadas e contestadas no ambiente interno, na experiência dos atores do Sul geopolítico e na possibilidade destes atores performarem o papel de “norm makers”.

Por fim, Duarte e Milani (2021) propõem pensar esse processo de internalização e externalização das normas, a localização, resistência, adaptação, tradução, contestação, entre outros, de normas de forma mais fluída ainda que focada nos processos de disputas entre grupos de interesses, domésticos e internacionais, e as assimetrias de poder. Dessa maneira, a concepção de normas busca alterar a centralidade dada anteriormente ao Norte geopolítico para o Sul geopolítico e busca ainda analisar como se dá a construção de um regime simbólico de valores que provê as bases para a difusão dessas normas e aumenta as chances desta ser aceita pelos países do Norte geopolítico (DUARTE; MILANI, 2021). Assim, a contestação de normas configura apenas uma parte deste processo, e não o objetivo político desses países, o qual se tece ao longo da “[..] criação, desenvolvimento, reclamação e reformulação das normas [...]” na busca pela constituição de um regime simbólico de valores afeitos à experiência particular, nacional, e coletiva, de atores do Sul geopolítico que possuem prioridades similares, como o desenvolvimento e a proteção ambiental (DUARTE; MILANI, 2021).

Sobre a diversidade de atores envolvidos no processo de localização das normas internacionais e sua interação nas disputas de diferentes visões sobre a ecologia política, a literatura sobre política ambiental na América Latina e no Caribe costuma dividir o foco de análise ou em autoridades políticas, ou na sociedade civil a depender da pergunta de pesquisa, como Alcañiz e Gutiérrez (2022) argumentam. Contudo, os autores demonstram que ambos os atores contribuem para a criação de leis de proteção ambiental, seja a partir de protestos ou na atuação efetiva do legislativo, assim como contribuem para o uso e benefício dos serviços ambientais proporcionados por uma natureza saudável. Contudo, o ponto central na argumentação de Alcañiz e Gutiérrez (2022) diz respeito a delimitação da política ambiental enquanto não somente a instituição de leis e normas de proteção da natureza, como também a

análise da distribuição dos custos e benefícios da preservação ambiental, ou seja, quem paga pela mudança climática e quem se beneficia da poluição, quem paga os custos pelas proteções ambientais e quem se beneficia das alocações, ou zoneamentos, dessas proteções.

Nesse sentido, o próprio entendimento da natureza, aquela de valor intrínseco na qual o ser humano constitui apenas uma parte do ecossistema, ou aquela em que há recursos a serem utilizados e dominados para benefício humano, influencia o tipo de política ambiental a ser empregada (ALCAÑIZ; GUTIÉRREZ, 2022). Com isso, tomo como base a definição de política ambiental proposta por Alcañiz e Gutiérrez (2022), a luz de Habermas, em que esta se “[...] refere as preferências, interesses e valores, assim como ao sistema de incentivos que molda a ação de atores sociais, econômicos e estatais defendendo e contestando as práticas de política ambiental.”, ou seja, considera tanto a estrutura política, o quadro legal, os processos e procedimentos performados pelas agências oficiais na proteção ambiental, quanto os mecanismos empregados pelos diversos atores no arranjo da governança para distribuir, e disputar, os custos e benefícios dessa política. Entretanto, não será possível aqui analisar em profundidade toda a complexa rede de influências e relações que os atores envolvidos guardam com o objeto da análise, o Sítio Ramsar Estuário Amazônico e seus Manguezais, dado o limite de tempo para a realização do TCC e maturidade apenas inicial da pesquisa. Por isso, serão apresentados somente indícios dessas relações e material para posterior aprofundamento e continuidade da pesquisa, em nível de mestrado.

Porém, ao direcionar o foco de análise da política ambiental para a distribuição dos resultados práticos dos custos e benefícios, permite-se evidenciar as disputas sociais internas na constituição de valores e princípios que guiam a formulação de normas daquela sociedade. Cabe mencionar ainda que, assim como no plano internacional, os atores presentes em uma mesma categoria, como atores sociais, países em desenvolvimento ou atores políticos, não constituem um corpo monolítico, há sempre o confronto de valores, interesses e preferências que resultam em políticas ambientais distintas. Ainda que a crise climática coloque em evidência a urgência de se proteger a natureza, as desigualdades sociais e as responsabilidades pelo dano climático já causado são distintas e, por isso, a escala de tempo e espaço importa para a cobrança de distintas contribuições, de acordo com as capacidades e responsabilidades de cada ator em cada espaço. Com isso, mesmo que pequenos produtores e empreendimentos do agronegócio causem danos a natureza, eles não estão sujeitos às mesmas vulnerabilidades e não são responsáveis pela mesma magnitude de impacto.

Nessa lógica, sob a perspectiva de Latour (2005), a teoria do ator-rede evidencia que as práticas legais, do costume, formulação de leis para regulação do comportamento do ambiente internacional, são constituintes e constituídas das práticas sociais e sistema de valores, compartilhados ou não. Nesse sentido, essa análise se diferencia da proposta de Seitenfus na medida em que as organizações sociais são observadas como agentes em relação com outros agentes que produzem relações tanto cooperativas quanto de disputas. Portanto, esta análise não exclui as dinâmicas conflitivas, de interesses distintos, nem busca homogeneizar a análise das relações internacionais como ações harmônicas coordenadas por instituições. Busca-se antes compreender tais dinâmicas de poder, os silenciamentos produzidos e as formas do fazer político, através de mecanismos como as redes de interações sociais internacionais, ONG's, redes epistemológicas, entre outras.

Ademais, a análise de Latour (2005) e Milani e Laniado (2007) problematizam a visão do construtivismo crítico ainda centrada na atuação do Estado, mesmo que considerando demais atores, e a carência de contextualização do ambiente doméstico para a construção de identidades e seleção de prioridades de acordo com princípios e valores. Assim, a teoria do ator-rede e a análise dos movimentos sociais transnacionais, respectivamente para as obras de Latour (2005) e Milani e Laniado (2007), aprofundam a pesquisa informada pelo construtivismo ao adentrar nas motivações, paixões e afinidades de princípios que são construídas de forma capilarizada e descentralizada. Enquanto experiências dos países do Sul-Geopolítico permitem uma identificação em suas demandas por equidade no sistema internacional, principalmente em relação à construção de capacidades materiais ao se desenvolver, a distribuição das consequências da crise climática segue padrões de injustiça climática e prejuízo de grupos minoritários.

As representações políticas pelas normas, legislações e regras nacionais devem ser contextualizadas no modus operandi do capitalismo e dos padrões de globalização, os quais ampliam as influências e trocas, “boas” ou “ruins”, dos indivíduos, dos atores e das redes de interação internacionais. Assim, Milani (2008) e Milani e Laniado (2007) atentam para a relevância das solidariedades internacionais entre grupos sociais minoritários, que nem sempre são representados nos interesses oficiais estatais devido às assimetrias de poder internas, e organizações sociais transnacionais que se fortalecem na troca de experiências particulares para promover demandas coletivas comuns em seus próprios países.

Nesse sentido, a ecologia política informada por Milani (2008), Latour (2020) e Gudynas (1992) aponta para a particularidade do contexto latino-americano em que a percepção

da natureza se dá tanto de forma individual, a atribuir-lhe valor intrínseco enquanto sujeito de direito, quanto relacional com o humano. É necessário localizar politicamente as motivações e os fins almejados com as normas e as políticas implementadas. O crescimento econômico, diz-se, é perseguido a fim de aumentar a riqueza e melhorar a qualidade de vida, entretanto sem a distribuição de renda e riqueza este só agrava a desigualdade social, que não se dá no abstrato, mas em um mundo localizado, com acessos distintos aos bens e meios de vida.

A reflexão que se busca fazer com a ecologia política é “aterrar”, tornar material novamente os objetos e objetivos da política para a vida da comunidade, permitir-se produzir utopias para uma relação de vida com o meio mais consoante com os princípios e valores que inserem novamente o ser humano enquanto mais um elemento da natureza. Milani (2008), Latour (2020) e Gudynas (1992), dessa forma, abordam como é preciso repensar os métodos e padrões de vida contemporâneos sem cair no engano de um saudosismo idílico inexistente, mas considerando as necessidades do homem e da natureza contemporâneos de se adaptarem mutuamente. Assim, para superar a dicotomia entre desenvolver e preservar, a ecologia política busca identificações da realidade humana atual, com as tecnologias, formas de comunicação, padrão de consumo e produção, com a realidade material da vida, com o tempo de produção da natureza e a essencialidade mútua de ambos, humano e não-humano, construindo uma solidariedade política que considere tanto as assimetrias de poder, as demandas distintas de cada classe social e minorias políticas, quanto a finitude e limitação inerentes ao natural, que precisam ser impostas ao capitalismo.

Dessa forma, este trabalho toma como base esses princípios apresentados da ecologia política para analisar o funcionamento do sítio Ramsar Estuário Amazônico e seus manguezais em relação às normas brasileiras, às prescrições da Convenção e às necessidades e aos interesses das comunidades locais. Nessa lógica, a produção de conhecimento aqui proposta não se pretende neutra ou universal, busca-se antes compreender de que forma as dinâmicas políticas, sociais e culturais se influenciam e criam ambientes de interação, os quais estão em constante mudança. Ainda que tenha sido produzida a partir da perspectiva do Sul-Geopolítico, a pesquisa possui limitações geográficas e culturais. Com isso, o entendimento da realidade não é dado como objeto de análise separado do sujeito pesquisador-agente, mas sim de forma integrada, na medida em que é compreendida a agência reflexiva do pesquisador sobre o objeto de análise, alterando, portanto, o curso da pesquisa.

Portanto, a internalização política da Convenção Ramsar, ou o processo de localização e, posterior concepção de reformulação à norma, no contexto brasileiro será analisada nesse trabalho sob tal perspectiva que confere agência ao conjunto integrado por zonas úmidas, biodiversidade, combate às mudanças climáticas geradas pelos humanos e pelo capitalismo, assim como a preservação de culturas e economias ribeirinhas sobre as prescrições de “uso-consciente” e salvaguarda das zonas úmidas. Entendendo que a política ambiental busca preservar a qualidade do meio ambiente e da vida dos seres, humanos e não-humanos, a interferência da Convenção Ramsar pode beneficiar não somente as zonas úmidas como também a biodiversidade, o combate às mudanças climáticas e a preservação de culturas e economias ribeirinhas, como será apresentado no 3º capítulo. Buscar-se-á ainda analisar não somente a atuação dos órgãos governamentais e do corpo científico na localização das diretrizes da Convenção, como também de que maneiras a percepção sobre a ecologia política e as influências de comunidades ribeirinhas contribuem para o desenvolvimento do conceito de “uso-consciente” e a interação das zonas úmidas com as comunidades humanas, além de problematizar se essas alterações podem ser exportadas e aceitas por demais atores internacionais, na lógica de concepção de normas internacionais pelo Sul geopolítico.

## **2. A Convenção Ramsar e seu papel na conservação das zonas úmidas protegidas**

Nesse capítulo será apresentado breve resumo histórico da Convenção, como esta surgiu e sua estrutura organizacional. Para isso, serão apresentados dados secundários a fim de se discutir alguns conceitos propostos pela convenção, como uso consciente dos sítios Ramsar, o que de fato constitui um sítio Ramsar e quais ações caracterizam o manejo das zonas úmidas protegidas. Além disso, serão propostos apontamentos e reflexões sobre tais conceitos e o funcionamento da Convenção.

A Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional Especialmente como Habitat de Aves Aquáticas, popularmente conhecida como Convenção de Ramsar, foi assinada em 1971 na cidade Iraniana de Ramsar, por representantes oficiais de 18 nações, África do Sul, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Índia, Iran, Irlanda, Jordânia, Paquistão, Países Baixos, Reino Unido, República Federativa da Alemanha, Suécia, Suíça, Turquia e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, marcadamente europeia (MATTHEWS, 1993). Na ocasião, o principal objeto de proteção eram as aves aquáticas e seu habitat, principalmente

durante os períodos migratórios, em que as aves voam longas distâncias, normalmente para regiões mais quentes durante o inverno, para descansar, se reproduzir e encontrar alimentos com mais facilidade. Entretanto, o escopo da Convenção sofreu ampliação para proteção não só de aves aquáticas como também de todo ecossistema das zonas úmidas, o que inclui preocupações botânicas, ecológicas, zoológica, hidrológica e limnológicas<sup>8</sup>, além da proteção da interação do homem com o meio ambiente de forma saudável (RAMSAR CONVENTION SECRETARIAT, 2016). Porém, para entender tal evolução na abrangência da Convenção é preciso compreender seus antecedentes históricos e o que levou os Estados-partes a aderirem ao acordo.

Conhecidas pelo medo ancestral que geraram nas comunidades ao longo de séculos e simbolizadas como foco de doenças, as zonas úmidas eram vistas com receio e desdém, inclusive incitando mitos e crenças nas “forças malignas” dessas regiões, além de não possuírem aparente valor econômico ou produtivo, aspectos que contribuíram para sua degradação (MATTHEWS, 1993). Com o passar do tempo e o crescente interesse popular estadunidense pela caça, foram promovidos os primeiros esforços para informar o público em geral sobre o valor dessas regiões. Começaram nos EUA, em 1930, atuações das ONG’s IUCN e IWRB com o intuito principal de monitorar, demarcar e produzir um inventário sobre as aves aquáticas em seu território, sua distribuição geográfica, habitat, período e localidade de migração entre outros (MATTHEWS, 1993).

Nessa lógica, os esforços para informar a população e os tomadores de decisão sobre a importância de proteger os animais alvos da caça esportiva e seu habitat, apresentam-se desde a produção de um livreto, em 1956, de 69 páginas no qual estavam contempladas não só aves aquáticas como também animais silvestres apreciados pela caça, animais de fazenda e peixes de água quente. Outras tentativas podem ser observadas com o projeto MAR<sup>9</sup>, o qual buscou pela primeira vez definir o que são zonas úmidas em 1962, e o “Liquid Assets” livreto de 18 páginas publicado em 1964 ressaltando a importância das zonas úmidas. Ambas as ações foram lideradas pela IUCN e pela IWRB, e contaram com apoio financeiro da WWF<sup>10</sup>, além de abrigar mais de 70 especialistas e pesquisadores na produção do material (MATTHEWS, 1993).

---

<sup>8</sup> De caráter físico-químico.

<sup>9</sup> Recebe este nome porque em muitas línguas a palavra pântano começa com MAR ex. marshes, marecages, marsismas. Matthews (1993).

<sup>10</sup> World Wildlife Fund (WWF)

Dessa forma, ao final de 1962 uma versão preliminar da Convenção de Ramsar foi concebida e os esforços para reformular o texto com a intervenção dos países interessados e com a ajuda de especialistas duraria ainda 9 anos de muito debate e oscilações. A primeira reunião, em Saint Andrews, Reino Unido, em 1963, marcou a primeira cooperação de fato no nível europeu nos três principais âmbitos de interesse das zonas úmidas: esportivo, governamental e científico, e deixou como contribuição dados sobre ecologia e informações sobre uso das aves aquáticas em questão para caça esportiva, alimentação, estudo científico e lazer, bem como uma revisão do status legal e administrativo das aves (MATTHEWS, 1993). Apesar da reunião ter focado muito mais nas aves ameaçadas do que nas zonas úmidas, ela deixou como recomendação que o Conselho Europeu junto com a IUCN buscassem acordos entre todos os governos e outras autoridades interessados para o estabelecimento quanto antes fosse conveniente de um trabalho conjunto para definição dos refúgios das aves de acordo com as recomendações do projeto MAR e a conclusão subsequente de uma convenção para assegurar a efetividade, coordenação e manutenção das operações desse trabalho conjunto (MATTHEWS, 1993).

Após esta reunião, a IWRB formulou em 1965 um novo modelo de documento assinalando os objetivos de uma convenção sobre zonas úmidas e quais especificações deveriam ser inclusas, foi enviado para 35 países e obteve comentários de 20 deles. A partir da segunda reunião europeia sobre a conservação das aves em questão, ocorrida em 1966, uma série de reuniões ocorreram, tendo participação ativa tanto na promoção de novas reuniões como na formulação do texto final, os Países baixos, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), atual Rússia, a França, Holanda, Suíça, Áustria, Iran, Finlândia, Suécia, Bélgica, Dinamarca. Além disso, a inclusão da URSS em 1966 nas reuniões pré-convenção é memorável tanto politicamente, devido ao contexto da Guerra Fria no mundo e as disputas entre o ocidente e oriente, quanto em termos de preservação ambiental, isso porque os principais locais de repouso e acasalamento invernais na Europa das aves podiam agora ser inclusos no escopo da Convenção.

Cabe ressaltar ainda que o contexto político da época era instável e desfavorável para as preocupações com questões ambientais. Assim, o período anterior foi marcado em grande parte pelo crescimento econômico dos anos 50 e 60, principalmente nos EUA e nos países europeus em processo de reconstrução, mas essa fase conhecida na literatura como os “anos dourados” começou a decair em 70, com uma série de eventos que causaram uma crise generalizada, incluindo em 1973 o primeiro choque do petróleo, o colapso dos acordos de Bretton Woods em

1971 e o segundo choque no petróleo em 1979 (VAROUFAKIS, 2016). Além disso, os incentivos estadunidenses no pós-guerra para a reconstrução da Europa, as propagandas e acordos de incentivo ao capitalismo e ao livre comércio, e principalmente a emergência da ideologia no Ocidente, difundida por J. F. Kennedy, o então presidente dos EUA, de que as soluções para a maioria dos problemas da humanidade poderiam ser encontradas na tecnocracia e na ciência (VAROUFAKIS, 2016) incentivaram fortemente o texto inicial da Convenção de Ramsar a não exigir contribuição financeira a época, a fim de atrair mais membros signatários, limitando-se apenas à nomeação de uma zona úmida na qualidade de Sítio Ramsar (MATTHEWS, 1993).

Ademais, ainda com a Guerra Fria em curso, a preocupação principal do corpo científico, da IUCN e da IWRB, que impulsionavam as reuniões e os debates para se protegerem as zonas úmidas, era frear a destruição desses locais, principalmente em países desenvolvidos, além de todas as consequências acarretadas pela perda desses locais, como a perda de lençóis freáticos, as inundações repentinas, a erosão de terras costeiras, entre outros. Com os esforços implementados pelas ONG's mencionadas, e após 11 encontros realizados sob a diligência da IWRB para discussão do texto proposto durante o projeto MAR, o qual já estava em debate os limites e definições do que seriam as zonas úmidas e quais aspectos seriam abarcados, é realizada a Convenção de Ramsar em 1971, com sua entrada em vigor em 1975 após as ratificações do Tratado. Assim, de acordo com a Convenção, zonas úmidas são:

“áreas de pântano, charco, turfeira ou água, tanto natural quanto artificial, permanente ou temporária, com água estática ou corrente, fresca, salobra ou salgada, incluindo áreas marinhas em que a profundidade durante a maré baixa não ultrapasse 6 metros.

(Convention on Wetlands, 1971)

Nesse sentido, a definição ampla de zonas úmidas permite que a variedade e diversidade de formações geomorfológicas ao redor do globo sejam contempladas. Entretanto, alguns autores argumentam que tal abrangência pode interferir negativamente na preservação das zonas úmidas, na medida em que prescrições detalhas e regras e padrões de conduta não podem ser delineados de forma efetiva para os diferentes casos. Assim, Hettiarachchi, Morrison e McAlpine (2015) ressaltam a falha na conservação de zonas úmidas em áreas urbanas ou com presença humana massiva, devido a limites conceituais da Convenção. O grau de interação humana com a zona úmida e a qualidade dessa interação ficam a critério de cada uma das partes contratantes delimitar, apesar de os documentos de suporte lançados pela Convenção indicarem ações e quadros normativos de avaliação contínua do estado de preservação dos sítios

selecionados, tais como: (i) o Global Wetland Outlook (2021)<sup>11</sup>, GWT; (ii) o Plano Estratégico lançado em 1997<sup>12</sup>, e adaptado em 2022, para as implementações entre 2016-2024; (iii) os relatórios nacionais para as Conferências das Partes, COP's, da Convenção, que monitoram os avanços e as lacunas na política doméstica.

Tal crítica tem ressonância em outras produções acadêmicas e casos empíricos, já que a definição de zonas úmidas abrange não só diversos locais com diferentes interações do humano com o meio ambiente, como diferentes contextos políticos e necessidades nacionais, por exemplo, conciliar a expansão urbana, o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental, o que geralmente ocorre nos países do Sul geopolítico. Nesse sentido, o caso do Lago Chad e do Lago Naivasha são sintomáticos. O primeiro constituía um dos maiores lagos do mundo, abarcava 4 países da África, incluindo a Nigéria, e perdeu 90% do seu volume, provocando descolamentos internos e problemas de saúde para a população, enquanto o segundo, localizado no Kenya, perdeu grande parte da sua extensão e volume devido à urbanização, às mudanças climáticas e ao desenvolvimento da agricultura (OGUNSEITAN, 2008).

Por outro lado, Mauerhofer, Kim e Stevens (2015) ressaltam o papel da governança multinível sob a influência da Convenção Ramsar. Eles argumentam que a flexibilidade proposta pela abrangência dos termos da Convenção permite que diferentes formas de governo e especificidades locais possam ser consideradas por meio de políticas e legislações nos níveis federal, estadual e municipal. Além disso, a própria Convenção admite o caráter genérico da sua definição de zonas úmidas serve aos países que não possuem classificação própria, mas os encoraja a criar seus próprios comitês nacionais e suas definições.

Ademais, a posterior publicação de um Handbook<sup>13</sup>, em 2018, detalha as boas práticas e benefícios de se construir zonas úmidas artificiais ou promover um planejamento público que integre as zonas úmidas existentes com o contexto urbano. Além disso, as discussões atuais sobre adaptação e mitigação das mudanças climáticas reforça a necessidade de criar mecanismos urbanos para lidar com as consequências das alterações climáticas e, ao mesmo tempo, prevenir que mais perdas estruturais, materiais, sociais e culturais ocorram. Nesse

---

<sup>11</sup> Convention on Wetlands (2021).

<sup>12</sup> Disponível em:

[https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/4th\\_strategic\\_plan\\_2022\\_update\\_e.pdf](https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/4th_strategic_plan_2022_update_e.pdf)

<sup>13</sup> WWT, Consulting. Good Practices Handbook for integrating Urban Development and Wetland Conservation. Slimbridge, Reino Unido, 2018. Disponível em:

[https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/good\\_practices\\_urban\\_wetlands\\_handbook\\_e.pdf](https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/good_practices_urban_wetlands_handbook_e.pdf).

Acesso em: 07 jan 2025

sentido, o Global Wetland Outlook (2021) chama a atenção para o risco à saúde humana em não se preservar a saúde ecossistêmica das zonas úmidas e ambiental, como a recente pandemia da COVID 19 demonstrou que  $\frac{3}{4}$  das doenças que têm surgido são passadas de animais para humanos e que a degradação ecossistêmica, principalmente de zonas úmidas, onde a perda de biodiversidade aumenta, é uma das causas para o surgimento e transmissão de novas doenças.

Os corpos hídricos são fundamentais para a saúde ambiental, humana e não-humana (ISAAC; FERRARI, 2017; SCHAEFFER-NOVELLI et al., 2000; SANDS et al., 2018), para a manutenção dos ciclos da água, a proteção da biodiversidade, a prestação de serviços ecossistêmicos, dentre outras razões. Como Finlayson e Horwitz (2015) demonstram, e a 4ª edição do Handbook da Convenção aborda<sup>14</sup>, a relação entre saúde humana e saúde ambiental, principalmente as zonas úmidas, é essencial para ter o controle de doenças contagiosas e, para além da contenção e resposta à ameaça, esta relação saudável ajuda a prevenir que novas doenças surjam. Para isso, a manutenção da biodiversidade é fundamental, e o contato com diversas espécies é necessário para o bem-estar humano. Como Finlayson e Horwitz (2008) *apud* Finlayson e Horwitz (2015) argumentam:

O manejo fraco das zonas úmidas leva a deterioração de ambas, a saúde ecossistêmica das zonas úmidas e a saúde humana. Foi somente nas últimas décadas que nós conseguimos compreender a força da relação fundamental entre saúde ecossistêmica das zonas úmidas e a saúde humana, e portanto, da importância de se desenvolver estratégias de gestão ambiental que reforcem a manutenção de ambas, saúde ecossistêmica das zonas úmidas e humana simultaneamente.

(Tradução própria)

Ademais, de acordo com o primeiro handbook da Convenção, na COP3 define-se que o uso consciente das zonas úmidas consiste na: “utilização sustentável delas (zonas úmidas) para o benefício da humanidade de maneira compatível com a manutenção das propriedades do ecossistema” (RAMSAR CONVENTION SECRETARIAT, 2010, tradução própria). Além disso, a concepção de uso sustentável mobilizada segue a definição do relatório de Brundtland<sup>15</sup> (1987), em que “[desenvolvimento sustentável é] desenvolvimento que assegura as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades” (Tradução própria).

Entretanto, como apontam Finlayson e Horwitz (2015), após o Millennium Ecosystem Assessment, MEA, um grupo de trabalho realizado de 2001 a 2005 por 1.360 especialistas ao

<sup>14</sup> Ramsar Convention Secretariat. Avian Influenza and wetlands: guidance on control of and responses to highly pathogenic avian influenza. **Ramsar Handbooks for the wise use of wetlands**, v. 4, 2010. Disponível em: <https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/pdf/lib/hbk4-04.pdf>. Acesso em: 07 jan 2025

<sup>15</sup> Comissão Global das Nações Unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento, 1987.

redor do mundo para se discutir e compilar as constatações científicas e tendências dos ecossistemas globais e seus serviços ambientais, a COP 9 da Convenção Ramsar, realizada em 2005, altera a definição de “uso consciente” das zonas úmidas, antes definida na COP 3 de 1987. De acordo com o Anexo A do relatório da COP 9, as influências para alteração na definição não se limitaram ao trabalho do MEA, como consideraram também o World Summit Sustainable Development, WSSD, em 2002, e a Convenção sobre Diversidade Biológica, CBD da sigla em inglês, o que demonstra a troca de informações, expertises e cooperação entre diversos órgãos e instituições internacionais dentro do escopo da proteção ambiental.

Nesse sentido, a nova definição de “uso consciente” das zonas úmidas busca integrar os serviços ecossistêmicos, a saúde ambiental e a interação entre humano e não-humano ao utilizar os conceitos de abordagem ecossistêmica, proposta pela CBD, e característica ecológica, proposta pelo MEA. A primeira diz respeito a:

[...] uma estratégia para gestão integrada da terra, água e recursos vivos que promovem a conservação e uso sustentável de maneira equitativa. Portanto, a aplicação da abordagem ecossistêmica irá ajudar a alcançar um equilíbrio entre os três objetivos da Convenção: conservação, uso sustentável e a distribuição justa e equitativa dos benefícios advindos da utilização de recursos genéticos.

(Ramsar COP 9, Doc. 16, Information Paper, 2005. Tradução própria)

Já a segunda consiste em: “Característica ecológica é a combinação dos componentes, processos e serviços ecossistêmicos que caracterizam as zonas úmidas em um dado momento no tempo.” (RAMSAR COP 9, DOC. 16, INFORMATION PAPER, 2005, tradução própria). Assim, a versão atualizada da definição de uso consciente ficou: “A manutenção da característica ecológica delas (*as zonas úmidas*), alcançada através da implementação da abordagem ecossistêmica, em meio ao contexto de desenvolvimento sustentável”. Isso evidencia o objetivo de conservar e restaurar as zonas úmidas, o processo pelo qual as políticas ambientais devem se basear e se assimilar e o objetivo secundário de permitir o desenvolvimento de forma integrada com o meio ambiente.

Ademais, como mencionado anteriormente, somente os Estados podem ser partes contratantes da Convenção, de acordo com as bases do direito internacional público. Porém, isso não exclui a participação e auxílio em todo o processo de criação, monitoramento e práticas burocráticas performadas por instituições sociais, comunidades acadêmicas e demais organizações não-governamentais. Isso evidencia os diferentes níveis de atuação na aplicação dos conceitos apresentados, na medida em que os Estados contratantes se comprometem a criar leis e planos de manejo dos sítios Ramsar em seu território, enquanto a atuação de organizações

da sociedade civil para salvaguardar o habitat e seu modo de vida se apresentam latentes na disseminação de informações e mobilização popular, como será explorado no próximo capítulo.

Com isso, cabe ressaltar que, dentre as decisões do tratado fundacional da Convenção de Ramsar, fica a cargo da IUCN performar as atividades e responsabilidades enquanto secretariado da Convenção. Outra questão relevante decidida é a obrigatoriedade de toda parte contratante ao ingressar à Convenção designar ao menos um local de importância internacional para ser um sítio Ramsar. Somam-se a esta questões como promover treinamento de pessoal para o manejo das zonas úmidas, produzir relatórios sobre o estado de conservação destas zonas e formular e implementar planos de conservação para seus sítios, bem como promover o uso consciente de todas as zonas úmidas em seu território (CONVENTION ON WETLANDS, 1971). Outro órgão importante para a proteção das zonas úmidas é o Programa de comunicação, construção de capacidades, educação, participação e conhecimento, CEPA (sigla em inglês) adotado pela resolução XII.9 da COP12 de 2015 da Convenção, substituindo as versões anteriores de 1999, 2002, 2008. Tal programa tem duração de 2016-2024 com o objetivo de prestar apoio e guia para as partes contratantes construir relações entre a sociedade civil e os sítios Ramsar (Resolução XII.9, COP12)<sup>16</sup>.

Nessa lógica, os três pilares de ação da Convenção Ramsar, adotados pelas partes contratantes a partir do Segundo Plano Estratégico da Convenção, de 2003 a 2008, consistiam em usar conscientemente as zonas úmidas, identificar, designar e gerir Sítios para a Lista de Zonas Úmidas de Importância Internacional, Sítios Ramsar, e cooperar internacionalmente para alcançar os demais objetivos<sup>17</sup>. Assim, ainda que alguns acadêmicos critiquem a falta de eficácia e força normativa da Convenção devido à ausência de mecanismos punitivos (BRIDGEWATER; KIM, 2021), o processo pelo qual a construção de identificações e localizações com os conceitos mobilizados pela Convenção apresentam resultados positivos, ainda que lentos em sua implementação.

Dentre os resultados já apresentados, o Handbook sobre boas práticas para desenvolvimento urbano e conservação de zonas úmidas analisa 11 estudos de caso em que a implementação e manutenção das zonas úmidas urbanas contribuíram para a segurança hídrica da população local, para o ganho de biodiversidade, para a regulação do clima e de alimentos,

---

<sup>16</sup>Disponível no link: [https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/cop12\\_res09\\_cepae\\_0.pdf](https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/cop12_res09_cepae_0.pdf)

<sup>17</sup> Ramsar Convention Secretariat. The Ramsar Strategic Plan 2003-2008 and the “three pillars” of the Convention. Ramsar Information Paper, n. 3, 2007. Disponível em:

<https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/info2007-03-e.pdf>. Acesso em: 07 jan 2025.

para a educação e informação social sobre as zonas úmidas entre outros, em sete países, Reino Unido, Estados Unidos, China, Panamá, Coreia do Sul, Sri Lanka e Austrália. Contudo, mesmo que no campo conceitual e político se observe uma certa melhora na delimitação de conceitos, esforços para informar a população e ações cooperativas e de treinamento técnico entre as partes, não se pode negar a negligência que tem ocorrido também por parte dos governos nacionais e Estados para implementar as diretrizes da Convenção em suas próprias normas nacionais.

Dessa forma, as três maiores ameaças aos Sítios Ramsar, poluição, uso dos recursos naturais e modificação dos sistemas naturais, cresceram entre 1974 e 2023, respectivamente, de 23 sítios ameaçados por poluição para 1.494, de 20 sítios ameaçados por uso de seus recursos naturais para 1.471 e de 17 sítios ameaçados por modificação de seus sistemas naturais para 1.446. Deve-se levar em conta, porém, o aumento na designação de Sítios Ramsar ao longo do tempo. Contudo, ainda em 2023 mais da metade dos sítios se encontram ameaçados<sup>18</sup> (RAMSAR SITE INFORMATION SERVICE, STAT., 2024). Além disso, de acordo com a organização Wetlands International, desde 1970 houve uma perda de 35% das zonas úmidas no mundo, e de acordo com o GWT as atividades com maior impacto das zonas úmidas são a agricultura e a aquicultura.

Neste TCC, o foco da pesquisa é o ecossistema manguezal, especificamente o caso do Estuário Amazônico e seus manguezais, os quais possuem papel crucial na proteção ambiental (SOUZA et al., 2018). Apesar de sustentarem uma produção de peixes, crustáceos e outros animais marinhos de alto valor econômico, protegerem a linha de costa, servirem de abrigo para espécies se reproduzirem e descansarem e promover um alto sequestro de carbono (SOUZA et al., 2018; ISAAC; FERRARI, 2017; SCHAEFFER-NOVELLI et al., 2000; SANDS et al., 2018; LEITE, 2018), esse ecossistema é um dos que mais têm perdido área e têm sido desmatado. De acordo com a plataforma Global Mangrove Watch, da Aliança Global pelos manguezais, Global Mangrove Alliance, de 1996 a 2020 houve uma perda de 5.245,24 Km<sup>2</sup> de manguezais no mundo.

Nesse sentido, o entendimento do ecossistema manguezal precisa ir além das suas características físico-químicas, incluindo também as comunidades humanas, vegetais e animais em constante interação. Por isso, é preciso refletir sobre as prioridades e construção de valores que estão sendo instigados por meio da construção coletiva do regime ambiental e das diretrizes

---

<sup>18</sup> Dados de 2023, retirados do site: <https://rsis.ramsar.org/ris-search/?pagetab=2>.

Ramsar. Como a análise de (LATOURE, 2020) coloca a crítica ao entendimento moderno de desenvolvimento enquanto balizador da organização social capitalista como forma apartada de viver “fora” da Terra, ou seja, a percepção de que o meio ambiente não passa de fontes de recursos para a produção capitalista, de forma apartada, como fosse possível o homem viver sem o meio ambiente. Além disso, Latour (2020) argumenta a necessidade de uma ecologia política em que o meio ambiente seja considerado enquanto agente, enquanto ator em rede com os seres humanos, os quais se modificam e interagem. Assim, é preciso deslocar o homem do centro da vida política e “aterrar”, como o autor coloca, nas necessidades e contradições das interações com a terra, enquanto grupo de seres não-humanos que coabitam o espaço.

Neste capítulo foi abordado o histórico da Convenção a fim de apresentar seus desafios e o componente majoritariamente europeu que levou à instituição da Convenção. Após, foi discutido o conceito de “uso consciente” e as limitações que a Convenção enfrenta devido a sua estrutura, apesar de se confirmar um avanço no quadro conceitual e cooperativo dos atores na construção de valores e princípios afeitos à ecologia política. Por fim, foi abordada a dificuldade em conservar as zonas úmidas no âmbito dos quadros legais normativos dos Estados e constatou-se que a perda de zonas úmidas e ameaças a estas também significa ameaça à saúde humana.

### **3. A internalização política da Convenção Ramsar no Brasil**

Neste capítulo, será analisado o processo de internalização política da Convenção Ramsar no Brasil a partir de marcos normativos e sociopolíticos, bem como da designação de sítios e da gestão e manejo do sítio Estuário Amazônico e seus Manguezais como estudo de caso. Além disso, será apresentada a importância ecológica e social dos manguezais, principalmente em contexto de emergência climática, assim como as especificidades do sítio estudado.

Com a entrada do Brasil à Convenção, em 1992, após o contexto político da ditadura militar, durante o governo Collor, e com a sua ratificação no ano seguinte<sup>19</sup>, o processo de

---

<sup>19</sup> Antigo Ministério do Meio Ambiente, MMA. <https://antigo.mma.gov.br/assuntos-internacionais/fale-com-a-asin/item/8563-no-brasil-implementa%C3%A7%C3%A3o-da-conven%C3%A7%C3%A3o.html>

internalização normativa da Convenção Ramsar se iniciou. Porém, a promulgação do texto só viria em 1996 com o decreto nº 1.905/96<sup>20</sup>, 21 anos após a Convenção entrar em vigor e 4 anos após a adesão pelo MRE, durante a transição de presidente, de Itamar Franco para Fernando Henrique Cardoso. Além disso, a relevância da promulgação reside no fato de conferir a força de lei à carta da Convenção no território nacional, reforçando o compromisso brasileiro com a proteção das zonas úmidas e servindo como um dos mecanismos que institucionalizam as diretrizes nela presentes, como a de ‘uso consciente’ do meio, a de delimitação de Sítios Ramsar e a de preservação desses ecossistemas.

Desde então, a Secretaria de Biodiversidade do Ministério do Meio Ambiente, MMA, passou a atuar como autoridade administrativa da Convenção no Brasil, e o Ministério das Relações Exteriores, MRE, como autoridade política. Durante o período do governo Jair Messias Bolsonaro, foram encarregados dessas funções, respectivamente, Ricardo Salles no MMA, que possuía relações com o agronegócio, e no MRE Ernesto Araújo, um reconhecido negacionista climático (PEREIRA; VIOLA, 2019, MILANI; PINTO; FACINI, 2024). Além disso, quem estava à frente de outra pasta importante para a política ambiental e climática brasileira, o Ministério da Agricultura e Pecuária, era uma das líderes da frente parlamentar do agronegócio, Tereza Cristina, que também era a favor da PL 6.299/2002, que propunha a flexibilização no uso de agrotóxicos, e a PL 3.729/2004, que enfraquecia o licenciamento ambiental de diversas formas como mostram Pereira e Viola (2019), bem como Milani, Pinto e Facini (2024).

Entretanto, o processo de internalização política não se dá apenas pelas vias normativas, nem somente pela atuação oficial estatal, sendo necessário analisar também as influências e ações estratégicas que o corpo científico e social promoveu em tal processo político. Dessa maneira, um agente que influenciou a disseminação de informações técnicas e promoveu a identificação das comunidades brasileiras com os manguezais foi o corpo técnico nacional, instituído em 2003, o Comitê Nacional de Zonas Úmidas, CNZU, com a finalidade de assessorar políticas protetivas, sugerir novos locais como Sítios Ramsar e incentivar a implementação das diretrizes Ramsar, a partir das especificidades locais, para gerir as zonas úmidas brasileiras.

Nesse sentido, o CNZU marca o primeiro passo para uma gestão integrada das zonas úmidas brasileiras entre autoridades políticas, corpo científico e sociedade civil, na medida em

---

<sup>20</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1996/D1905.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/D1905.htm)

que, a partir do decreto s/n de 2003, institui-se um representante dos seguintes órgãos para o compor: um do MRE, um de cada Secretaria do MMA, um do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, IBAMA, um da Fundação Nacional do Índio, FUNAI, um da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente, ABEMA, dentre outras instituições, e posteriormente com a portaria nº25/2016, 5 representantes eleitos da sociedade civil para cada região do Brasil, todos com mandatos de 3 anos. Atualmente, entretanto, os representantes que compõem o CNZU são os seguintes: um da secretaria da Amazônia e Serviços Ambientais do MMA, que o presidirá; um do MRE; um do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; um da Agência Nacional de Águas, ANA; um do ICMBio; dois membros da comunidade acadêmica; e um representante de entidade ambientalista a ser nomeado pelo presidente do CNZU<sup>21</sup>. Essa composição representa, ainda hoje, uma perda de representatividade e diversidade de conselheiros<sup>22</sup>.

Por outro lado, desde sua instituição, e com a troca de visões entre os especialistas e a sociedade civil, o CNZU emitiu diversas recomendações significativas para a gestão consciente e ecologicamente responsável das zonas úmidas brasileiras. Dentre elas, as duas primeiras recomendações são marcos importantes pois buscam salvaguardar áreas ameaçadas, seja por caracterizarem áreas transicionais entre ecossistemas e serem consideradas como de pouco valor para a população em geral, como os apicuns e as planícies hipersalinas<sup>23</sup>, seja pela ameaça do avanço da agropecuária, da construção de hidrelétricas ou das queimadas, como no caso do pantanal<sup>24</sup>.

Outros marcos importantes para a institucionalização da proteção das zonas úmidas, como previsto na Convenção, foram a criação da Comissão Técnica Sobre Critérios para Designação de Sítios Ramsar, em 2010<sup>25</sup>, seguida da 5ª recomendação do CNZU que estabelece seis critérios para a designação de áreas protegidas como Sítios Ramsar, o qual considera:

<sup>21</sup> Decreto nº 10.14, de 28 de novembro de 2019, sancionado pelo presidente Jair Messias Bolsonaro. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.141-de-28-de-novembro-de-2019-230458506>. Acesso em: 05 jan. 2025

<sup>22</sup> De acordo com o Decreto 10.842 de 20 de outubro de 2021, que altera o Decreto 10.141 de 28 de novembro de 2019, ainda em vigor. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=21/10/2021&jornal=515&pagina=10&totalArquivos=153>. Acesso em: 14 jan 2025.

<sup>23</sup> Recomendação do CNZU nº1. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade-e-biomas/biomas-e-ecossistemas/arquivos/recomendacao-cnzu-no-1.pdf>

<sup>24</sup> Recomendação do CNZU nº2. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade-e-biomas/biomas-e-ecossistemas/arquivos/recomendacao-cnzu-no-2.pdf>

<sup>25</sup> Portaria nº 186/2010, Diário Oficial da União, 21 de maio de 2010. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=21/05/2010&jornal=1&pagina=165&totalArquivos=232>

Representação nos Biomas, Representação das Ecorregiões aquáticas de águas continentais e Ecorregiões marinhas, Importância Biológica das Áreas Prioritárias para Conservação, Uso sustentável e Repartição dos Benefícios da Biodiversidade Brasileira, Áreas Importantes para a Conservação das Aves (Important Bird Areas) – IBAS, Percentual de Área Úmida e Bacias hidrográficas (otobacias de 4º e 6º ordem) que contém peixes com distribuição restrita – KBAs de peixes (áreas-chave para conservação da biodiversidade de peixes)

(Recomendação do CNZU nº5 de 25 de junho de 2012)

Ambos os mecanismos buscam estudar e indicar áreas protegidas que se enquadrem enquanto zonas úmidas de importância internacional, por meio da atuação conjunta de autoridades científicas e autoridades políticas. Contudo, apesar do prestígio conferido à área protegida uma vez classificada como Sítio Ramsar, o pleito por financiamento de projetos aos fundos vinculados à Convenção<sup>26</sup> não é permitido no Brasil, o que se coloca como um limitador para a cooperação entre a Organização Internacional, os fundos de financiamento, os governos estaduais e municipais, além dos órgãos responsáveis pelo manejo e gestão do sítio<sup>27</sup>, como o IBAMA e o ICMBio. Nesse sentido, alguns avanços no plano internacional foram feitos em 2023 durante a Conferência das Partes, COP, da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, UNFCCC<sup>28</sup> e podem indicar um caminho para levantar financiamentos privados. Na ocasião foi lançado o The Mangrove Breackthrough Financial Roadmap<sup>29</sup>, um documento preparado em parceria com empresas privadas, Systemiq, ONG's transnacionais, Global Mangrove Alliance, e organizações do sistema ONU, UM Climate Change High Level Champions.

Nesse documento, são tratados os aspectos de maior relevância dos ecossistemas de manguezal, seus estressores na atualidade e as oportunidades de capitalização, como pagamentos por serviços ambientais prestados, participação em mercados de carbono voluntários, promoção do ecoturismo e atividades de restauração de áreas degradadas para compensação de gastos. Nele são definidos cinco cenários de conservação antes da implementação de ações e melhoras previstas em termos de restauração e recuperação de áreas degradadas, propondo assim os melhores tipos de empreendimento para se estabelecer de acordo com tal nível de saúde ambiental, incluindo análise de riscos, previsão de faturamento, escala da atividade entre outros. Ainda que se possa questionar a necessidade de capitalização

<sup>26</sup> “Wetlands for The Future Fund, WFF e Small Grants Fund, SGF”. Decreto s/n 2003. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/dnn/2003/Dnn10001.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2003/Dnn10001.htm)

<sup>27</sup> Decreto s/n de 2008. Revoga o inciso IV do art. 1º do Decreto de 23 de outubro de 2003. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Dnn/Dnn11821.htm#art3](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Dnn/Dnn11821.htm#art3)

<sup>28</sup> FACINI et al, 2024.

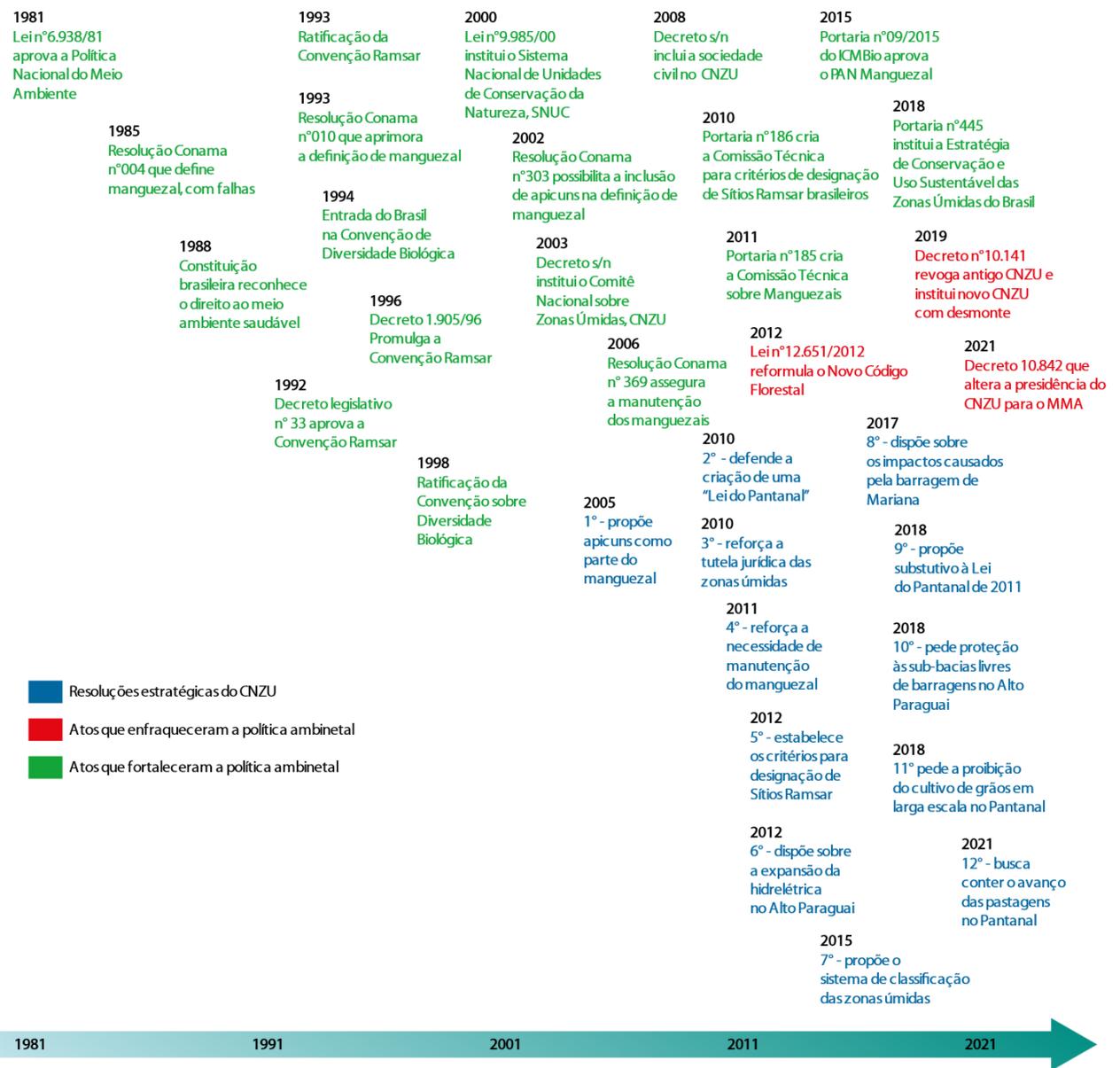
<sup>29</sup> The Mangrove Breackthrough Financial Roadmap. Disponível em: <https://www.mangrovealliance.org/resources/mangrove-breakthrough-financial-roadmap-financing-coastal-ecosystems/>. Acesso em: 03 jan. 2025

do meio e dos seres não-humanos para que estes sejam imbuídos de valores essenciais para que então se tornem prioridade no financiamento e em práticas de salvaguarda, essa parece ser uma alternativa, para além do controle normativo estatal, de pressionar empreendimento privados e promover uma cultura mais ecossocial. Ainda assim, todo esse processo requer muito monitoramento e contínua avaliação pelas organizações da sociedade civil.

Dessa forma, a trajetória dos mecanismos normativos e estratégicos que visam salvaguardar as zonas úmidas observa um aumento na quantidade de instrumentos e melhora em sua eficácia, ainda que seja bastante lenta a implementação do quadro normativo e do conteúdo de classificação, manejo e gestão das áreas protegidas, como pode ser observado na linha do tempo 1. A exceção a essa regra corresponde ao período Bolsonaro. Por meio da recomendação do CNZU nº 7/2015, foi lançado o sistema de classificação das zonas úmidas brasileiras com o objetivo de facilitar e esclarecer os objetos das zonas úmidas para os gestores políticos, contribuir para a redação de inventários e projetos de monitoramento. Nesse sentido, a recomendação menciona o 2º manual da Convenção Ramsar em que é indicado que cada nação estabeleça claramente, de acordo com seu corpo científico, o que são ‘zonas úmidas’, o que mostra a influência das diretrizes da Convenção no debate político nacional. Além disso, a recomendação do CNZU nº 7/2015 incorpora ainda a delimitação da extensão das zonas úmidas considerando a continuidade e transição ecológica entre ecossistemas, assim como o que são ‘recursos hídricos’, o que permite que regiões de difícil classificação para proteção ambiental, como apicuns e planícies hipersalinas, sejam contempladas.

## Trajatória da proteção ambiental das zonas úmidas no Brasil

Percurso da proteção ambiental das zonas úmidas no Brasil, através de atos normativos, administrativos e resoluções, entre 1981 a 2021



Fonte: autoria própria, com base em ICMBio, Atlas dos Manguezais do Brasil, 2018; GOV.br, 2024; CONAMA.MMA.GOV.br, 2024.

Outra ação relevante, lançada no mesmo ano de 2015, foi o Plano de Ação Nacional, PAN Manguezal, que destinou R\$ 103 milhões para diversas ações de conservação com objetivos de reduzir os impactos da poluição; proteger espécies ameaçadas e de importância socioeconômica considerável, como o caranguejo uçá; fortalecer a fiscalização e monitoramento de empreendimentos que ameaçam o local ou com potencial de impacto negativo, entre outros<sup>30</sup>. Sob a coordenação do ICMBio em parceria com diversas organizações

<sup>30</sup> ICMBio, Sumário Executivo do Plano de Ação Nacional para Conservação das Espécies Ameaçadas e de Importância Socioeconômica do Ecossistema Manguezal. Brasília, 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/pan/pan-manguezal>

da sociedade civil e apoio financeiro do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, PNUD, o projeto realizou nos anos anteriores ao seu lançamento oficinas e debates com as comunidades locais para incluir suas demandas no processo, o qual teve duração até 2021. Dentre as conclusões apresentadas na matriz de avaliação de 2022 em relação aos dados coletados pelo PAN Manguezal em 2021, apontou-se uma redução da área de cobertura de manguezais no país de 2,5% entre 2014 e 2020 e 31,8% para as áreas de apicuns no mesmo período, apesar de 78,06% da área de manguezal estar dentro de uma unidade de conservação, UC<sup>31</sup>, com pequeno aumento ao percentual base de 2014, 77,83%.

Apesar da Matriz de Avaliação do projeto PAN Manguezal abarcar 11 objetivos específicos que se desdobram, em média, em 4 indicadores, a continuidade do projeto foi interrompida, o que prejudica o monitoramento da implementação das diretrizes da Convenção ainda que em zonas úmidas não enquadradas como Sítios Ramsar. Dentre os indicadores, cabe ressaltar a melhora no número de conselhos consultivos para as UC's, no nível federal, em 2022 eram 43,4% das UC's com conselhos consultivos, 33,3% das UC's estaduais e 29,1% das UC's municipais, ainda que a atuação e nível de engajamento da comunidade nas ações e nas participações políticas não tenha sido avaliado, o espaço para essa atuação social têm aumentado. Os conselhos consultivos são órgão importantes para garantir a participação social e a consideração das demandas da comunidade local nos planos de manejo dos Sítios Ramsar e das zonas úmidas sob uma unidade de conservação.

Enquanto isso, em resposta ao desmatamento e às ameaças apresentadas aos manguezais observados, o ICMBio e o MMA lançaram em 2018, sob a administração Temer, a Estratégia de Conservação e Uso Sustentável das Zonas Úmidas no Brasil<sup>32</sup> e o Atlas dos Manguezais do Brasil<sup>33</sup>. Ambos os documentos apresentam passos importantes para o aprimoramento do manejo e monitoramento dos sítios Ramsar. A Estratégia apresenta diversas ações práticas que os gestores públicos devem implementar para melhor planejar, monitorar, conservar e integrar socialmente os Sítios Ramsar. Dentre as ações propostas cabe citar a incorporação das mudanças climáticas na gestão dos Sítios e a promoção da gestão integrada da paisagem dos Sítios e entorno. Ambas buscam salvaguardar as populações localizadas no entorno dos Sítios

---

<sup>31</sup> Ibidem

<sup>32</sup> Diário Oficial da União, Portaria nº445/2018. Estratégia de Conservação e Uso Sustentável das Zonas Úmidas no Brasil. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=515&pagina=222&data=30/11/2018>

<sup>33</sup> ICMBio. Atlas dos Manguezais do Brasil. ICMBio, Brasília, 2018. Disponível em: [https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/atlas-1/atlas\\_dos\\_manguezais\\_do\\_brasil.pdf/view](https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/atlas-1/atlas_dos_manguezais_do_brasil.pdf/view)

e suas práticas com esses locais, ameaçadas pelas mudanças climáticas, assim como prevenir a degradação de ecossistemas vizinhos, que pode afetar o Sítio e essas comunidades que não raro coincidem com terras indígenas e comunidades ribeirinhas, proporcionando assim maior resiliência climática.

Já o Atlas dos Manguezais é resultado de 10 anos de pesquisa participativa do ICMBio com as comunidades locais e colaboração do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, PNUD, com vistas a divulgar os conhecimentos sobre os manguezais para a população e informar os gestores públicos para implementação eficaz dos planos de manejo das zonas úmidas. Nesse sentido, o Atlas cobre desde o uso histórico dos termos mangue, manguezal, mangual e suas variantes, até o arcabouço legal de proteção dos mangues, sua diversidade biológica e a relação que este ecossistema guarda com a paisagem e com as culturas e lendas das comunidades presentes. O Atlas ainda apresenta a diversidade da fauna e da microfauna essenciais para a produção primária, de nutrientes, que ajuda a regular os ecossistemas adjacentes. Assim, o capítulo 3 cita os animais de vida livre, ou seja, que podem se locomover a médias e longas distâncias explorando novos habitats, como o robalo, a garça, o papagaio entre outros; animais oportunistas, que frequentam o manguezal somente em busca de alimento e em determinado momento de vida, como os guaxinins, as cobras, as capivaras entre outros; os animais rastejadores e escavadores, como o caramujo do mangue e o caranguejo-uçá, respectivamente; os animais arborícolas, que se locomovem sobre as copas das árvores, como macacos e aratus; e os animais sésseis, aqueles que vivem permanentemente fixos, como as ostras e os sururus<sup>34</sup>, todos dependentes dos nutrientes e sistemas do mangue.

Fica claro que o manguezal desempenhou e desempenha papel fundamental para a sustentação da vida nos ecossistemas adjacentes e para espécies migratórias. De acordo com Schaeffer-Novelli e Citrón-Molero (1992) e Souza et al. (2018), além dos manguezais ajudarem a proteger a linha de costa contra tempestades e o aumento do nível do mar devido aos rizóforos, raízes arqueadas acima do substrato lamoso, essas contribuem ainda na barragem de lixo e sedimentos funcionando como um filtro natural para as águas estuarinas e costeiras. Schaeffer-Novelli e Citrón-Molero (1992), Souza et al. (2018) e Isaac e Ferrari (2017) ainda ressaltam que o manguezal é um dos ecossistemas mais produtivos do mundo, em termos energéticos, de

---

<sup>34</sup> ICMBio. Atlas dos Manguezais do Brasil. ICMBio, Brasília, 2018. Disponível em: [https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/atlas-1/atlas\\_dos\\_manguezais\\_do\\_brasil.pdf/view](https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/atlas-1/atlas_dos_manguezais_do_brasil.pdf/view)

alimentos e de vida biodiversa, o que os torna fundamentais para saúde dos ecossistemas adjacentes, marinhos e terrestres.

Entretanto, apesar de grande parte dos manguezais brasileiros estarem protegidos juridicamente sob uma unidade de conservação, e ainda que haja uma clara evolução do quadro jurídico de resguardo desse ecossistema, a sua preservação observa falhas. Tal situação reforça a importância da participação popular na gestão, manejo e interação com os Sítios Ramsar e UCs como um todo. Soma-se a isso a caracterização dos manguezais brasileiros enquanto Áreas de Preservação Permanente de acordo com o código florestal<sup>35</sup> desde 2012, e a legislação de proteção ambiental e de instituição de unidades de conservação desde 2000, através do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, SNUC, o qual já tinha como objetivo a preservação e restauração das zonas úmidas e águas jurisdicionais, bem como a obrigatoriedade da instituição de conselhos consultivos para todas as UC's<sup>36</sup>, ou seja, já incorporava a participação popular no desenho político do plano de manejo desses locais.

Porém, como a linha do tempo 2 mostra, metade UC's, dentre as que compõem o Sítio Ramsar Estuário Amazônico e seus Manguezais, ainda estão sem plano de manejo. Essa situação prejudica a gestão das UC's e agrava a saúde ambiental local, já que o plano de manejo é o documento base para se avaliar as espécies ameaçadas a nível local, os principais aspectos produtivos para as comunidades da região e que precisam de resguardo para garantir o sustento de vida dessas pessoas, bem como as principais ameaças ao local. O que chama atenção na imagem é que as UC's mais recentes são as que não possuem o plano de manejo.

Os órgãos responsáveis pela fiscalização, monitoramento e deliberação de leis ambientais têm sua origem a partir da Política Nacional do Meio Ambiente, sancionada em 1981, e do Sistema Nacional do Meio Ambiente, SISNAMA, que foi estruturado a partir de tal política a fim de executar, deliberar e assessorar o presidente quanto às questões de preservação, uso e interação com o meio ambiente. Além disso, a Lei nº6.938/1981 estabelece que ao Conselho Nacional do Meio Ambiente, CONAMA, cabe a função deliberativa, e mais tarde, em 1989, criou-se o IBAMA, com a função de fiscalizar, controlar e prover licenciamento ambiental, enquanto ao ICMBIO, a partir de sua criação em 2007, coube a gestão das unidades de conservação, educação ambiental e monitoramento desses locais.

---

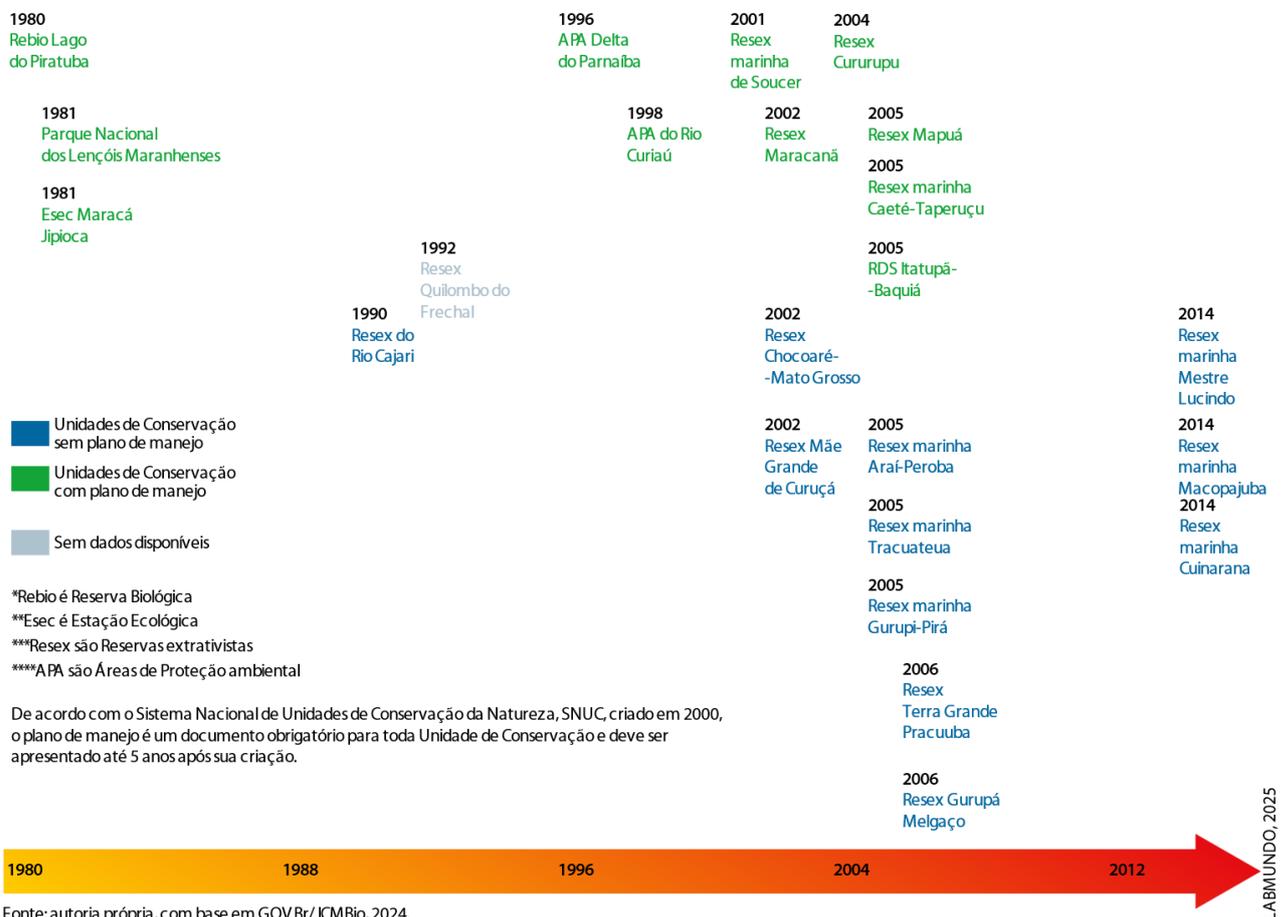
<sup>35</sup>Lei nº 12.651/2012, disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2012/lei/112651.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/112651.htm)

<sup>36</sup> Lei nº 9.985/2000, disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9985.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm)

Além disso, de acordo com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, SNUC, existem dois tipos de unidades de conservação, as de Proteção Integral, em que os recursos naturais do local podem ser usados apenas de forma indireta e o objetivo central é a preservação da natureza, e as de Uso Sustentável, em que o uso dos recursos naturais é permitido desde que compatível com a conservação da natureza (Lei nº9.985/00). Dessa forma, a primeira visa a automanutenção da natureza, sem interferência humana, informada por uma visão mais purista da conservação ecológica, enquanto a segunda admite interação humana com o meio e demais espécies.

### Cronologia das unidades de conservação costeiras no Brasil

*Cronologia da criação das Unidades do Sítio Ramsar Estuário Amazônico e seus manguezais, de 1980 a 2014*



Nesse sentido, 87% das unidades de conservação que constituem o Sítio Ramsar Estuário Amazônico e seus manguezais são do tipo Uso sustentável, enquanto apenas 13% são de Proteção Integral. Das UC's de Uso Sustentável presentes no Sítio Ramsar há três subtipos: a Reserva Extrativista (RESEX), a Área de Proteção Ambiental e a Reserva de Desenvolvimento Sustentável; já nas de Proteção Integral há a Estação Ecológica, o Parque Nacional e a Reserva Biológica. As Unidades de Conservação do tipo RESEX garantem o uso

da área pelas comunidades locais para fins de subsistência e tem como objetivo não só proteger o ecossistema, ao impor limites para a extração e regras quanto às espécies ou sazonalidade da pesca de acordo com o local, como também o meio de vida e a cultura da comunidade<sup>37</sup>. Nesse aspecto, a relação cultural ribeirinha brasileira se apresenta como um fator da identidade ecológica da comunidade, como o Atlas dos Manguezais do Brasil (2018); Souza et al. (2018); demonstram, ainda que haja disputas entre os grupos de interesse no local como os defensores do agronegócio, da extração de minérios e do crime organizado na caça ilegal de animais exóticos. A proximidade com o mangue, através da economia e alimentação, pode ser apontada como prática política social que facilitou a localização e internalização da Convenção Ramsar no contexto brasileiro.

De acordo com a reportagem do Oeco jornalismo, em uma pesquisa realizada pelo engenheiro de pesca John Gomes, atual coordenador do Projeto Mangues da Amazônia, realizado pelas Organizações da Sociedade Civil, OSC, Associação Sarambuí e Instituto Peabiru, “de 1.000 famílias entrevistadas, 65% têm ligação direta com a cadeia produtiva do caranguejo-uçá, seja por meio da pesca do caranguejo ou na catação”. Além disso, a pesquisa ainda aponta que “somente na cidade de Bragança, essa cadeia produtiva movimenta mais de R\$ 11,525 milhões por ano, mostrando a importância para essas famílias e para a economia local”. O Projeto Mangues da Amazônia também incidiu na comunidade local da costa do Pará ao produzir eventos, cartilhas e informes sobre os mangues amazônicos da região. Dentre essas cartilhas, a mais recente, de 2024, aborda a economia do caranguejo-uçá nas três RESEX marinhas da região que estão inclusas no Sítio Ramsar estudado, a RESEX mar de Araí-Peroba, RESEX mar de Caeté-Taperaçu e a RESEX mar de Tracuateua<sup>38</sup>.

A reportagem aborda, ainda, alguns aspectos fundamentais para a internalização política da Convenção no contexto brasileiro nacional e local, como problemas relacionados a saúde humana, o acesso à água e ao sistema de saneamento básico. A reportagem afirma que alguns estudos já a pontam a relação entre o desmatamento do mangue por mineradoras e os surtos de raiva humana entre os anos de 2004 e 2005 na costa do Pará, principalmente por causa da invasão humana ao habitat dos morcegos e o alastramento do vírus. Já a falta de água potável e saneamento básico compõem as demandas das comunidades locais por serviços públicos básicos juntamente com medidas de adaptação climática, na medida em que as casas são feitas

---

<sup>37</sup> Lei nº 9.985, de 18 de Julho de 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9985.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm).

<sup>38</sup> EYZAGUIRRE, Indira. Conservar os Mangues Amazônicos fortalece a adaptação das comunidades tradicionais à crise climática. OECO jornalismo, 2022. Disponível em: <https://oeco.org.br/reportagens/conservar-os-manguezais-amazonicos-fortalece-a-adaptacao-das-comunidades-tradicionais-a-crise-climatica/>

de madeira e blocos desmontáveis para evitar danos maiores frente às constantes invasões da maré<sup>39</sup>.

Assim, o quadro jurídico e institucional para a preservação das zonas úmidas e dos manguezais no território nacional têm diversos mecanismos à disposição, ainda que a fiscalização e punição por crimes ambientais sejam ineficientes e os investimentos insuficientes. Contudo, esse cenário começa a se agravar a partir de 2019, com o governo de Bolsonaro, em que se observa o esvaziamento político de instituições de fiscalização ambiental bem como a flexibilização da legislação de proteção do meio ambiente, inclusive com redução no orçamento do MMA pela metade, como Pereira e Viola (2019) abordam.

Nessa lógica, pode-se citar a dissolução do CNZU em abril de 2019 pelo decreto nº 9.759, o qual não só o extinguiu como estabeleceu limitações para atuação de colegiados da administração pública federal<sup>40</sup>. O CNZU foi novamente instituído pelo decreto nº 10.141 de novembro de 2019<sup>41</sup>, que mantém as atribuições prévias do comitê em assessorar o ministério do meio ambiente no desenvolvimento de planos de manejo dos sítios, no desígnio de novos sítios, além de monitorar a implementação das diretrizes da Convenção no âmbito nacional (Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, MMA)<sup>42</sup>, mas restringe a participação dentro do CNZU, retirando os representantes da FUNAI, dos Sítios Ramsar, do IBAMA, além de restringir a somente um representante da sociedade civil a ser nomeado pelo presidente do CNZU.

Além disso, de acordo com o relatório do Observatório do Clima<sup>43</sup>, uma coalizão de organizações da sociedade civil, o orçamento destinado para o MMA, e suas autarquias, foi o menor desde 2000, R\$ 2,53 bilhões<sup>44</sup>, a Agência Nacional de Águas, ANA e o Serviço Florestal Brasileiro, SFB, foram retirados do MMA, este último foi alocado no Ministério da Agricultura, o que de acordo com o relatório “[...] seria o equivalente a nomear um miliciano para dirigir a Polícia Federal.” (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2023). Outras medidas como a execução de apenas 40% do orçamento para fiscalização do IBAMA em 2021, o aumento de 59,5% do desmatamento da Amazônia, a queda de 38% das multas aplicadas pelo IBAMA e a “instrução

---

<sup>39</sup> Ibidem

<sup>40</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm)

<sup>41</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10141.htm#art8](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10141.htm#art8)

<sup>42</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/ecossistemas-1/areas-umidas/comite-nacional-de-zonas-umidas>

<sup>43</sup> Disponível em: <https://www.oc.eco.br/nunca-mais-outra-vez-4-anos-de-desmonte-ambiental-sob-jair-bolsonaro/>

<sup>44</sup> Dados retirados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do governo federal, SIOP, em 12 de dez de 2024.

normativa conjunta baixada pelo presidente do Ibama, Eduardo Bim, e do ICMBio, o policial militar Fernando Lorencini [...], que na prática paralisava a fiscalização.” (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2023) reforçam o desmonte da política ambiental brasileira durante a gestão Bolsonaro.

Por outro lado, já no aspecto normativo internacional da Convenção, para que uma zona úmida possa ser configurada como Sítio Ramsar na qualidade de importância internacional é necessário cumprir alguns requisitos que denotem a importância biológica, limnológica, de estrutura do mangue rara ou única, ou ainda que este local abrigue espécies de importância internacional. No caso do Estuário Amazônico e seus manguezais, são apresentados na ficha de cadastro do Sítio cinco dos nove critérios disponibilizados pela Convenção<sup>45</sup>, entre eles estão: zona úmida rara, representativa ou única, natural ou não-natural, diversidade biológica, abriga mais de 20.000 aves aquáticas, quantidade significativa e representativa de peixes e locais de desova de peixes, entre outros (RAMSAR INFORMATION SHEET n. 2337, 2018).

Com isso, o sítio é dividido em 22 unidades de conservação federal e 1 estadual. As unidades gestoras incluem o ICMBio, o estado do Pará, Amapá e Maranhão. Dessas 23 unidades de conservação, 17 são reservas extrativistas. De acordo com o Atlas dos Manguezais do Brasil, as principais ameaças ao ambiente marinho e ao manguezal constituem a sobrepesca, proporcionada pela indústria pesqueira, agricultura ao longo da costa, principalmente arroz e cana-de-açúcar que são plantados em microbacias, a carcinicultura, ou seja, produção de camarões, a extração de madeira das árvores do mangue, instalações industriais, urbanas e turísticas e mudanças climáticas.

Contudo, a importância desse Sítio não se limita à biodiversidade, inclui também considerações sobre serviços hidrológicos, ecossistêmicos e meios de interação com a população local. Sob esse aspecto, um dos argumentos usados na ficha de cadastro do Sítio ressalta tal interação entre humanos e meio ambiente:

“Na área do arquipélago Marajó, a hidrografia regional é de vital importância principalmente para seu uso econômico: a) como o único meio de transporte e comunicação entre as cidades; b) pelo seu potencial de pesca; c) pelo enriquecimento sedimentar das planícies alagáveis através da ação de rios barrentos na área”

(GEPLAM, 2007, in Ramsar Information Sheet, n.2337, 2018. Tradução própria.)

Além disso, o Sítio Estuário Amazônico e seus Manguezais se encontra na saída do rio Amazonas para o mar abrigando ainda o arquipélago Marajó, o maior arquipélago marítimo-

---

<sup>45</sup> Disponível em: <https://www.ramsar.org/document/ramsar-sites-criteria>

fluvial navegável. De acordo com Schaeffer-Novelli et al. (2000) as condições locais que impactam na formação do manguezal são a quantidade de energia recebida, a disponibilidade de água doce ou salgada, a deposição e retirada de sedimentos e a variabilidade de marés, chuvas e temperaturas média da região. Assim, a proximidade do estuário à linha do equador, somada ao regime de macro marés, alta amplitude de marés, acima de 2m de variabilidade, e ao volume anual de chuvas, acima de 2.000mm/ano, contribuem para uma formação de maior e melhor desenvolvimento do mangue (SCHAEFFER-NOVELLI et al., 2000).

Contudo, um dos problemas de manejo e gestão de Sítios Ramsar advém da delimitação da escala analítica para o manguezal e das diferentes influências que este sofre. No caso do Estuário Amazônico, a área coberta por mangue corresponde a 38.502 km<sup>2</sup>, o que Schaeffer-Novelli et al. (2000) caracterizam como grande ecossistema marinho<sup>46</sup>, em que as formações geomorfológicas são diversas. Por exemplo, há na desembocadura do rio Amazonas uma descarga de água doce tão intensa que as águas marinhas nunca chegam a de fato entrar no continente, o que já distribui as espécies de mangue no local, umas mais adaptadas a oferta de água salgada, localizadas mais próximas da região de Salgado no Pará, e outras menos adaptadas, que prevalecem onde há maior oferta de água doce, próximas a saída do rio Amazonas. Outro aspecto relevante nessa especificação da escala de análise diz respeito a influência que o Sítio tem sobre a região e a quais estressores este está sujeito, além do seu tempo de resposta e dispersão, bem como a gestão integrada de macrorregiões, que apesar de ser um desafio para os gestores políticos, uma vez que se ultrapassa as fronteiras estaduais e municipais, permite o olhar da ecologia política ser exercitado de forma mais integrada às práticas das comunidades locais.

Nessa lógica, Schaeffer-Novelli et al. (1990) dividem a costa brasileira e seus manguezais de acordo com os padrões geomorfológicos, como regime de chuvas, evapotranspiração potencial, temperatura média anual e a variabilidade de marés, para analisar os padrões de formação dos manguezais em cada região e, dessa forma, identificar as melhores estratégias políticas de proteção às ameaças locais. Nesse sentido, o Sítio estudado se estende por 4 dessas subregiões, o que independe dos limites políticos e pode ser um empecilho para as gestões das UC's que compõem o Sítio Ramsar. De acordo com Schaeffer-Novelli et al. (1990) o balanço hídrico, a média de temperatura e o acesso a água doce e salgada são fatores determinantes para o melhor desenvolvimento dos manguezais e, o que as 4 subregiões

---

<sup>46</sup> Large Marine Ecosystem, LME.

apresentam, de Cabo Orange para Cabo Norte, de Cabo Norte para Ponta Curuçá e de Ponta Curuçá para Ponta Mangues secos , é uma alternância entre mangues bem desenvolvidos, primeiro e terceiro caso, e mangues com pouco acesso a água salgada, segundo caso, ou expostos a estressores, como no último caso em que o balanço hídrico é mais seco.

Com isso, a medida em que o desmatamento da Amazônia se intensifica e as mudanças climáticas ameaçam os regimes de chuvas na região, o potencial de evapotranspiração da região pode exceder a média anual de chuvas, o que tende a tornar mais seca e a aumentar a concentração salina. Além disso, os últimos relatórios do IPCC<sup>47</sup> já demonstram a elevação do nível do mar como consequência das mudanças climáticas a acontecer ainda neste século, evento que pressiona o manguezal para dentro do continente e, caso não haja espaço para essa migração, o ecossistema estará em grande risco.

Outra questão importante diz respeito à influência que a LME aqui estudada promove nos países vizinhos. Isso ocorre através das correntes de águas doce do rio Amazonas e das massas d'águas oceânicas que se encontram com a LME, as quais distribuem nutrientes e permitem a dispersão de peixes tanto para a região quanto para todo o ecossistema marinho, classificado por Isaac e Ferrari (2017) como Plataforma Norte Brasileira<sup>48</sup>, a qual inclui Brasil, Guiana Francesa, Suriname, Guiana, Trindade e Tobago e Venezuela. Isso reforça a importância internacional da preservação desse Sítio Ramsar e seu funcionamento saudável, uma vez que cessada a troca de nutrientes e dispersão de vida marinha, ou mesmo caso elementos químicos provenientes do garimpo ilegal sejam despejados nos afluentes, as correntes marinhas o levariam para outros países, como a imagem a seguir mostra, colocando em risco a saúde biológica de ecossistemas internacionais.

---

<sup>47</sup> Disponível em: [https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_SYR\\_SPM.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf)

<sup>48</sup> North Brazil Shelf Large Marine Ecosystem (NBS-LME).

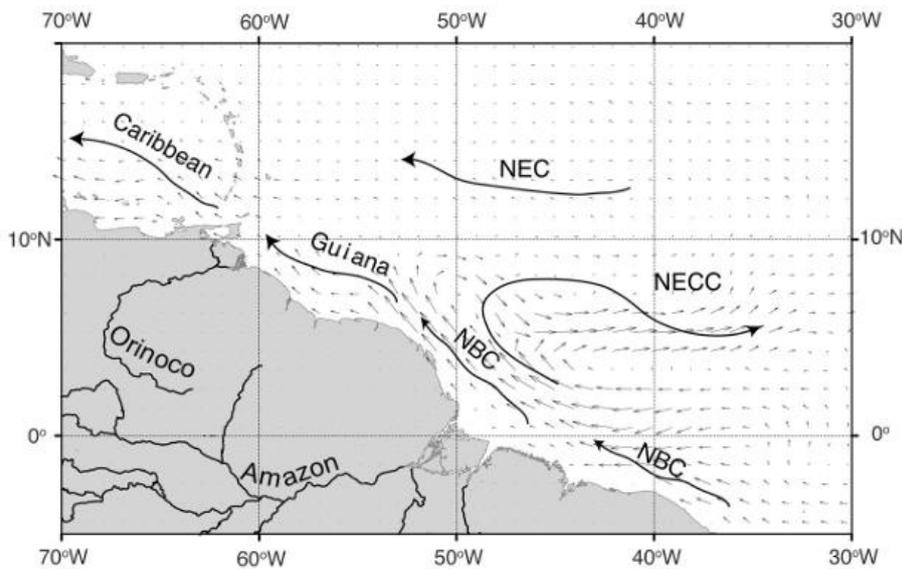


Figure 2 Upper-ocean circulation features in the western tropical Atlantic. The North Brazil Current (NBC), the North Equatorial Current (NEC), Guiana Current, Caribbean Current, and North Equatorial Countercurrent (NECC) close the wind-driven equatorial gyre. Source: <http://www.salinityremotesensing.ifremer.fr/news/messagesanstitre>

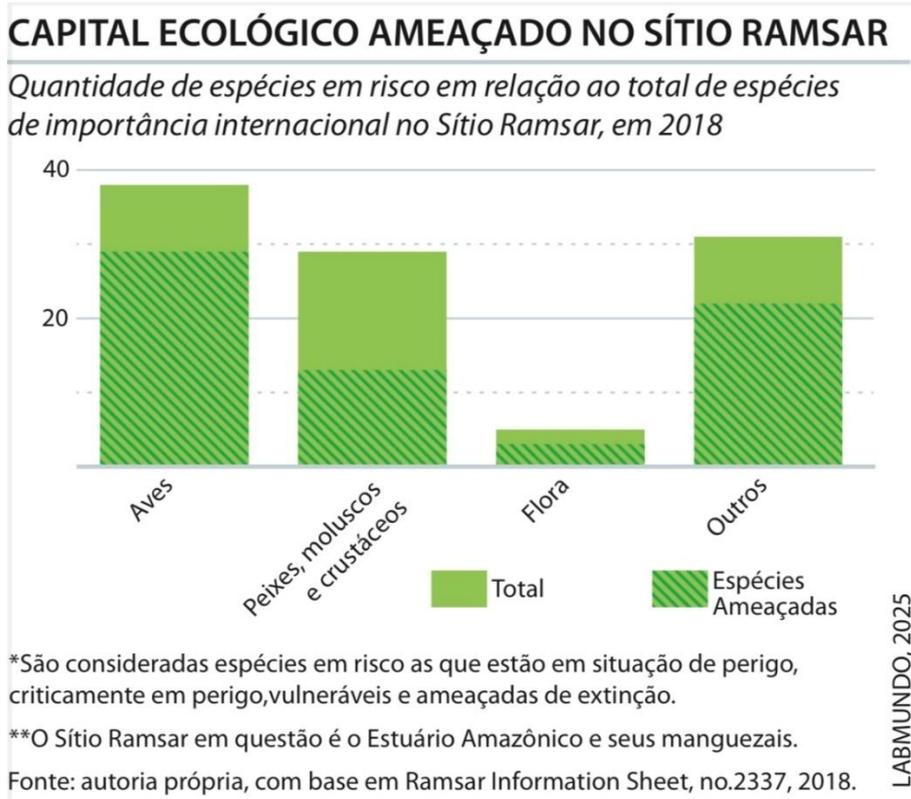
Fonte: Isaac et al (2017).

Ademais, a composição das massas d'água superficiais é relevante para a vida marinha e para o próprio ecossistema, na medida em que os nutrientes e minerais advindos da água doce dos rios da região são fonte energética para zooplânctons, fitoplanctons e cianobactérias que são organismos sustentadores da cadeia alimentar bem como absorvem o gás-carbônico, CO<sub>2</sub> (ISAAC; FERRARI, 2017). Contudo, Isaac e Ferrari (2017) demonstram em seu estudo que o aumento das temperaturas na massa d'água superior é o principal causador da diminuição desses micro-organismos, o que afeta toda a cadeia alimentar, o ecossistema e a captura do carbono. Além disso, quando o manguezal é desmatado ele não só deixa de capturar uma quantidade de gás-carbônico atmosférico superior a outros ecossistemas, como também emite todo volume que estava armazenado em sua biomassa quando entra em decomposição.

Nesse sentido, os manguezais são ecossistemas complexos e bem adaptados a estressores que outras espécies não conseguiriam suportar como a salinidade, mas sem a qual também não sobrevivem, erosão de costa, elevação do nível do mar entre outros. Também possuem mecanismos como elasticidade, acumulação de biomassa, maleabilidade e amplitude, os quais permitem que manguezal seja resiliente aos estressores (SCHAEFFER-NOVELLI et al., 2000; 1990; 1992; ISAAC; FERRARI, 2017). A complexidade do ecossistema também se apresenta na alta diversidade de estrutura e formação do manguezal, a qual se dá pelos diversos

fatores envolvidos em seu crescimento e desenvolvimento, assim como a adaptabilidade de cada espécie.

Ademais, o fato do Sítio Ramsar Estuário Amazônico e seus manguezais abrigar 40 espécies ameaçadas nacional e globalmente, incluindo mamíferos, répteis, aves e peixes, além das 21 espécies na lista vermelha<sup>49</sup> do Brasil, no momento de sua inscrição na Convenção, demonstra a necessidade de se atentar para as demandas de preservação. Outro ponto importante é que este sítio Ramsar cobre a maior formação de manguezais contíguos do mundo, correspondendo a 70% dos manguezais brasileiros (RAMSAR SITE INFORMATION SERVICE, 2018). Além disso, outro aspecto que exhibe a relevância do Sítio para a biodiversidade nacional e internacional é que das 103 espécies enquadradas como de importância internacional presentes no Sítio, periódica ou permanentemente, 65% estavam ameaçadas de alguma forma no momento de cadastro do Sítio (RAMSAR SITE INFORMATION SERVICE, 2018). A distribuição de maior ameaça era de 76% das aves, 60% da flora, 45% dos peixes e 70% da categoria outros como a imagem mostra.



<sup>49</sup> A lista vermelha é um mecanismo de monitoramento da IUCN utilizado para espécies em ameaça de extinção. Este possui site próprio com base de dados, descrição das espécies, sua importância ecológica e local de habitat natural. Pode ser acessado através do link: <https://www.iucnredlist.org/>.

Portanto, a importância do Sítio Ramsar Estuário Amazônico e seus Manguezais fica evidente tanto para as diversas formas de vida não-humanas, para a saúde dos ecossistemas adjacentes e para as comunidades ribeirinhas que retiram seu sustento e guardam uma cultura altamente conectada com o mangue. Além disso, foi apresentada a trajetória política normativa das zonas úmidas no contexto brasileiro, a qual apresenta uma tendência de relativa e progressiva melhora, mas que ainda precisa de muita atenção, principalmente nos aspectos de fiscalização e implementação legal, para que a participação popular, o resguardo efetivo do mangue e a garantia de direitos socioambientais sejam assegurados.

## **Conclusão**

Os manguezais são ecossistemas característicos da zona planetária intertropical, com predominância de clima quente e úmido ao longo do ano. Além disso, o bioma é adaptado para suportar estressores biológicos como a salinidade, energia cinética das marés, estão sujeitos a inundações, bem como promovem a transição do ecossistema marinho ao terrestre, o que provê funções diversas a fauna e flora dos dois tipos de ambientes. Por isso, o caso do Estuário Amazônico e seus Manguezais é analisado enquanto local de condições biogeofísicas singulares, de macro marés e pela relevância para as comunidades locais pesqueiras, como foi apresentado.

Além disso, se destaca a importância desse ecossistema para a saúde planetária, humana e não-humana, de forma integrada, inclusive transbordando fronteiras Estatais, daí a necessidade de acordos multilaterais para lidar com a problemática das mudanças climáticas. Nesse sentido, a inter-relação entre normas internacionais e a construção de um sistema de valores afeito a ecologia política pode ser observado a partir das ações e produções do corpo científico, especialmente o CNZU, e das comunidades locais através de suas redes e conexões com os gestores públicos. Entretanto, ainda não é possível traçar uma relação de causalidade, como alguns autores criticam nas análises construtivistas.

Com isso, a partir do que foi apresentado é possível argumentar que a maior influência da Convenção Ramsar e do título de Sítio Ramsar para uma zona úmida advém da troca de conhecimento técnico, experiências locais, e saberes múltiplos que as comunidades locais guardam com o entorno. Toda a área do Estuário Amazônico e seus Manguezais já era resguardada em uma UC, mas ainda assim foi-lhe conferido status de Sítio Ramsar, o que demonstra também o interesse por parte dos gestores público em construir e fortalecer a

identidade brasileira enquanto protetora ambiental, ainda que a implementação das políticas protetivas e ações de fiscalização e monitoramento precisem de muitos avanços.

Dessa forma, buscou-se analisar a dialética entre os sistemas de valores, costumes, normas e crenças das comunidades locais, da comunidade científica e a sua tradução, incompleta devido às disputas com grupos de interesse do capital, na política ambiental brasileira. Assim, fica evidente que os aspectos que necessitam de ajustes são os meios distributivos dos custos e benefícios dessa política ambiental, que ainda permanece negligente com as ações de impacto ao manguezal, à mudança do clima e, conseqüentemente, às populações mais vulneráveis.

Portanto, a internalização política da Convenção Ramsar se deu, e ainda se dá, através das conexões entre a identificação popular com os conceitos, como uso consciente, a implementação de práticas que reforcem tal conceito e sua institucionalização. Nesse sentido o caso brasileiro necessita de debates entre os grupos de interesse, agronegócio, mineradoras, comunidades pesqueiras, corpo científico, e identificar a racionalidade na ecologia política e finitude da vida em todas as suas formas. Para aprofundar a análise da localização das normas ambientais internacionais propostas através da Convenção Ramsar é preciso se debruçar nesse debate teórico, e de disputas de interesse, na busca de uma racionalidade contextualizada na contemporaneidade, em meio à crise climática causada pelo capitalismo.

## Referências

ACHARYA, Amitav. How ideas spread: Whose norms matter? Norm localization and institutional change in asian regionalism. **International Organization**, v. 58, p. 239 – 275, 2004. Disponível em: 10.1017/S0020818304582024. Acesso em: 26 dez 2024.

ALCAÑIZ, Isabella; GUTIÉRREZ, Ricardo A. **The distributive politics of environmental protection in Latin America and the Caribbean**. Cambridge University Press, 2022.

BECKERMAN, Wilfred. Sustainable development: it is a useful concept? **Environmental Value**, v. 3, n. 3, p. 191 – 209, 1994.

BRIDGEWATER, Peter; KIM, Rakhyun E. 50 Years on, w(h)ither the Ramsar convention? A case of institutional drift. **Biodiversity and Conservation**, v. 30, p. 3919 – 3937, 2021. Disponível em: [50 Years on, w\(h\)ither the Ramsar convention? A case of institutional drift | Biodiversity and Conservation](https://doi.org/10.1007/s10531-021-08911-1). Acesso em: 11 nov 2024.

CHECKEL, Jeffrey T. Norms, institutions, and national identity in contemporary Europe. **International Studies Quarterly**, v. 43, p. 83 – 114, 1999. Disponível em: <https://academic.oup.com/isq/article-abstract/43/1/83/1798120>. Acesso em: 28 dez 2024.

**Convention on Wetlands of International Importance especially as waterfowl habitat. Ramsar**, 1971.

Convention on Wetlands. **Global wetland outlook: special edition**. Gland, Suíça, Secretariat of the Convention on Wetlands, 2021. Disponível em: <https://www.global-wetland-outlook.ramsar.org/>. Acesso em: 15 dez 2024.

DUARTE, Rubens de S.; MILANI, Carlos R. S. Southern states in international development cooperation: from contestation to norm conception. **The Chinese Journal of International Politics**, p. 1 – 24, 2021. Disponível em: [Southern States in International Development Cooperation: From Contestation to Norm Conception | The Chinese Journal of International Politics | Oxford Academic](#). Acesso em: 04 jan. 2025.

FINLAYSON, Max C.; HORWITZ, Pierre. Human health and the wise use of wetlands: guidance in an international policy setting. In: Finlayson, C., Horwits, Pierre, Weinstein, P. (ed), **Wetlands and human health. Wetlands: Ecology, Conservation and Management**, v. 5, p. 227 – 250, 2015. Disponível em: [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-94-017-9609-5\\_11#citeas](#). Acesso em: 05 jan 2025.

GILPIN, Robert. **War and change in world politics**. Cambridge University Press, 1981.

GUDYNAS, Eduardo. Los múltiples verdes del ambientalismo latinoamericano. **Nueva Sociedad**, n. 122, p. 104 – 115, 1992. Disponível em: [https://www.uv.mx/mie/files/2012/10/SESSION4-9Sept- LosmúltiplesverdesdelambientalismoLatinoamericano-Gudynas.pdf](#). Acesso em: 07 jan. 2025

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C.R. As três versões do Neo-institucionalismo. Tradução: Gabriel Cohn. **Lua Nova**, v. 58, 2003. Disponível em: [https://doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010](#). Acesso em: 05 dez 2024.

HETTIARACHCHI, M.; MORRISON, T.H.; MCALPINE, C. Forty-three years of Ramsar and urban wetlands. **Global environmental change**, v. 32, p. 57-66, 2015. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2015.02.009](#). Acesso em: 24 nov. 2024

HOPF, Ted. The promise of constructivism in International Relations theory. **International Security**, v. 23, n. 1, p. 171 – 200, 1998. Disponível em: [https://direct.mit.edu/isec/article-abstract/23/1/171/11597/The-Promise-of-Constructivism-in-International](#). Acesso em: 04 jan. 2025

HUNTER, David B. International environmental law: Sources, principles, and innovations. In: HARRIS, Paul G. (Ed.). **Routledge handbook of global environmental politics**. London and New York: Routledge, p. 124 – 137, 2014.

IPCC, FAR Climate Change: Scientific Assessment of Climate Change. **Cambridge University Press**, 1990. Disponível em: [https://www.ipcc.ch/report/climate-change-the-ipcc-1990-and-1992-assessments/](#). Acesso em: 26 out. 2024

ISAAC, Victoria J.; FERRARI, Stephen F. Assessment and management of the north Brazil shelf large marine ecosystem. **Environmental Development**, v. 22, p. 97 – 110, 2017. Disponível em: [https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S2211464516302317](#). Acesso em: 15 dez 2024.

KEOHANE, Robert O. Cooperation and international regimes. In: KEOHANE, Robert O. **After Hegemony: cooperation and discord in the world political economy**. Princeton: Princeton University Press, p. 49 – 64, 1984.

KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. Tradução: Dalton Guimarães. **Rev. Sociol. Polít.** v. 20, n. 42, p. 93 – 110, 2012.

LATOUR, Bruno. **Onde aterrar? Como se orientar politicamente no Antropoceno**. Rio de Janeiro, Bazar do Tempo, 2020.

\_\_\_\_\_. **Reassembling the social. An introduction to actor-network theory**. Oxford, Oxford University Press, 2005.

LEAL, Maricé; SPALDING, Mark D (ed.). The state of the world's mangroves. **Global Mangrove Alliance**, 2024. Disponível em: [https://doi.org/10.5479/10088/119867](#). Acesso em: 06 jan 2025.

LEITE, Laís M.S.N. **Implementação e efetividade da Convenção de Ramsar como ferramenta de conservação ambiental no mundo e no Brasil**. 2018. Dissertação (Mestrado em Ecologia) — Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018. Disponível em: [http://hdl.handle.net/1843/BUOS-B7BJV7](#). Acesso em: 12 nov. 2024

MATTHEWS, Geoffrey V.T. **The Ramsar Convention on Wetlands: its history and development**. Gland, Ramsar Convention Bureau, 1993. Disponível em: [https://globalpact.informea.org/sites/default/files/documents/Matthews-history.pdf](#). Acesso em: 13 out. 2024

MAUERHOFER, Volker; KIM, Rakhyun E.; STEVENS, Casey. When implementation works: A comparison of Ramsar Convention implementation in different continents. **Environmental Science & Policy**, v. 51, p. 95-105, 2015. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1462901115000659>. Acesso em: 07 out. 2024.

MENDES, Pedro E. As teorias principais das Relações Internacionais: uma avaliação do progresso da disciplina. **Relações Internacionais**, v. 61, p. 95 – 122, 2019. Disponível em: <http://repositorio.ulusiada.pt/handle/11067/6693>. Acesso em: 12 nov 2024

MILANI, Carlos R. S. Ecologia política, movimentos ambientalistas e contestação transnacional na América Latina. **Caderno CRH**, v. 21, n. 53, p. 289 – 303, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/Hw77F8Mqm7qCF9rRcZd3XLf/?lang=pt>. Acesso em: 03 jan. 2025.

\_\_\_\_\_; LANIADO, Ruthy N. Transnational social movements and the globalization agenda: methodological approach based on the analysis of the world social forum. **Braz. Political Sci. Rev.**, v. 2, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/bpsr/a/ZtFzThHrKbFtvkhCzvpH7jv/?lang=en>. Acesso em: 06 jan. 2025

\_\_\_\_\_; PINTO, Janaína; FACINI, Arthur. As relações entre autoritarismo, desenvolvimento predatório e obstrução climática no Brasil: uma análise do governo Bolsonaro. In: Duarte, Rubens S.; Milani, Carlos R. S. (org) **Política externa, lideranças autoritárias e ultraconservadorismo**. Curitiba, PR, Appris Editora, 2024.

OGUNSEITAN, Oladele A. The urgency of the Ramsar Convention on Wetlands in Africa. **African Journal of Environmental Science and Technology**, Vol. 2 (2), 2008. Disponível em: <https://www.ajol.info/index.php/ajest/article/view/135404/124896>. Acesso em: 14 nov. 2024.

PEREIRA, Joana C.; VIOLA, Eduardo. Catastrophic climate risk and brazilian amazonian politics and policies: A new research agenda. **Global environmental politics**, MIT, v. 19, n. 2, p. 93 -103, 2019. Disponível em: <https://direct.mit.edu/glep/article-abstract/19/2/93/14930/Catastrophic-Climate-Risk-and-Brazilian-Amazonian> . Acesso em: 28 dez. 2024.

Ramsar Convention Secretariat. An introduction to the Ramsar Convention on Wetlands. Gland, **Ramsar Convention Secretariat**, 7° ed., 2016.

Ramsar Convention Secretariat. Wise use of wetlands: concepts and approaches for the wise use of wetlands. Gland, **Ramsar Handbook for the wise use of wetlands**, 4° ed., vol.1, 2010.

Ramsar Convention Secretariat. Avian Influenza and wetlands: guidance on control of and responses to highly pathogenic avian influenza. **Ramsar Handbooks for the wise use of wetlands**, v. 4, 2010. Disponível em: <https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/pdf/lib/hbk4-04.pdf>. Acesso em: 07 jan 2025

Ramsar Convention Secretariat. 9th Meeting of the Conference of the Parties to Convention on Wetlands: **Rationale for proposals for a conceptual framework for the wise use of wetlands and the updating of wise use and ecological character definitions**. COP 9, Doc. 16, Information Paper, annex A, 2005. Disponível em: [https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/pdf/cop9/cop9\\_doc16\\_e.pdf](https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/pdf/cop9/cop9_doc16_e.pdf). Acesso em: 23 nov 2024.

SANDS, Philippe; et al. Oceans, seas, and marine living resources. In: SANDS, Philippe; et al. **Principles of international environmental law**. Cambridge, Cambridge University Press, 4° ed., 2018. p. 455-568.

SCHAEFFER-NOVELLI, Yara et al. Variability of mangrove ecosystems along the brazilian coast. **Estuaries**, v. 13, p. 204 – 218, 1990. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.2307/1351590#citeas>. Acesso em: 03 jan. 2025.

\_\_\_\_\_; CITRÓN-MOLERO, Gilberto. Ecology and management of new world mangroves. In: SEELIGER, Ulrich. (Ed.). **Physiological Ecology, Coastal Plant Communities of Latin America**. Academic Press, p. 233 – 258, 1992. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/B9780080925677500210>. Acesso em: 10 nov 2024.

\_\_\_\_\_ et al. Brazilian mangroves. **Aquatic Ecosystem Health & Management**, v. 3, n. 4, p. 561 – 570, 2000. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14634980008650693>. Acesso em: 10 nov 2024.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das organizações internacionais**. Livraria do Advogado Editora, 5° ed., 2012.

SOUZA, Caroline A. et al. Biodiversidade e conservação dos manguezais: importância bioecológica e econômica. Cap. 1, p. 16 – 56, In: Pinheiro, M. A. A.; Talamoni, A. B. C. (org.). **Educação Ambiental sobre Manguezais**. São Vicente, UNESP, Instituto de Biociências, Campus Litoral Paulista, 165 p., 2018.

VAROUFAKIS, Yanis. **O minotauro global: a verdadeira origem da crise financeira e o futuro da economia global**. Tradução: Marcela Werneck. São Paulo, Autonomia Literária, 2016.

WALTZ, Kenneth N. The anarchic structure of world politics. **International politics: enduring concepts and contemporary issues**, p. 29 – 49, 1979.

WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. **International Organization**, v. 46, n. 2, p. 391 – 425.