

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL -
PPG/CDS

**A agenda ambiental de povos indígenas, afrodescendentes e comunidades
locais: entre o pensar local e o agir global**

Francisco Octávio Bittencourt de Sousa

Brasília, 2026

Francisco Octávio Bittencourt de Sousa

A agenda ambiental de povos indígenas, afrodescendentes e comunidades locais: entre o pensar local e o agir global

Tese submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília como parte dos requisitos necessários para obtenção do grau de Doutor em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração em Política e Gestão da Sustentabilidade

Orientador: Prof. Dr. José Luiz de Andrade Franco

B624a Bittencourt de Sousa, Francisco Octávio
A agenda ambiental de povos indígenas, afrodescendentes e comunidades locais: entre o pensar local e o agir global / Francisco Octávio Bittencourt de Sousa; orientador José Luiz de Andrade Franco. Brasília, 2026.
366 p.

Tese(Doutorado em Desenvolvimento Sustentável)
Universidade de Brasília, 2026.

1. Governança ambiental global. 2. Conferências das Partes (COPs). 3. Direitos territoriais. 4. Autodeterminação. 5. Justiça socioambiental. I. Franco, José Luiz de Andrade, orient. II. Título.

Agradecimentos

Gostaria de expressar minha profunda gratidão à Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ) e à Rede de Fundos Comunitários da Amazônia (RFCA), que despertaram minha curiosidade e compartilharam generosamente informações, experiências e aprendizados ao longo deste trabalho.

Agradeço também à Universidade de Brasília (UnB) e ao Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS) pelo acolhimento acadêmico, bem como ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo apoio financeiro concedido por meio da bolsa de doutorado.

Agradeço, por fim, à Ação Social Franciscana (SEFRAS) e à Fundação Pró-Natureza (Funatura) pelos espaços de atuação e pelas condições que possibilitaram o desenvolvimento desta pesquisa. Seu apoio institucional foi essencial para que eu pudesse me dedicar a este tema com responsabilidade e profundidade.

Resumo

Esta tese analisa a participação de povos indígenas, afrodescendentes e comunidades locais (PIPACL) na governança ambiental global e a construção de uma agenda ambiental própria, com foco nas Conferências das Partes (COPs) da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC) e da Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação (UNCCD), entre 1992 e 2024. O estudo organiza-se em três décadas de evolução política, evidenciando tensões, avanços e retrocessos na inclusão desses grupos nos processos decisórios internacionais. A pesquisa adota uma abordagem metodológica etnográfica-histórica e documental, inspirada em autores como Clifford Geertz e Carlo Ginzburg, que aplicam princípios etnográficos à análise de processos históricos. Foram mobilizados três arquivos principais: o *Earth Negotiations Bulletin* (ENB), os acervos do Forest Peoples Programme (FPP) e da Cultural Survival (CS), além de documentos produzidos pelos próprios PIPACL, entre relatórios, cadernos e publicações híbridas. A seleção considerou relevância temporal (1992-2024), pertinência temática (COPs da CDB, UNFCCC e UNCCD) e centralidade dos PIPACL. Diante das discrepâncias entre convenções - sendo a UNFCCC a mais visível e documentada, a CDB pioneira mas menos mobilizadora, e a UNCCD marginal até recentemente - optou-se pela triangulação de fontes, articulando leitura cruzada, contextualização política e análise interpretativa. A primeira década, que se seguiu à Rio-92, foi marcada pela consolidação de um novo regime ambiental global e pelos embates dos PIPACL por espaço e reconhecimento, em meio a mecanismos ainda consultivos e pouco vinculantes. A segunda década destacou-se pela expansão de soluções de mercado, como o REDD+, que intensificou disputas em torno de salvaguardas socioambientais, biopirataria e conhecimentos tradicionais, ao mesmo tempo em que a UNCCD buscava afirmar relevância diante de sua marginalidade institucional. A terceira década revelou uma crise multidimensional e o declínio do multilateralismo, expressos na incapacidade de cumprir metas como o Acordo de Paris e o Plano de Ação de Aichi, e na aceitação tácita do avanço da desertificação, da perda contínua de biodiversidade e do aquecimento acima de 1,5°C. No período recente (2022-2024), mesmo diante do domínio do lobby fóssil em várias COPs, emergiram sinais de esperança, como a aprovação do Marco Global de Biodiversidade de Kunming-Montreal (2022) e a retomada de protagonismo da CDB na COP16 de Cali (2024). Ainda assim, persistem gargalos de financiamento, fragilidade de salvaguardas e distâncias entre reconhecimento formal e implementação prática. Com base nesse percurso, a tese demonstra como a agenda ambiental global dos PIPACL foi sendo gradualmente construída em torno de seis eixos principais: (i) reconhecimento e participação efetiva nos processos decisórios; (ii) garantia dos direitos territoriais e da autonomia coletiva; (iii) busca por justiça climática e financeira; (iv) proteção dos conhecimentos tradicionais frente à mercantilização e biopirataria; (v) controle social sobre tecnologias de risco; e (vi) formulação de respostas próprias às crises do clima, da desertificação e da biodiversidade.

Palavras-chave: governança ambiental global, Conferências das Partes (COPs), direitos territoriais, autodeterminação e justiça socioambiental.

Abstract

This thesis examines the participation of Indigenous peoples, Afro-descendant populations, and local communities (IPLCs) in global environmental governance and the construction of their own environmental agenda, focusing on the Conferences of the Parties (COPs) of the Convention on Biological Diversity (CBD), the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), and the United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD) between 1992 and 2024. The study is organized into three decades of political evolution, highlighting tensions, advances, and setbacks in the inclusion of these groups in international decision-making processes. The research adopts a historical-ethnographic and documentary methodology, inspired by authors such as Clifford Geertz and Carlo Ginzburg, who apply ethnographic principles to the analysis of historical processes. Three main archives were mobilized: the Earth Negotiations Bulletin (ENB), the collections of the Forest Peoples Programme (FPP) and Cultural Survival (CS), as well as documents produced by the IPLCs themselves, including reports, notebooks, and hybrid publications. Selection criteria considered temporal relevance (1992-2024), thematic pertinence (COPs of the CBD, UNFCCC, and UNCCD), and the centrality of IPLCs. Given the discrepancies among the conventions—with the UNFCCC being the most visible and well-documented, the CBD pioneering but less mobilizing, and the UNCCD marginal until recently—the study employed source triangulation, combining cross-reading, political contextualization, and critical theorization. The first decade, following Rio-92, was marked by the consolidation of a new global environmental regime and the struggles of IPLCs for space and recognition, amid mechanisms that were still consultative and weakly binding. The second decade was characterized by the expansion of market-based solutions, such as REDD+, which intensified disputes around socio-environmental safeguards, biopiracy, and traditional knowledge, while the UNCCD sought to assert relevance despite its institutional marginality. The third decade revealed a multidimensional crisis and the decline of multilateralism, evidenced by the failure to meet targets such as those set by the Paris Agreement and the Aichi Biodiversity Targets, as well as the tacit acceptance of advancing desertification, continuous biodiversity loss, and warming above 1.5°C. In the recent period (2022-2024), despite the dominance of fossil fuel lobbying in several COPs, signs of hope emerged, such as the adoption of the Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework (2022) and the renewed prominence of the CBD at COP16 in Cali (2024). Nevertheless, persistent funding bottlenecks, weak safeguards, and gaps between formal recognition and practical implementation remain. Based on this trajectory, the thesis demonstrates how the global environmental agenda of IPLCs was gradually constructed around six main axes: (i) recognition and effective participation in decision-making processes; (ii) guarantee of territorial rights and collective autonomy; (iii) pursuit of climate and financial justice; (iv) protection of traditional knowledge against commercialization and biopiracy; (v) social control over high-risk technologies; and (vi) formulation of autonomous responses to climate, desertification, and biodiversity crises.

Keywords: global environmental governance, Conferences of the Parties (COPs), territorial rights, self-determination, socio-environmental justice.

Lista de abreviaturas e siglas

ABS - Acesso e Repartição de Benefícios (Protocolo de Nagoya)
AC - Comitê de Adaptação (UNFCCC)
AF - Fundo de Adaptação (UNFCCC)
AILAC - Associação Independente da América Latina e do Caribe
ALBA - Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América
AOSIS - Aliança dos Pequenos Estados Insulares (Alliance of Small Island States)
BBNJ - Acordo sobre Biodiversidade Marinha em Áreas Fora da Jurisdição Nacional (High Seas Treaty)
BASIC - Brasil, África do Sul, Índia e China
BECCS - Bioenergia com Captura e Armazenamento de Carbono
BTRs - Relatórios Bienais de Transparência
BRICS - Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul (+ expansão recente)
CAHOSCC - Comitê de Chefes de Estado Africanos sobre Mudanças Climáticas
CAR - Cadastro Ambiental Rural
CCS - Captura e Armazenamento de Carbono
CCU - Captura e Utilização de Carbono
CEPF - Fundo de Parceria para Ecossistemas Críticos
CITES - Convenção sobre Comércio Internacional de Espécies Ameaçadas
CMA - Reunião das Partes do Acordo de Paris (Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties to the Paris Agreement)
CNS - Conselho Nacional das Populações Extrativistas
COIAB - Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira
CONAQ - Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas
COP - Conferência das Partes (ex: COP28, CBD COP15)
CDB - Convenção sobre Diversidade Biológica
CIR - Conselho Indígena de Roraima
ENB - Earth Negotiations Bulletin (IISD)
FAO - Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FOIRN - Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro
FPIC - Consentimento Livre, Prévio e Informado
FPP - Forest Peoples Programme
FWG - Grupo de Trabalho Facilitador (da LCIPP)
G77 + China - Grupo dos 77 mais China
GAP - Plano de Ação de Gênero
GCF - Fundo Verde para o Clima
GEF - Fundo Global para o Meio Ambiente
GRULAC - Grupo América Latina e Caribe
IIFB - Fórum Internacional de Povos Indígenas sobre Biodiversidade (CDB)
ILO 169 - Convenção 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais
IPCC - Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas
IPOs - Organizações de Povos Indígenas
JUSCANZ - Japão, Estados Unidos, Canadá, Austrália, Noruega, Nova Zelândia, Islândia, Suíça (Umbrella Group)
LCIPP - Plataforma de Comunidades Locais e Povos Indígenas
LDCF - Fundo para Países Menos Desenvolvidos (UNFCCC)
LDCs - Países Menos Desenvolvidos (Least Developed Countries)

LMDC - Países em Desenvolvimento com Visões Similares (Like-Minded Developing Countries)
 LULUCF - Uso da Terra, Mudança no Uso da Terra e Florestas
 MAPA - Países Mais Afetados pelas Mudanças Climáticas (Most Affected Peoples and Areas)
 MDL - Mecanismo de Desenvolvimento Limpo
 MIQCB - Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu
 NAPAs - Planos Nacionais de Ação para Adaptação
 NAPs - Planos Nacionais de Adaptação
 NDCs - Contribuições Nacionalmente Determinadas
 NAFTA - Acordo de Livre Comércio da América do Norte
 NGOs - Organizações Não Governamentais
 OGMs - Organismos Geneticamente Modificados
 OPEC - Organização dos Países Exportadores de Petróleo
 OECD - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
 PCCB - Comitê de Paris sobre Capacitação
 PIPACL - povos Indígenas, afrodescendentes e comunidades locais
 PSA - Pagamentos por Serviços Ambientais
 Ramsar - Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional
 RFCA - Rede de Fundos Comunitários da Amazônia
 REDD+ - Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal
 SBI - Órgão Subsidiário de Implementação
 SBSTA - Órgão Subsidiário de Assessoramento Científico e Tecnológico
 SCCF - Fundo Especial para Mudanças Climáticas (GEF)
 SIDS - Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (Small Island Developing States)
 TICCA - Territórios e Áreas Conservadas por povos indígenas e comunidades locais
 TRIPS - Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (OMC)
 TNFD - Taskforce on Nature-related Financial Disclosures (Grupo de Trabalho para Divulgações Financeiras Relacionadas à Natureza)
 UE - União Europeia
 UNCCD - Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação
 UNDRIP - Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas
 UNFCCC - Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas
 WIM - Mecanismo Internacional de Varsóvia para Perdas e Danos

Lista de figuras

Figura 1 – Povos indígenas na ECO-92	14
Figura 2 – Hoodia gordonii no Cederberg, África do Sul	66
Figura 3 – Conferência sobre Mudanças Climáticas em Kyoto, Japão	73
Figura 4 – Participação indígena na Convenção da Diversidade Biológica (1999)	79
Figura 5 – Projeto de energia eólica em Dewas, Índia (Mecanismo de Desenvolvimento Limpo)	83
Figura 6 – Rena em busca de alimento no arquipélago de Svalbard, Noruega	103
Figura 7 – Protestos contra Monsanto no Portão da Índia, Mumbai (2011)	115
Figura 8 – Conferência da ONU sobre biodiversidade em Nagoya (2010)	136
Figura 9 – Protesto indígena na Rio+20, Rio de Janeiro (2012)	151
Figura 10 – Acordo de Paris aprovado na COP21, Le Bourget, França (2015)	173
Figura 11 – Corte de pinheiros ponderosa para conter o besouro-da-montanha (1924)	176
Figura 12 – Mosquito Anopheles gambiae (projeto Target Malaria)	182
Figura 13 – Primeira reunião do Grupo de Trabalho Facilitador do LCIPP (UNFCCC)	198
Figura 14 – Fórum Internacional dos Povos Indígenas sobre Mudanças Climáticas, COP26 (Glasgow, 2021)	205
Figura 15 – II Intercâmbio da Rede de Fundos Comunitários da Amazônia (FIRN, 2025)	332

Lista de tabelas e diagramas

Tabela 01 - Resumo das COPs	18
Tabela 02 - Resumo dos principais blocos de negociação	22
Diagrama 01 - Relação de blocos de negociação	28
Diagrama 02 - Níveis de atividade por bloco e convenção	29
Tabela 03 - Resumo das trilhas de negociação	32
Diagrama 03 - Sinergias entre as Convenções do Rio	35
Tabela 04 - Estrutura de Governança das Convenções do Rio, 2024	37
Tabela 05 - Ciclo anual da governança ambiental global	39
Tabela 06 - Resumo do mecanismo financeiro ativos em 2024	41
Tabela 07 - Tipologia para financiamento	45
Tabela 08 - Termos de referência a PIPACL nas COPs	47
Diagrama 04 - Dispersão dos termos de referência aos PIPACL	50
Tabela 09 - Relação entre eixos de análise e elementos da agenda global	54
Diagrama 05 - Fluxograma da primeira década	92
Tabela 10 - Convergências e divergências entre PIPACL e ambientalistas até 2006	118
Diagrama 06 - Diagrama de Venn de PIPACL e ambientalistas, 2006	119
Tabela 11 - Variação de justificativas entre PIPACL e ambientalistas até 2006	120
Diagrama 07 - Fluxograma da segunda década	162
Tabela 12 - Resumo de metas e resultados	170
Tabela 13 - Resumo de problemas com REDD+	207
Tabela 14 - Principais decisões institucionais das convenções do Rio	219
Tabela 15 - Financiamento para PIPACL	223
Diagrama 08 - Fluxograma da terceira década	228
Tabela 16 - Mecanismos formais de participação	239
Tabela 17 - Acesso direto aos mecanismos financeiros da UNFCCC	286
Tabela 18 - Tipos, exemplos e características de canais de financiamento	290
Tabela 19 - Comparativo entre modelo de financiamento intermediado e direto	298
Diagrama 09 - Quadrado das oposições aplicado ao financiamento direto	300
Diagrama 10 - Fluxograma ideal do financiamento direto	306
Diagrama 11 - Desembolsos anuais relevantes (em milhões de U\$)	308
Diagrama 12 - Distribuição dos 50 maiores desembolsos (2011–2024)	310
Tabela 20 - Os 5 maiores desembolsos relevantes para entidades governamentais	311
Diagrama 13 - Desembolsos anuais segmentados (em milhões de U\$)	314
Diagrama 14 - Financiamento por fonte (em milhões de U\$)	317
Tabela 21 - Agenda ambiental global de PIPACL	335

Sumário

Introdução: nada está acordado até que tudo esteja acordado	13
I O que são COPs e como funcionam	17
II Principais mecanismos financeiros	40
III Localizando os PIPACL nas COPs	45
IV Premissas da pesquisa	52
V Aproximações metodológicas	57
Capítulo I - Primeira Década: responsabilidades comuns porém diferenciadas (1992-2001)	62
1.1 As primeiras COPs: DPI, hoodia e GEF	62
1.2 Responsabilidades comuns, porém diferenciadas	68
1.3 Quioto, TRIPS e expulsão de indígenas	71
1.4 LULUCF, MDL, OGMs e PIC	76
1.5 Panorama da primeira década	89
Capítulo II - Segunda Década: a natureza não negocia, nós sim (2002-2011)	97
2.1 Sumidouros de carbono e ayahuasca	97
2.2 Mitigação, adaptação e o povo Saami	99
2.3 NAFTA, OVMs e o povo Maia	103
2.4 Problemas no MDL e o custo da mitigação	106
2.5 Sementes terminator e interesses comuns de PIPACL e ambientalistas	111
2.6 Os primeiros passos de REDD	121
2.7 Os embates em torno do conceito de REDD	123
2.8 O petróleo e a biodiversidade	126
2.9 De REDD a REDD+ passando pelas NbS	128
2.10 Flexibilidade dúbia e as Metas de Aichi	134
2.11 Salvaguardas, geoengenharia e biologia sintética	140
2.12 Perdas, danos e REDD+ Indígena	145
2.13 O futuro que nem todos queremos	149
2.14 Panorama da segunda década	153
Capítulo III - Terceira Década: drill, baby, drill (2012-2021)	163
3.1 Receita de fracasso: soja, carne bovina e óleo de palma	163
3.2 Incapacidade global de cumprir compromissos	168
3.3 O besouro do pinheiro da montanha e o Acordo de Paris	171
3.4 Sem vinculação, sem ações imediatas, sem dinheiro	177
3.5 Criador e criatura: genes drives e riscos à biossegurança	180
3.6 Divisões entre governos, empresas e sociedade civil	184
3.7 Aceitando a diminuição da biodiversidade	190
3.8 Aceitando o aumento da temperatura	193
3.9 Pandemia e Pledge	199
3.10 COPs on-line, extinção em massa e GBF	210
3.11 Cada um por si	216

3.12 Panorama da terceira década	219
Capítulo IV - Tendências recentes: não há Planeta B	229
4.1 TNFD, AbE e SbN	229
4.2 Um sopro de esperança em Cali, 2024	234
4.3 Participação, financiamento e salvaguardas	240
4.4 E Belém? Expectativas pré-COP	247
4.4 É, Belém... Balanço pós-COP	265
Capítulo V - Financiamento direto: das promessas aos projetos	282
5.1 A gênese do financiamento direto	283
5.2 A questão dos intermediários	291
5.3 O imperativo do financiamento direto	293
5.4 Fundamentação e diretrizes	300
5.5 O cenário brasileiro	306
5.5.1 O Financiamento para direitos territoriais no Brasil (2011–2024)	307
5.5.2 O fluxo de capital: fontes e receptores primários	309
5.5.3 Quantificando o financiamento direto no Brasil	312
5.5.4 Análise quantitativa segmentada	313
5.5.6 O caminho do dinheiro	314
5.6 O tal T triplo F	320
5.7 Panorama	324
Considerações finais: a agenda ambiental global de PIPACL	326
Referências	340
Documentos	340
Bibliografia	356

Introdução: nada está acordado até que tudo esteja acordado

Desde a Eco-92, os povos indígenas, povos afrodescendentes e comunidades locais (PIPACL) vêm conquistando espaço nos principais fóruns ambientais globais, particularmente nas Conferências das Partes (COPs) da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC) e da Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação (UNCCD). No entanto, permanece uma questão central ainda não suficientemente explorada pela literatura: qual é, de fato, a agenda ambiental que esses grupos levam para esses espaços internacionais, e como ela se articula - ou se tensiona - com os temas debatidos nesses fóruns.

Figura 1 – Povos indígenas na ECO-92



Fonte: Frederico Rozário/Folhapress, 17 abr. 1992. Disponível em: <https://f.i.uol.com.br/folha/ambiente/images/12110437.jpeg>. Acesso em: 26 out. 2025.

Embora estudos demonstrem a crescente participação dos PIPACL nas negociações ambientais globais, pouco se sabe sobre como suas demandas são traduzidas, adaptadas ou

mesmo transformadas quando inseridas no contexto das políticas internacionais. Os fóruns globais operam com prioridades específicas, como metas quantificáveis de conservação (caso do "30x30" na CDB) ou mecanismos de mercado para mitigação climática (como os mecanismos tratados no artigo 6 do Acordo de Paris), que não correspondem e quase nunca dialogam com visões e necessidades dos PIPACL.

Surge, assim, uma dualidade: ao mesmo tempo em que os PIPACL são reconhecidos como "guardiões da natureza" e seus conhecimentos tradicionais são valorizados nos discursos oficiais, suas pautas são ressignificadas para se adequar aos marcos conceituais e políticos específicos. Termos como "serviços ecossistêmicos", "soluções baseadas na natureza" e "REDD+" passam a mediar como suas demandas são interpretadas e incorporadas - ou não - nas decisões finais. Essa dinâmica levanta questões relevantes como: quais temas da agenda dos PIPACL conseguem efetivamente permear as negociações? Em que medida essa inserção internacional fortalece suas lutas locais ou, ao contrário, as subordina a lógicas globais hegemônicas?

Diante desse cenário complexo e dessas lacunas na literatura, esta tese se propõe a responder à seguinte pergunta de pesquisa: como se deu o processo de construção da agenda ambiental global de povos indígenas, afrodescendentes e comunidades locais nos fóruns globais (como as COPs da CDB, da UNFCCC e da UNCCD) entre 1992 e 2024?

Para alcançar esse objetivo, a pesquisa se propõe a investigar o processo de construção da agenda ambiental global de povos indígenas, povos afrodescendentes e comunidades locais (PIPACL) entre 1992 e 2024. Para tanto, busca (1) sistematizar as principais estruturas, normas e dinâmicas do regime ambiental global (entendido como o conjunto de regras, princípios e procedimentos formais de tomada de decisão no âmbito da governança ambiental internacional, isto é, o processo pelo qual decisões são formuladas, implementadas ou postergadas em escala global), situando a atuação dos povos indígenas, afrodescendentes e comunidades locais. Em seguida, busca-se (2) identificar as principais propostas que vêm sendo formuladas por esses grupos nos fóruns multilaterais, analisando tanto suas demandas quanto os princípios e valores que as fundamentam, especialmente no que se refere à relação com a natureza e aos direitos coletivos. Pretende-se ainda (3) mapear os principais atores e redes de articulação envolvidos na construção dessa agenda, e (4) analisar como essas propostas são recebidas, reinterpretadas ou tensionadas nos mecanismos das convenções internacionais, considerando os avanços, os limites e as críticas que marcam a participação dos PIPACL nesses espaços.

A relevância desta investigação reside nas lacunas existentes na compreensão de como os PIPACL constroem sua própria agenda global, se inserem e influenciam a governança ambiental global. Apesar de representarem algo entre 5% a 9% da população global, os PIPACL protegem 80% da biodiversidade da Terra. O um quarto da superfície do planeta que está sob os cuidados de povos indígenas e comunidades locais está mais conservado do que o resto do mundo (WEF, 2023). No Brasil, as áreas quilombolas e indígenas são as mais preservadas. Enquanto terras privadas perderam 17% de sua vegetação, os territórios quilombolas tiveram apenas 4,7% de desmatamento. Já as terras indígenas, que ocupam 13% do país, conservam 19% de toda a vegetação nativa e perderam apenas 1% nos últimos 30 anos (MAPBIOMAS, 2023).

Estudos recentes indicam que, embora esses grupos tenham conquistado espaços de visibilidade e reconhecimento formal, as interações com pautas globais e com os mecanismos de financiamento climático e de conservação seguem marcadas por assimetrias estruturais, desafios de representação e processos de tradução institucional que tendem a diluir ou afastar suas propostas (ZURBA & PAPADOPOULOS, 2023; IOCCA & FIDÉLIS, 2023).

Ao mesmo tempo, a literatura já oferece sistematizações e análises de diversas agendas ambientais globais, que são um conjunto de problemas, questões e prioridades políticas que ganham relevância e são reconhecidos como urgentes por um determinado leque de atores (Estados, organizações intergovernamentais, ONGs, cientistas, empresas ou os próprios PIPACL), mobilizando esforços para sua discussão e resolução em fóruns multilaterais. A agenda das ONGs ambientalistas têm sido objeto de análise em estudos sobre diplomacia ambiental, redes transnacionais e regimes de governança (BETSILL & CORELL, 2008; DINGWERTH, 2007; LIPSCHUTZ, 2005). As prioridades e estratégias dos países do Sul Global nas negociações climáticas também foram amplamente discutidas (NAJAM *et al.*, 2003; MORIN *et al.*, 2020). Por sua vez, os movimentos por justiça climática vêm sendo examinados como forças críticas ao modelo dominante de desenvolvimento e conservação (MARTÍNEZ-ALIER, 2002; SCHLOSBERG, 2007; AGYEMAN *et al.*, 2003).

Vale ressaltar que essa variedade de sistematizações revela que o campo do ambientalismo - inclusive aquele que opera em escala internacional e institucionalizada - está longe de constituir um bloco coeso ou homogêneo. Correntes diversas disputam, no interior da conservação, os fins, os meios e os fundamentos éticos do engajamento com a natureza. Parte dessa controvérsia reside no modo como se articulam (ou se separam) as dimensões da justiça social e da justiça ecológica. Embora as críticas a determinados modelos de conservação sejam legítimas e apoiadas em casos concretos de violações de direitos de povos

indígenas e comunidades locais, há também um risco de generalizações que obscurecem avanços importantes na integração entre justiça social e proteção da biodiversidade (WASHINGTON *et al.*, 2024). Os próprios cientistas da conservação vêm insistindo na necessidade de superar o paradigma da "fortaleza" e reconhecer tanto o valor intrínseco da natureza quanto o papel estratégico e político dos povos indígenas e comunidades locais.

Nesse sentido, não se trata de opor "conservacionismo" a "justiça social", mas de reconhecer a existência de múltiplas abordagens, com diferentes valorações da natureza (intrínseca, instrumental ou relacional) e graus variados de antropocentrismo ou ecocentrismo. Enquanto algumas propostas - como a conservação orientada por serviços ecossistêmicos - tendem a instrumentalizar a natureza com base em sua utilidade para os seres humanos, outras correntes defendem a centralidade da justiça ecológica e do reconhecimento de direitos da natureza, muitas vezes em diálogo com cosmologias indígenas e éticas da interdependência. O próprio campo da conservação científica encontra-se, hoje, em um ponto de inflexão, no qual se multiplicam tanto as críticas antropocêntricas quanto as propostas por uma ética ambiental mais abrangente.

Nesse cenário de disputas, nota-se a ausência de uma análise que trate a agenda ambiental global dos PIPACL como um campo articulado em si, com coerência histórica, vocabulário político e visão estratégica própria. Esta pesquisa parte da premissa de que tal agenda existe e vem sendo construída há pelo menos três décadas, ainda que de modo disperso e pouco reconhecido. Ao tratar essa agenda como um objeto analítico próprio - e não como uma derivação periférica das agendas estatais ou das ONGs -, busca-se contribuir para sua descrição conceitual, valorizando seus fundamentos epistemológicos, suas formas de incidência e sua contribuição singular à construção de futuros planetários mais justos e plurais.

Minha trajetória pessoal e profissional também se entrelaça com essa pesquisa. Desde 2019 tenho trabalhado como consultor de projetos para movimentos sociais, especialmente com a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), e em 2023 passei a colaborar com a Rede de Fundos Comunitários da Amazônia (RFCA) como pesquisador vinculado a Ação Social Franciscana (SEFRAS). A RFCA reúne representantes de alguns dos maiores movimentos sociais brasileiros (como Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB), Conselho Indígena de Roraima (CIR), Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro (FOIRN) e Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS)) para discutir - entre outros temas - o financiamento climático e a

governança ambiental global, o que tem me permitido acessar uma série de informações pouco ou nada exploradas academicamente.

Em determinados momentos, sobretudo nos capítulos mais recentes, a narrativa pode assumir um tom mais vivido. Isso se deve ao fato de que tive a oportunidade de acompanhar presencialmente as últimas Conferências das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) e da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), participando de espaços formais e informais de negociação, articulação política e produção de agendas coletivas. Essa inserção direta nas arenas multilaterais não substitui a análise documental e histórica que estrutura a pesquisa, mas a complementa, permitindo uma observação situada dos processos, disputas e traduções em curso. Em alguns trechos, essa proximidade com os eventos e atores acaba por se refletir na escrita, conferindo à narrativa um caráter mais pessoal, como efeito da própria trajetória de pesquisa e atuação profissional que sustenta o trabalho.

I O que são COPs e como funcionam

Para compreender a complexidade da agenda dos PIPACL e o contexto em que ela se insere, é essencial apresentar a arquitetura institucional das Conferências das Partes (COPs). Um marco decisivo para a governança ambiental global ocorreu em 1992, quando as questões relativas à biodiversidade, à desertificação e às mudanças climáticas passaram a ser tratadas em fóruns distintos. Até então, esses temas integravam uma agenda ambiental mais ampla e relativamente indiferenciada. Foi durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92) que essa divisão se consolidou, com a adoção de três tratados internacionais específicos e a criação de seus respectivos regimes de negociação.

A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) estabeleceu uma agenda orientada à conservação da biodiversidade, ao uso sustentável de seus componentes e à repartição justa dos benefícios derivados dos recursos genéticos. Desde sua primeira COP, em 1994, o regime da CDB expandiu-se para abarcar a proteção de ecossistemas terrestres e marinhos, a conservação de espécies ameaçadas e a integração da biodiversidade em políticas nacionais e internacionais. Para os PIPACL, a CDB tem sido um espaço central de afirmação, sobretudo pela incorporação - ainda que parcial e tensionada - de direitos coletivos, conhecimentos tradicionais e participação nos processos decisórios.

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), em vigor desde 1994, consolidou-se como o principal fórum de negociação internacional sobre mudanças climáticas. Sua primeira COP, realizada em 1995, inaugurou um processo inicialmente centrado na estabilização das emissões de gases de efeito estufa. Com o tempo, porém, o regime climático passou a incluir temas como financiamento, adaptação, justiça climática e salvaguardas para povos indígenas e comunidades locais. Esse alargamento de escopo reforçou a centralidade da UNFCCC não apenas para a diplomacia estatal, mas também para a inserção dos PIPACL no debate global sobre clima.

A terceira convenção, das Nações Unidas para o Combate à Desertificação (UNCCD), entrou em vigor em 1996 e realizou sua primeira COP em 1997, em Roma. Voltada sobretudo a países afetados por secas e degradação dos solos, a UNCCD desenvolveu o conceito de “neutralidade da degradação da terra”, que articula medidas de restauração e de uso sustentável. Sua relevância para os PIPACL está na ênfase sobre o manejo comunitário da terra, a resiliência das populações rurais e o reconhecimento - ainda limitado - de práticas tradicionais na gestão de ecossistemas áridos e semiáridos.

Tabela 01 - Resumo das COPs

Ano	COP UNFCCC	COP CDB	COP UNCCD
1994		1 Nassau, Bahamas	
1995	1 Berlim, Alemanha	2 Jakarta, Indonésia	
1996	2 Genebra, Suíça	3 Buenos Aires, Argentina	
1997	3 Quioto, Japão		1 Roma, Itália
1998	4 Buenos Aires, Argentina	4 Bratislava, Eslováquia	2 Dakar, Senegal
1999	5 Bonn, Alemanha	EX-1 Cartagena, Colômbia / Montreal, Canadá	3 Recife, Brasil
2000	6 Haia, Países Baixos	5 Nairobi, Quênia	4 Bonn, Alemanha
2001	7 Marrakech, Marrocos		5 Genebra, Suíça
2002	8 Nova Delhi, Índia	6 Haia, Países Baixos	
2003	9 Milão, Itália		6 Havana, Cuba
2004	10 Buenos Aires, Argentina	7 Kuala Lumpur, Malásia	
2005	11 Montreal, Canadá		7 Nairóbi, Quênia

2006	12 Nairóbi, Quênia	8 Curitiba, Brasil	
2007	13 Bali, Indonésia		8 Madri, Espanha
2008	14 Poznań, Polônia	9 Bonn, Alemanha	
2009	15 Copenhague, Dinamarca		9 Buenos Aires, Argentina
2010	16 Cancun, México	10 Nagoya, Japão	
2011	17 Durban, África do Sul		10 Changwon, Coreia do Sul
2012	18 Doha, Catar	11 Hyderabad, Índia	
2013	19 Varsóvia, Polônia		11 Windhoek, Namíbia
2014	20 Lima, Peru	12 Pyeongchang, Coreia do Sul	
2015	21 Paris, França		12 Ankara, Turquia
2016	22 Marrakech, Marrocos	13 Cancun, México	
2017	23 Bonn, Alemanha		13 Ordos, China
2018	24 Katowice, Polônia	14 Sharm El-Sheikh, Egito	
2019	25 Madrid, Espanha		14 Nova Deli, Índia
2020	Pandemia de Covid-19	EX-2 On-line	
2021	26 Glasgow, Reino Unido	15 (1) Kunming, China	
2022	27 Sharm El-Sheikh, Egito	15 (2) Montreal, Canadá	15 Abidjan, Côte d'Ivoire
2023	28 Dubai, Emirados Árabes Unidos	15 (R) Nairobi, Quênia	
2024	29 Baku, Azerbaijão	16 Cali, Colômbia	16 Riad, Arábia Saudita
2025	30 Belém, Brasil		

Fonte: do autor

As decisões das Conferências das Partes (COPs) são adotadas, em princípio, por consenso, em conformidade com o modelo da diplomacia multilateral das Nações Unidas. Esse procedimento visa garantir a equidade entre as Partes e a legitimidade dos acordos globais, evitando a imposição de decisões por maioria simples. Contudo, a prática política revela que esse ideal de igualdade formal encobre uma estrutura de participação

profundamente assimétrica, marcada por desigualdades no acesso à informação, à expertise técnica, à capacidade de acompanhamento simultâneo dos debates e, sobretudo, ao poder de influência nos bastidores das negociações.

Além disso, apesar de todas as convenções operarem sob o princípio do consenso, há diferenças na dinâmica política entre elas. A UNFCCC tende a ter maior visibilidade midiática e mobilização de chefes de Estado, sobretudo em COPs marcadas por marcos jurídicos (como Paris, Glasgow ou Dubai), enquanto a CDB - ainda que trate de temas tão estruturantes quanto biodiversidade, territórios e conhecimentos tradicionais - sofre com orçamentos mais restritos e menor centralidade geopolítica. A UNCCD, por sua vez, compartilha com a CDB a característica de ter uma menor visibilidade midiática e orçamentos mais limitados em comparação com a UNFCCC, apesar de abordar a questão crítica da degradação da terra, desertificação e seca, que impacta diretamente a subsistência de milhões de pessoas, especialmente em regiões áridas e semiáridas do Sul Global. Essa menor centralidade geopolítica e orçamentária para a CDB e UNCCD impacta a mobilização das Partes (e especialmente dos PIPACL) para influenciar os rumos das negociações em ambas as convenções.

Diante dessa assimetria, as Partes - especialmente os países do Sul Global - vêm se articulando em blocos e coalizões de negociação. No clima, destacam-se grupos como o G77+China, a Aliança dos Pequenos Estados Insulares (AOSIS), os Países Menos Desenvolvidos (LDCs) e a AILAC. Na CDB, embora a presença dos blocos seja menos estruturada, também há articulações entre grupos regionais (como o Grupo Africano ou o GRULAC), bem como alianças *ad hoc* em torno de temas específicos, como recursos genéticos ou direitos dos povos indígenas. Na UNCCD, são especialmente relevantes o G77+China, o Grupo Africano e os LDCs, dada a severidade da desertificação e da seca nessas regiões. Além disso, a UNCCD vê a atuação de blocos ou alianças com foco em temas como manejo sustentável da terra, restauração de ecossistemas terrestres e resiliência à seca.

Essas coalizões são formas estratégicas de amplificar vozes e disputar espaço nas arenas decisórias, inclusive por meio de intervenções coordenadas, propostas conjuntas e obstrução procedimental quando necessário (a essência do multilateralismo). De todo modo, a existência desses blocos reflete um realismo político dentro da lógica multilateral: as Partes com poder de veto não têm, necessariamente, poder de agenda. Assim, o processo decisório formalmente consensual coexiste com disputas latentes, coalizões estratégicas e práticas informais que reproduzem desigualdades históricas na governança climática global.

Embora alguns blocos e coalizões de negociação se repitam nas três convenções (CDB, UNFCCC e UNCCD), os interesses, a composição e o grau de articulação podem variar significativamente entre elas. Isso ocorre porque os temas centrais de cada convenção (clima, biodiversidade e desertificação) afetam de maneira distinta os países e, portanto, geram arranjos políticos próprios, ainda que parcialmente sobrepostos. Abaixo segue um quadro-resumo com os principais blocos e coalizões de negociação na UNFCCC, CDB e UNCCD, destacando os que são comuns, específicos e suas áreas de atuação predominantes:

Tabela 02 - Resumo dos principais blocos de negociação

Bloco / Coalizão	Composição / Foco principal	Nº de Membros	Part. UNFCCC	Part. CDB	Part. UNCCD
G77 + China¹	Coalizão ampla de países em desenvolvimento. Atua de forma coesa na defesa de financiamento, transferência de tecnologia e perdas e danos. China não é membro formal, mas oferece apoio político e financeiro.	134 Países	Sim	Sim (Ativo)	Sim (Ativo)

¹ A coalizão do Grupo dos 77 e China é o maior e mais influente bloco de negociação no sistema das Nações Unidas, compreendendo 134 dos 193 estados-membros. Embora a China não se considere formalmente um membro, ela apoia o grupo politicamente e com contribuições financeiras consistentes, o que lhe confere um poder de negociação colossal. A força do grupo reside em sua capacidade de promover os interesses econômicos coletivos do Sul Global e de criar uma capacidade de negociação conjunta para questões econômicas, sociais e ambientais. Na UNFCCC, a posição do G77 e China é central, coesa e historicamente consistente. O grupo defende firmemente o princípio de "responsabilidades comuns, mas diferenciadas e capacidades respectivas" (CBDR-RC), argumentando que os países industrializados, por serem a fonte da maioria das emissões passadas e atuais, devem arcar com a maior parte do ônus de cortar emissões, fornecer financiamento e transferir tecnologia. O grupo tem sido fundamental para moldar a agenda climática, posicionando a adaptação como um pilar igual à mitigação. Suas demandas incluem o cumprimento das metas financeiras pelos países desenvolvidos, a operacionalização de mecanismos de perdas e danos e a promoção de tecnologias apropriadas para o desenvolvimento. A atuação do bloco se estende ativamente à CDB. O grupo exige a justa e equitativa repartição dos benefícios decorrentes do uso de recursos genéticos e da informação de sequência digital (DSI) e do conhecimento tradicional (TK). Essa posição é uma extensão lógica da filosofia do grupo: se o Norte Global lucra com a utilização dos recursos genéticos e conhecimentos tradicionais do Sul Global, os benefícios devem ser compartilhados. A coalizão pressiona para que os países desenvolvidos cumpram seus compromissos de financiamento, com metas específicas de mobilização de US\$ 20 bilhões por ano até 2025 e US\$ 30 bilhões por ano até 2030, conforme acordado no Quadro Global de Biodiversidade de Kunming-Montreal. A China, por exemplo, tem sido ativa na criação de um quadro jurídico e administrativo para a repartição de benefícios, demonstrando sua própria capacidade interna para gerir esses recursos. Na UNCCD, o G77 e China demonstram extremo interesse nos desafios da desertificação, degradação da terra e seca, reconhecendo sua conexão com a segurança alimentar e a perda de biodiversidade. O grupo vê a meta de Neutralidade da Degradação da Terra (LDN, SDG 15.3) como um marco muito importante e um "*game-changer*" se for implementada de forma eficaz. Demandam apoio financeiro ambicioso e transferência de tecnologia para que os países afetados possam combater a degradação da terra de forma adequada e abrangente. Ao vincular a luta contra a degradação da terra à erradicação da pobreza e à segurança alimentar, o grupo alinha as três convenções sob o guarda-chuva do desenvolvimento sustentável. A coesão do G77+China é a força motriz para a agenda ambiental do Sul Global, que se baseia em uma busca consistente por justiça e equidade em todas as frentes de negociação.

Grupo Africano²	Grupo de Negociadores Africanos (AGN). Ativo em todas as convenções. Defende justiça climática, financiamento e transferência de tecnologia. Foco em ABS na CDB e combate à desertificação na UNCCD.	54 Países	Sim	Sim (Coeso)	Sim (Central)
AOSIS (<i>Small Island Developing States</i>)³	Aliança de países insulares e costeiros vulneráveis. Foco existencial no combate à elevação do nível do mar. Protagonismo em ambição climática e perdas e danos.	39 Países	Sim	Inexistente ou Marginal	Inexistente ou Marginal

² O Grupo Africano de Negociadores (AGN) é uma coalizão coesa e institucionalizada que atua como a voz única do continente em negociações climáticas e ambientais. Composto por 54 países, o grupo recebe orientação direta da Conferência Ministerial Africana sobre o Meio Ambiente (AMCEN) e de chefes de estado da União Africana. Essa estrutura garante uma posição unificada e de alto nível político em todos os fóruns. Na UNFCCC, a posição do Grupo Africano é incisiva e focada na vulnerabilidade desproporcional do continente, que é o mais atingido pelos impactos do clima, apesar de ser o menos responsável pelas emissões históricas. O grupo tem sido um defensor vigoroso do financiamento para a adaptação e da operacionalização de um mecanismo de perdas e danos. O ativismo do AGN foi fundamental para a criação e capitalização do Fundo de Perdas e Danos na COP27. O grupo pressiona consistentemente para que o financiamento climático para países em desenvolvimento seja triplicado para US\$ 300 bilhões anualmente até 2035, embora sua meta ideal seja de US\$ 1,3 trilhão. Na CDB, a dinâmica do grupo é igualmente forte e coesa. Contrariamente à suposição de posições fragmentadas, a pesquisa indica que os negociadores africanos se reúnem regularmente para "avançar em uma agenda comum e em prioridades africanas". A prioridade do grupo na CDB é a justiça e a equidade na repartição de benefícios (ABS) decorrentes do uso de recursos genéticos e do conhecimento tradicional. O continente, que abriga uma vasta porção da biodiversidade global, busca ativamente combater a biopirataria e garantir que o uso de sua flora e fauna para fins comerciais gere retornos para as comunidades locais. A UNCCD é, para a África, um fórum de importância existencial. O próprio título da Convenção faz uma menção específica à "África", e o Anexo de Implementação Regional para o continente é o mais detalhado e abrangente de todos. O Grupo Africano defende a luta contra a degradação da terra e a desertificação como pré-requisitos essenciais para o crescimento econômico, o progresso social e a erradicação da pobreza, uma vez que a geografia da pobreza coincide com a da terra degradada. A Grande Muralha Verde é a iniciativa emblemática impulsionada pelo grupo, conectando a restauração da terra com a segurança alimentar e a criação de empregos verdes para as comunidades, em especial para as mulheres e a juventude. A coesão do Grupo Africano é uma estratégia deliberada para transformar a vulnerabilidade em poder de negociação. A busca por financiamento na UNFCCC, pela repartição de benefícios na CDB e pelo combate à desertificação na UNCCD são partes de uma mesma agenda: a defesa dos recursos naturais e da soberania econômica do continente.

³ A Aliança dos Pequenos Estados Insulares (AOSIS) é uma coalizão de 39 nações, incluindo estados-membros da ONU e outros, que compartilham uma vulnerabilidade existencial à mudança do clima e à elevação do nível do mar. O grupo é conhecido como a "voz moral" das negociações climáticas e tem sido uma força motriz para a ambição global desde sua criação em 1990. Na UNFCCC, a atuação da AOSIS é ativa, coesa e com foco intransigente. O grupo foi fundamental na inclusão do limite de 1.5°C no Acordo de Paris, argumentando que um aumento de 2°C colocaria a existência de seus países em "risco muito alto de impactos". O grupo foi o principal proponente por trás do conceito de "perdas e danos" e foi instrumental na criação do fundo dedicado a este tema na COP27. A AOSIS defende uma "eliminação progressiva" dos combustíveis fósseis alinhada com a melhor ciência disponível, reiterando que metas de energia renovável não podem substituir a ação direta sobre a produção de combustíveis fósseis. No entanto, a atuação da AOSIS na CDB e na UNCCD é inexistente ou marginal, fato que não representa uma fraqueza, mas sim um reflexo de sua especialização temática. A razão de ser do grupo é a ameaça direta da elevação do nível do mar e dos eventos climáticos extremos. Essa preocupação existencial canaliza a energia e o foco diplomático do grupo para o fórum climático, onde suas posições e o seu poder moral têm o maior impacto. Sua força deriva da unidade forjada por uma ameaça compartilhada. O risco para o futuro da aliança é a fragmentação da agenda climática para incluir temas como uso da terra, que podem não ser de interesse comum para todos os membros.

LDCs (<i>Least Developed Countries</i>)⁴	Países de menor desenvolvimento. Demandam apoio financeiro e capacitação. A coesão se manifesta principalmente no fórum climático.	44 Países	Sim	Inexistente ou Marginal	Inexistente ou Marginal
AILAC (<i>Independent Latin American Countries</i>)⁵	Coalizão latino-americana moderada. Ativa na UNFCCC, especialmente em transparência e mercados de carbono (Art. 6). Seus membros atuam de forma individual em outros fóruns.	8 Países	Sim	Inexistente ou Marginal	Inexistente ou Marginal

⁴ A Lista das Nações Unidas de Países de Menor Desenvolvimento (LDCs) compreende 44 economias que são especialmente vulneráveis a choques econômicos e ambientais. Esses países são definidos por critérios de baixa renda, fragilidade do capital humano e vulnerabilidade econômica e ambiental. Na UNFCCC, o Grupo dos LDCs negocia como um bloco unido para garantir uma resposta global justa e ambiciosa. O grupo é vocal sobre sua vulnerabilidade aos impactos da mudança climática, apesar de contribuir com a menor parcela das emissões globais. Suas principais demandas se concentram no apoio financeiro previsível, na capacitação técnica e na transferência de tecnologia para implementar planos de adaptação e garantir a segurança alimentar e o desenvolvimento. A UNFCCC tem um Grupo de Especialistas (LEG) formal que fornece orientação técnica e apoio aos LDCs, o que formaliza o papel do grupo nas negociações. A participação dos LDCs na CDB e na UNCCD como um bloco de negociação é marginal ou inexistente. A ênfase nas negociações climáticas, em detrimento dos fóruns sobre biodiversidade ou degradação da terra, decorre da natureza existencial da ameaça climática e da existência de um grupo formal de apoio dentro da UNFCCC. A necessidade de lidar com a degradação da terra na maioria dos LDCs faz com que a UNCCD seja um fórum tematicamente relevante, embora os LDCs não atuem como grupo nesse fórum.

⁵ A AILAC (*Independent Association of Latin America and the Caribbean*) é uma coalizão de oito países da América Latina e do Caribe que se formou em 2012 na COP18 em Doha. O grupo surgiu como uma ruptura com a posição do G77 em busca de um caminho mais coordenado e ambicioso nas negociações climáticas. Na UNFCCC, a AILAC é um ator muito ativo e com uma posição moderada, buscando um equilíbrio entre a ambição de países desenvolvidos e as necessidades de desenvolvimento do Sul Global. A AILAC se concentra em temas como transparência e o Artigo 6 do Acordo de Paris, que trata de mecanismos de mercado e cooperação internacional para o comércio de créditos de carbono. A coalizão pressiona por uma transição "justa, ordenada e equitativa" de combustíveis fósseis, com o apoio financeiro necessário para países em desenvolvimento. A participação da AILAC na CDB e na UNCCD como um bloco de negociação é inexistente ou marginal. Embora a AILAC tenha participado de fóruns tangenciais, como um Fórum sobre "Financiamento para Soluções Baseadas na Natureza" (NBS) que tangencia a CDB, isso não se traduz em uma coordenação sistemática em todas as negociações da Convenção. A mesma ausência de evidência se aplica à UNCCD.

LMDC (<i>Like-Minded Developing Countries</i>) ⁶	Inclui China, Índia, Bolívia, Venezuela, etc. Defende diferenciação rígida e soberania nacional. A atuação é notável na UNFCCC. Não há evidência de sua presença como bloco em outros fóruns.	~24 Países	Sim	Inexistente ou Marginal	Inexistente ou Marginal
UE (União Europeia) ⁷	Bloco altamente coeso em todas as convenções, com forte aparato técnico-jurídico. Promove integração entre biodiversidade, clima e degradação da terra.	27 Países	Sim	Sim	Sim

⁶ O Grupo de Países em Desenvolvimento com Posições Semelhantes (LMDC) é uma coalizão que formalmente emergiu nas negociações da UNFCCC por volta de 2007, embora suas raízes sejam anteriores. O grupo representa mais de 50% da população mundial e atua como um bloco de negociação no sistema da ONU. Na UNFCCC, a posição do LMDC é uma das mais proeminentes. O grupo defende uma "diferenciação rígida" entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, insistindo que a responsabilidade histórica dos países desenvolvidos deve ser a base para a ação climática. O grupo é conhecido por seu papel de "contrapeso" nas negociações, resistindo a compromissos vinculativos que possam ameaçar a soberania nacional ou limitar o espaço para o desenvolvimento econômico. A participação do LMDC na CDB e na UNCCD é inexistente ou marginal. A pesquisa não fornece evidência de que o LMDC atue como um bloco coeso nesses fóruns. É crucial distinguir o LMDC (*Like-Minded Developing Countries*) do grupo de Países Megadiversos com Posições Semelhantes (LMMC), que é um ator-chave na CDB, especialmente nas negociações sobre o Protocolo de Nagoya, que trata de acesso e repartição de benefícios. O LMMC, que inclui países como o Brasil, a Índia e a China, é um grupo especializado que se dedica a questões de biodiversidade, enquanto o LMDC se concentra na agenda climática mais ampla. A atuação do LMDC na UNCCD também é marginal. A diplomacia do LMDC é guiada por uma agenda política e ideológica que se alinha bem com os debates sobre equidade e soberania na UNFCCC, o que explica sua concentração de esforços neste fórum e sua ausência em outros.

⁷ A União Europeia e seus 27 estados-membros são uma das potências mais coesas e influentes nas negociações ambientais multilaterais. A UE atua como um bloco único em todas as Convenções do Rio, com um forte aparato técnico e jurídico que lhe permite impulsionar a agenda em múltiplas frentes. Na UNFCCC, a UE se posiciona como um líder da ambição climática. A coalizão defende metas agressivas de redução de emissões e é um promotor dos mecanismos de mercado de carbono, especialmente através de seu próprio Sistema de Comércio de Emissões (ETS), que pode servir de modelo para a implementação do Artigo 6 do Acordo de Paris. A UE é o maior fornecedor de financiamento climático externo e tem um papel de liderança na promoção de uma transição para uma economia de baixo carbono. Na CDB, a UE é igualmente ativa e ambiciosa. O bloco lidera pelo exemplo com sua "Estratégia de Biodiversidade da UE para 2030", um plano abrangente que serve de base para sua contribuição às negociações globais. A UE comprometeu-se a dobrar seu financiamento externo para a biodiversidade, com a meta de alcançar € 7 bilhões para o período 2021-2027, e busca a adoção de um quadro global de biodiversidade ambicioso. A atuação da UE na UNCCD é um exemplo de sua abordagem de governança integrada. O bloco é um dos investidores e fundadores-chave do Fundo de Neutralidade da Degradação da Terra (LDN Fund), um instrumento financeiro inovador que mistura capital público e privado para financiar projetos de gestão sustentável da terra em todo o mundo. A UE também apoiou ativamente a adoção da LDN como a meta central da UNCCD, alinhando a agenda de combate à desertificação com as metas mais amplas de desenvolvimento sustentável. A atuação da UE demonstra uma política exterior que busca sinergias entre as agendas de clima, biodiversidade e degradação da terra, tratando-as como uma "crise interligada" que exige soluções unificadas.

Umbrella Group⁸	Coalizão de países desenvolvidos fora da UE (EUA, Canadá, Japão, Austrália, etc.). Atua na UNFCCC; em outros fóruns, seus membros agem de forma dispersa.	~10 Países	Sim	Inexistente ou Marginal	Inexistente ou Marginal
GRULAC (Grupo América Latina e Caribe)⁹	Atua de forma institucional na CDB e UNCCD com coordenação rotativa. Menor incidência como bloco na UNFCCC, onde os países se dividem em subgrupos.	33 Países	Marginal	Sim	Sim

⁸ O Grupo Guarda-Chuva é uma coalizão informal de países desenvolvidos que se formou após a adoção do Protocolo de Kyoto, atuando como um contrapeso ao bloco da União Europeia. O grupo é composto por nações como Austrália, Canadá, Japão, Nova Zelândia, Noruega e Estados Unidos, entre outros. A pesquisa revelou que o JUSCANZ (Japão, EUA, Suíça, Canadá, Austrália, Nova Zelândia) era uma versão anterior ou um subconjunto de informação dentro do *Umbrella Group*. Na UNFCCC, a atuação do Umbrella Group é clara e focada na mitigação e nos mecanismos de mercado. O grupo defende que a responsabilidade pela ação climática deve ser compartilhada por todos os "grandes emissores", e não apenas pelos países desenvolvidos, argumentando que sua participação nas emissões globais tem diminuído desde 1990. O grupo também é um defensor dos mecanismos de mercado como o Artigo 6 do Acordo de Paris, que permite a cooperação e o comércio de créditos de carbono para alcançar as metas nacionais. A atuação do Umbrella Group na CDB e na UNCCD é dispersa ou inexistente.

⁹ O GRULAC é um dos cinco grupos regionais da ONU e é composto por 33 estados-membros da América Latina e do Caribe. Embora seja uma entidade de coordenação institucional na ONU, sua atuação como um bloco de negociação varia consideravelmente entre as Convenções do Rio. Na UNFCCC, o GRULAC tem uma "menor incidência como bloco" de negociação. Os países da região tendem a se dividir em subgrupos como a AILAC, que busca uma posição mais moderada e pragmática, e a ALBA, que adota uma postura mais ideológica. Essa fragmentação reflete a diversidade de interesses e as diferentes circunstâncias nacionais e econômicas da região em relação ao clima. A dinâmica é totalmente diferente na CDB. O GRULAC atua de forma coesa e institucional nas negociações. Em declarações oficiais, o grupo defende a proteção da biodiversidade, a justa repartição de benefícios decorrentes do uso da informação de sequência digital (DSI) e do conhecimento tradicional, e a necessidade de financiamento para a conservação. A região é um "hotspot" global de biodiversidade e a coordenação institucional do GRULAC reflete a importância de proteger esses recursos em um fórum onde os interesses regionais são mais alinhados. Na UNCCD, o GRULAC também atua de forma coesa. A pesquisa indicou que o grupo realiza reuniões de coordenação durante as Conferências das Partes (COPs) para alinhar suas posições sobre os desafios regionais de degradação da terra. Isso se deve ao fato de que os países da região enfrentam problemas de desertificação e degradação da terra, o que torna a Convenção tematicamente relevante para o bloco como um todo. O comportamento do GRULAC demonstra um padrão de coesão seletiva. A unidade do bloco é maior em fóruns onde as posições regionais são mais alinhadas, como nas questões de biodiversidade e degradação da terra. Por outro lado, a diversidade política e econômica dos países membros se manifesta em divisões no fórum climático, onde os debates sobre responsabilidade histórica e financiamento são mais acirrados e levam à formação de grupos especializados.

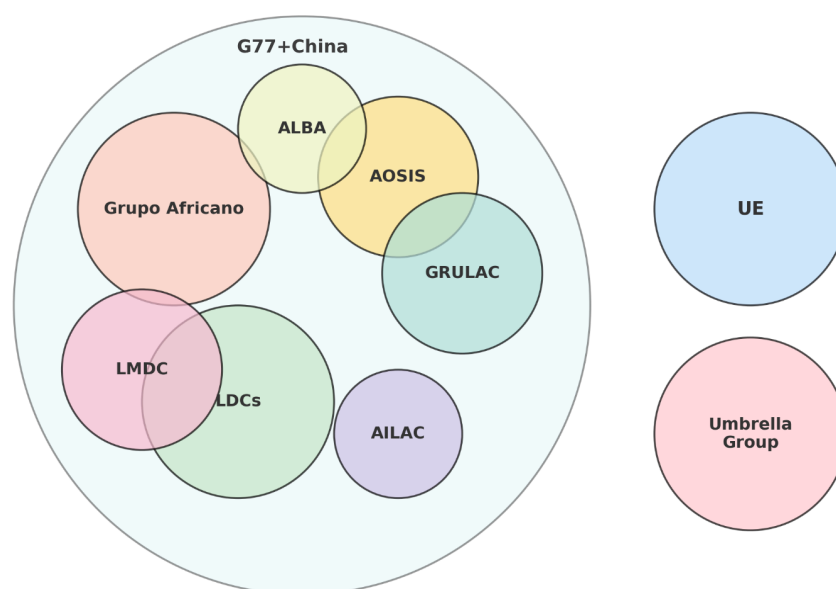
ALBA (Aliança Bolivariana)¹⁰	Atuação mais ideológica. Defesa de justiça ecológica e direitos da Mãe Terra. Mais vocal na UNFCCC. Presença menos sistemática em outros fóruns.	5 Países	Sim	Inexistente ou Marginal	Inexistente ou Marginal
--	--	----------	-----	-------------------------	-------------------------

Fonte: do autor

¹⁰ A Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA) é uma aliança política e econômica regional com uma forte base ideológica, fundada por Venezuela e Cuba em 2004. Na UNFCCC, o grupo de negociação é composto por cinco países. Na UNFCCC, a atuação da ALBA é notável por sua postura ideológica e vocal. A Aliança defende o que chama de "justiça ecológica" e os "direitos da Mãe Terra", atuando como uma voz de oposição e anti-imperialista no regime climático global. As declarações do grupo se concentram na condenação de "ataques imperialistas", sanções econômicas e na defesa da soberania de seus membros. A plataforma climática da ALBA é um reflexo de sua agenda política mais ampla, onde o combate às mudanças climáticas está interligado com a oposição à hegemonia de países desenvolvidos. A participação da ALBA na CDB e na UNCCD é inexistente ou marginal. A força da ALBA reside em sua agenda política e ideológica que se alinha bem com o debate de equidade e responsabilidade histórica no clima, o que explica por que é neste fórum que sua presença é mais sistemática.

A dinâmica dos blocos de negociação nas Convenções do Rio é complexa, refletindo as linhas de tensão e as áreas de cooperação na geopolítica global. A análise quantitativa da composição dos grupos e a visualização de sua sobreposição e níveis de atividade ajudam a compreender as estratégias e motivações de cada coalizão. O diagrama 1 ilustra a sobreposição de membros entre os principais blocos de negociação. Ele demonstra que a maioria dos grupos mais vulneráveis estão aninhados dentro da coalizão do G77+China, que tem 134 membros. O Grupo Africano, com seus 54 países, é um subconjunto significativo do G77. Da mesma forma, os Países de Menor Desenvolvimento (LDCs), com 44 membros, e a Aliança dos Pequenos Estados Insulares (AOSIS), com 39 membros, são em sua maioria também membros do G77 e China.

Diagrama 01 - Relação de blocos de negociação



Fonte: do autor

Essa representação visual desta estrutura ajuda a entender a força do G77+China. A vasta membresia confere ao grupo uma autoridade de negociação que transcende a de seus subgrupos. Os interesses existenciais de grupos como a AOSIS e os LDCs, que precisam de ação imediata em financiamento e perdas e danos, são levados para o G77 para serem defendidos pela coalizão mais ampla.

Outra questão a ser observada é que a intensidade de atividade entre as três conferências, ou, dito de outra forma, a coesão do grupo entre as diferentes conferências, é - quase sempre - uma escolha estratégica, não uma deficiência.

Diagrama 02 - Níveis de atividade por bloco e convenção

Bloco/Coalizão	G77 + China	Alto	Alto	Alto
	Grupo Africano	Alto	Alto	Alto
	AOSIS	Alto	Baixo	Baixo
	LDCs	Alto	Baixo	Baixo
	AILAC	Alto	Baixo	Baixo
	LMDC	Alto	Baixo	Baixo
	UE	Alto	Alto	Alto
	Umbrella Group	Alto	Baixo	Baixo
	GRULAC	Médio	Alto	Alto
	ALBA	Alto	Baixo	Baixo
		UNFCCC	CDB	UNCCD

Fonte: do autor

O G77+China, a União Europeia e o Grupo Africano exibem coesão total, articulando agendas integradas entre clima, biodiversidade e desertificação. A AOSIS, os LDCs, o Umbrella Group e a ALBA adotam uma especialização existencial, priorizando a UNFCCC: para a AOSIS, trata-se de sobrevivência; para os LDCs, de apoio financeiro e técnico; enquanto *Umbrella Group* e ALBA projetam interesses geopolíticos distintos (mercados versus justiça e soberania). Já o GRULAC e a AILAC ilustram a coesão seletiva: a AILAC destaca-se apenas na UNFCCC, enquanto o GRULAC atua de forma mais coesa na CDB e na UNCCD, onde seus interesses regionais são mais convergentes. Ou seja, a coesão e a intensidade de atividade revelam que os países não formam alianças fixas e homogêneas em todos os fóruns, mas constroem coalizões variáveis de acordo com seus interesses prioritários. Um mesmo bloco pode agir de forma unificada em uma convenção e fragmentada em outra, a depender de como temas como clima, biodiversidade ou desertificação se conectam às suas agendas nacionais de desenvolvimento, segurança ou soberania. Essa dinâmica mostra que a governança ambiental global é marcada por arranjos flexíveis, em que a cooperação e o conflito coexistem de forma seletiva e estratégica.

Desde sua criação nos anos 1990, as convenções passaram por uma profunda expansão temática e institucional, resultando na consolidação de múltiplas trilhas de negociação e espaços subsidiários. Se nas primeiras COPs o foco era relativamente restrito - voltado à mitigação de gases de efeito estufa no caso do clima, à conservação *in situ* e *ex situ* da biodiversidade no caso da CDB, ou ao combate direto à desertificação e degradação da terra no caso da UNCCD -, hoje essas convenções abarcam um leque abrangente de temas interconectados, marco da crescente complexidade das crises ecológica e climática globais.

Essa crescente complexidade temática e institucional das COPs - com sua multiplicação de temas de negociação, mecanismos especializados e atores envolvidos - se reflete diretamente na estrutura desta tese, cujos capítulos foram ficando progressivamente maiores e mais abrangentes devido ao alargamento da agenda ambiental global desde os anos 1990.

No caso da UNFCCC, destacam-se trilhas como mitigação, adaptação, financiamento, perdas e danos, transparência, transferência de tecnologia, capacitação e os mecanismos do Artigo 6 do Acordo de Paris (incluindo abordagens de mercado e não mercadológicas). Na CDB, o processo é igualmente denso, ainda que estruturado de forma distinta em relação à UNFCCC. A adoção do Marco Global da Biodiversidade pós-2020, em 2022, impulsionou a organização das negociações em quatro grandes áreas interdependentes: (i) conservação e restauração da biodiversidade, incluindo metas de áreas protegidas e conectividade ecológica; (ii) uso sustentável dos componentes da biodiversidade, com foco em práticas produtivas e acesso equitativo aos recursos genéticos; (iii) partilha justa e equitativa dos benefícios decorrentes da utilização desses recursos, conforme o Protocolo de Nagoya; e (iv) meios de implementação, que abrangem financiamento, capacitação, cooperação científica e tecnológica, e avaliação do progresso por meio de indicadores globais. Essas áreas se desdobram em trilhas específicas de negociação, geralmente coordenadas por cofacilitadores durante as reuniões preparatórias e na COP, como: acesso e repartição de benefícios (ABS), financiamento e mobilização de recursos, conhecimento tradicional e o artigo 8(j), monitoramento e indicadores, capacidade institucional, coerência entre convenções, e questões transversais sobre equidade, gênero e direitos dos povos indígenas.

Já na UNCCD, a expansão temática abrange, além do combate direto à desertificação, a degradação da terra e a seca (DLDD), o fomento à Neutralidade de Degradação da Terra (*Land Degradation Neutrality* - LDN), o manejo sustentável da terra (MST), a adaptação às secas e o monitoramento de tempestades de areia e poeira. As trilhas de negociação incluem o estabelecimento de metas nacionais voluntárias de NDT, mobilização de recursos (como o

Fundo para Neutralidade da Degradação da Terra - LDN Fund), desenvolvimento de planos de contingência para secas, e a promoção de uma interface ciência-política robusta para informar as decisões. Questões transversais importantes envolvem a participação de mulheres, jovens e comunidades locais, e a segurança alimentar nas três convenções.

Apesar das diferenças institucionais, todas as convenções compartilham o desafio de operar múltiplas trilhas em paralelo, o que aumenta o grau de especialização técnica necessário e tende a penalizar delegações com menos recursos humanos e financeiros - como as de países menos desenvolvidos ou organizações representativas de PIPACL. Além disso, a articulação entre as agendas das conferências permanece limitada: não existem mecanismos formais de integração entre os regimes, embora haja esforços recentes para fomentar sinergias, como a proposta de criação de um grupo de trabalho conjunto ou a incorporação cruzada de decisões, como ocorreu no caso do Artigo 6.8 da UNFCCC. No entanto, a crescente conscientização sobre a interconexão entre clima, biodiversidade e terra tem impulsionado discussões sobre sinergias e abordagens integradas, buscando otimizar os esforços e a eficácia das políticas ambientais globais. Essa fragmentação institucional limita a eficácia das políticas ambientais globais e reforça a necessidade de análises integradas sobre como diferentes atores moldam - e disputam - as múltiplas faces da justiça ambiental planetária.

Tabela 03 - Resumo das trilhas de negociação

Dimensão	UNFCCC	CDB	UNCCD
1. Mitigação	Redução de emissões (NDCs, mercados de carbono - Artigo 6).	Contribuição via restauração de ecossistemas (abordagens baseadas em ecossistemas).	Contribuição indireta via sequestro de carbono na restauração de terras degradadas.
2. Adaptação	Planos nacionais de adaptação (NAPAs), Fundo de Adaptação.	Adaptação baseada em ecossistemas e resiliência da biodiversidade.	Adaptação à seca, resiliência da terra, planos de contingência contra a seca.
3. Financiamento¹¹	Fundo Climático Verde (GCF), Fundo de Perdas e Danos (COP28).	Fundo Global para a Biodiversidade (GBFF), repartição de benefícios (Protocolo de Nagoya).	Mecanismo Global (GM), Fundo para o Ambiente Mundial (GEF), Fundo de Neutralidade da Degradação da Terra (LDN Fund).
4. Mecanismos	Artigo 6 (mercado/não mercado), Marco de Transparência Aprimorada (ETF).	Acesso e Repartição de Benefícios (ABS), Protocolo de Nagoya.	Metas Nacionais Voluntárias de Neutralidade da Degradação da Terra (NDT/LDN).

¹¹ O financiamento constitui o motor da ação climática e da conservação, mas os dados revelam um desalinhamento crônico entre as promessas assumidas e as necessidades reais em escala global. No âmbito da UNFCCC, o Fundo Climático Verde (GCF) encerrou o período de programação 2020-2023 com um portfólio de US\$ 13,5 bilhões investidos em 243 projetos distribuídos em 129 países em desenvolvimento, tendo desembolsado, apenas em 2023, US\$ 930,7 milhões, o que demonstra uma crescente capacidade de entrega. A inovação financeira mais recente, o Fundo de Perdas e Danos (L&DF), operacionalizado na COP28, representou um avanço histórico, embora as promessas iniciais de pouco mais de US\$ 700 milhões feitas por países ricos cubram menos de 0,2% das perdas anuais estimadas em cerca de US\$ 400 bilhões para países em desenvolvimento, configurando um déficit de 99,8%. Além do caráter simbólico, a insuficiência dos valores prometidos, como a contribuição de US\$ 17,5 milhões dos Estados Unidos - criticada tanto por sua escala quanto pela incerteza da liberação e pelo risco de reetiquetagem de fundos existentes - reforça a fragilidade do compromisso. No âmbito da CDB, o Fundo Global para a Biodiversidade (GBFF), criado para apoiar a implementação da Estrutura de Kunming-Montreal, havia recebido, até fevereiro de 2024, US\$ 219,2 milhões em promessas, dos quais US\$ 54,6 milhões já desembolsados, frente a uma necessidade estimada de US\$ 200 bilhões anuais para proteção e restauração da biodiversidade, configurando um déficit colossal. Como inovação de governança, o GBFF incluiu a meta aspiracional de destinar 20% de seus recursos a iniciativas lideradas por povos indígenas e comunidades locais, reconhecendo seu papel estratégico na conservação. Já na UNCCD, destaca-se a Iniciativa da Grande Muralha Verde, que mobilizou mais de US\$ 19 bilhões para a restauração de paisagens no Sahel, além do Fundo de Neutralidade da Degradação da Terra (LDN Fund), concebido como um mecanismo híbrido com tamanho-alvo de US\$ 300 milhões, operando por meio de instrumentos de dívida e capital em setores como agricultura sustentável e silvicultura, articulando capital privado e objetivos de conservação de forma inovadora.

5. Inclusão Social¹²	Plataforma LCIPP (povos indígenas e comunidades locais).	Artigo 8(j) (conhecimento tradicional), direitos indígenas.	Empoderamento de mulheres, jovens, comunidades locais e povos indígenas; conhecimento tradicional.
6. Monitoramento	Relatórios Bienais de Transparência (BTRs), inventários nacionais.	Indicadores da Estrutura Global de Biodiversidade pós-2020 (Meta 30x30, metas de restauração).	Relatórios Nacionais, sistema de monitoramento LDN, avaliação global de degradação da terra.
7. Temas Transversais	Gênero (GAP), transição justa, oceanos.	Gênero, sinergias clima-biodiversidade, Acesso e Repartição de Benefícios (ABS).	Seca, tempestades de areia e poeira, questões de gênero, jovens, segurança alimentar, direitos à terra.
Inovações Institucionais	LCIPP (COP21), Comitê de Paris (CMA), Fundo de Perdas e Danos (L&DF).	Fundo Global para a Biodiversidade (GBFF), novo Órgão Subsidiário Permanente para o Artigo 8(j).	Iniciativa e Acelerador da Grande Muralha Verde, Iniciativa de Neutralidade da Degradação da Terra (LDN Initiative).

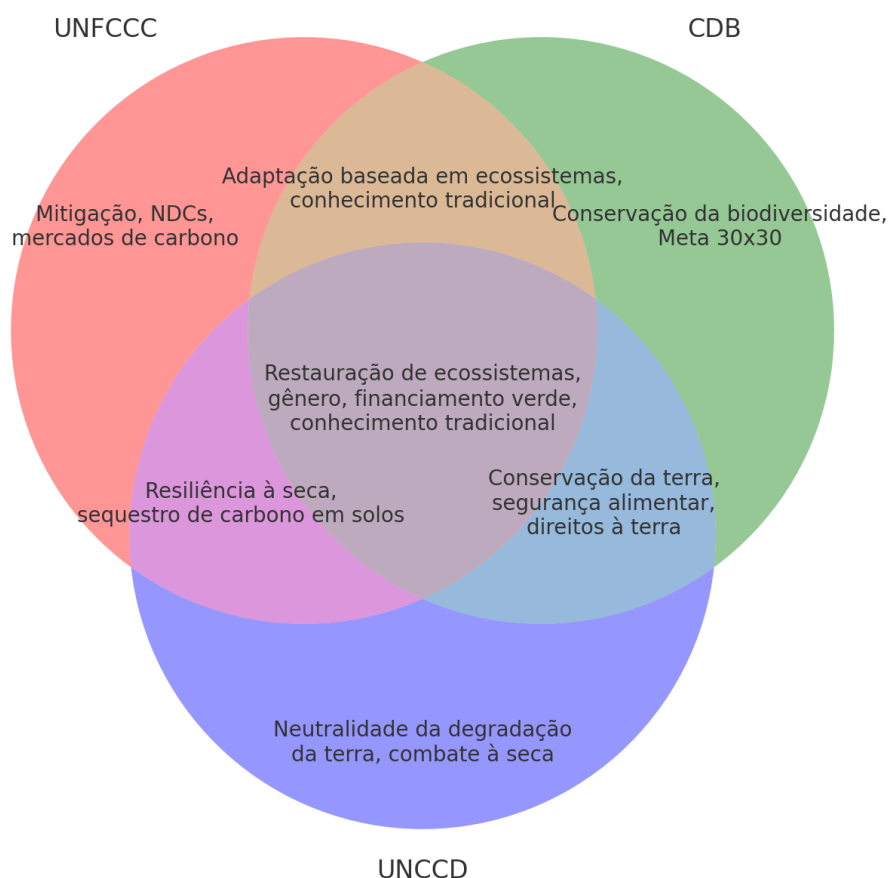
Fonte: do autor

¹² As convenções vêm demonstrando uma maturidade crescente na criação de mecanismos de governança e na institucionalização da participação de grupos historicamente marginalizados. No caso da UNFCCC, o Marco de Transparência Aprimorada (ETF), previsto no Acordo de Paris, exige que todas as Partes submetam Relatórios Bienais de Transparência (BTRs) a partir de 31 de dezembro de 2024, estabelecendo um novo padrão para monitoramento do progresso das NDCs. O relatório de síntese de junho de 2025 indica que os BTRs não se limitam a um exercício de conformidade, mas contribuem para o aprimoramento do planejamento e das políticas nacionais, ainda que persistam desafios de capacidade institucional, coordenação e disponibilidade de dados, o que reforça a necessidade de apoio técnico e financeiro continuado. Paralelamente, as convenções têm avançado em mecanismos de inclusão social: na UNFCCC, a Plataforma de Comunidades Locais e Povos Indígenas (LCIPP), criada na COP21 de 2015, consolidou-se como espaço central de valorização de conhecimentos tradicionais, e o plano de trabalho de Baku (2025-2027) confirma um compromisso de longo prazo. Na CDB, o Grupo de Trabalho sobre o Artigo 8(j), ativo desde 1998, foi fortalecido pela criação, na COP16, de um Órgão Subsidiário Permanente, garantindo que a pauta de povos indígenas e comunidades locais alcance o mais alto nível de governança da convenção. A meta aspiracional de direcionar 20% dos recursos do Fundo Global para a Biodiversidade (GBFF) a iniciativas lideradas por esses grupos evidencia a convergência entre convenções no reconhecimento de seu papel estratégico na governança ambiental global.

A análise das trilhas de negociação nas convenções demonstra que elas não operam em silos isolados, mas estão intrinsecamente ligadas, com a terra servindo como seu denominador comum. A gestão da terra é o ponto de interseção onde as ações de combate à desertificação (UNCCD), a proteção da biodiversidade (CDB) e a mitigação climática (UNFCCC) podem se sobrepor ou entrar em conflito. O risco de soluções setoriais, focadas em apenas uma convenção, é significativo. Por exemplo, um projeto de reflorestamento concebido unicamente para sequestrar carbono (UNFCCC) pode exacerbar a perda de biodiversidade (CDB) e a degradação da terra se utilizar espécies exóticas ou práticas de monocultura que não consideram os serviços ecossistêmicos locais.

Para superar esses desafios, as secretarias das convenções têm promovido sinergias através de mecanismos como o Grupo de Ligação Conjunta (JLG), estabelecido em 2001, e declarações conjuntas dos presidentes das COPs. O objetivo é quebrar os silos operacionais e promover uma abordagem integrada que maximize os co-benefícios, uma tendência crescente em direção a uma governança ambiental mais coerente e coordenada. O diagrama de Venn a seguir ilustra visualmente as interconexões temáticas entre as três convenções:

Diagrama 03 - Sinergias entre as Convenções do Rio



Fonte: do autor

Refletindo ainda sobre essa arquitetura das COPs, vale registrar a existência de estruturas para o funcionamento e suporte à tomada de decisões: os órgãos subsidiários e os grupos de trabalho, com naturezas e funções diferentes. Órgãos subsidiários são estruturas permanentes ou semipermanentes estabelecidas pelas COPs para fornecer suporte técnico, científico e de implementação. Com mandatos contínuos, reúnem-se regularmente, inclusive durante as COPs e em sessões intersessionais. Suas principais funções incluem assessoria técnica e científica, monitoramento e implementação, e preparação de relatórios. Tanto na UNFCCC quanto na CDB e na UNCCD há um Órgão Subsidiário de Assessoramento Científico e Tecnológico (o *Committee on Science and Technology* - CST, na UNCCD; SBSTA na UNFCCC; SBSTTA na CDB) e um Órgão Subsidiário de Implementação (o *Committee for the Review of the Implementation of the Convention* - CRIC, na UNCCD; SBI na UNFCCC e CDB).

Grupos de trabalho, por sua vez, são comissões temporárias ou temáticas criadas para tratar de questões específicas dentro do escopo das convenções. Podem ser *ad hoc* (temporários) ou permanentes, dependendo da necessidade. Suas principais funções incluem negociação de temas específicos, elaboração de acordos e facilitação de diálogos. Na UNFCCC, exemplos de grupos de trabalho incluem o Grupo de Trabalho *Ad Hoc* sobre o Acordo de Paris (APA)¹³, o Comitê de Paris sobre Capacitação (PCCB)¹⁴ e o Comitê de Adaptação (AC)¹⁵. Na CDB, destacam-se o Grupo de Trabalho sobre o Artigo 8(j) e Disposições Correlatas¹⁶, o Grupo de Trabalho sobre o Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança¹⁷ e o Grupo de Trabalho sobre o Protocolo de Nagoya sobre ABS¹⁸. Na UNCCD, os exemplos incluem grupos de trabalho estabelecidos para abordar temas como a Neutralidade de Degradação da Terra (NDT), planos de contingência para seca, e a interface ciência-política.

¹³ Para mais informações, consultar: <https://unfccc.int/process/bodies/subsidiary-bodies/apa>

¹⁴ Para mais informações, consultar: https://unfccc.int/pccb_activities

¹⁵ Para mais informações, consultar:

<https://www4.unfccc.int/sites/NWPStaging/Pages/Adaptation-Committee.aspx>

¹⁶ Para mais informações, consultar: <https://www.cbd.int/convention/wg8j.shtml>

¹⁷ Para mais informações, consultar: https://enb.iisd.org/process/biodiv_wildlife-biosafetyintro.html

¹⁸ Para mais informações, consultar: <https://www.cbd.int/abs/wgabs>

Tabela 04 - Estrutura de Governança das Convenções do Rio, 2024

Convenção	Tipo de Órgão/Grupo	Nome do Órgão/Grupo	Função Principal	Status em 2024 e Reuniões-Chave
UNFCCC	Órgão Subsidiário	Órgão Subsidiário para Aconselhamento Científico e Tecnológico (SBSTA) e Órgão Subsidiário para Implementação (SBI)	Assistir a COP na avaliação científica e na implementação da Convenção e do Acordo de Paris.	Reuniões da SB 60 em Bonn (3-13 de junho de 2024) focadas na preparação da COP29 em Baku.
UNFCCC	Comitê Temático	Comitê de Paris sobre Capacitação (PCCB)	Fortalecer a capacitação de países em desenvolvimento para implementar ações climáticas, com foco nos Planos Nacionais de Adaptação (NAPs).	Plano de trabalho para 2021-2024 ativo, com relatórios sobre a implementação da comunicação e engajamento de partes interessadas.
UNFCCC	Comitê Temático	Comitê de Adaptação (AC)	Promover a adaptação às mudanças climáticas e o apoio aos NAPs.	Relatório anual cobrindo o período de novembro de 2023 a setembro de 2024, detalhando progressos e questões processuais.
UNFCCC	Mecanismo	Mecanismo Internacional de Varsóvia para Perdas e Danos (WIM)	Abordar perdas e danos associados aos impactos das mudanças climáticas, incluindo a implementação do Fundo de Perdas e Danos.	Relatório de atividades apreciado na COP29, com novas deliberações estabelecidas para o SB 62.
CDB	Órgão Subsidiário	Órgão Subsidiário para Aconselhamento Científico, Técnico e Tecnológico (SBSTTA26)	Fornecer aconselhamento científico e técnico para a COP sobre questões da Convenção e do Marco Global de Biodiversidade.	Reunião em Nairobi (13 a 29 de maio de 2024), com adoção de nove recomendações para a COP16.
CDB	Órgão Subsidiário	Órgão Subsidiário para Implementação (SBI4)	Focar na implementação, incluindo o reforço dos meios de	Reunião em Nairobi (13 a 29 de maio de 2024) e a 5ª reunião em

			implementação e a revisão do progresso.	Cali (16 a 18 de outubro de 2024), abordando a revisão de implementação de NBSAPs.
CDB	Grupo de Trabalho	Grupo de Trabalho sobre o Artigo 8(j) e Disposições Correlatas	Integrar o conhecimento tradicional de comunidades indígenas e locais nas estratégias de conservação.	Em discussão contínua, com o reconhecimento de comunidades afrodescendentes como atores fundamentais.
CDB	Grupo de Protocolo	Grupo de Trabalho sobre o Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança	Implementar o Protocolo de Cartagena, que regula o transporte e uso de organismos vivos modificados (OVMs).	Deliberações sobre biologia sintética e <i>gene drives</i> na SBSTTA26, com recomendações para a COP16.
CDB	Grupo de Protocolo	Grupo de Trabalho sobre o Protocolo de Nagoya sobre ABS	Implementar o Protocolo de Nagoya, que trata do acesso e repartição de benefícios dos recursos genéticos.	10º aniversário do Protocolo em outubro de 2024, com o advento de mais de 130 leis nacionais de ABS.
UNCCD	Comitê	Comitê de Ciência e Tecnologia (CST16)	Fornecer assessoria científica e técnica, avaliando o conhecimento sobre desertificação, degradação da terra e seca.	Reunião em Riade em paralelo à COP16 (2-13 de dezembro de 2024), com foco na interface ciência-política e recomendações.
UNCCD	Comitê	Comitê para a Revisão da Implementação da Convenção (CRIC22)	Auxiliar a COP na revisão regular da implementação da Convenção.	Reunião em Riade em paralelo à COP16, com foco em financiamento e capacitação.
UNCCD	Grupo de Trabalho	Grupos de Trabalho <i>Ad Hoc</i>	Desenvolver propostas específicas sobre temas como Neutralidade de Degradação da Terra (NDT) e planos de contingência para seca.	Ativos para o desenvolvimento e negociação de propostas, conforme estabelecido pela COP.

Fonte: do autor

Como discutido nos próximos capítulos, a análise da participação dos povos indígenas, afrodescendentes e comunidades locais (PIPACL) nos espaços multilaterais de governança ambiental revelou que a incidência mais eficaz não ocorre em um único momento, mas exige presença e articulação ao longo de todo o ano. A constatação de que os principais marcos da agenda internacional se distribuem entre diferentes fóruns, temas e escalas motivou a sistematização empírica do calendário anual da governança ambiental global como parte desta pesquisa. Esse exercício revelou um ciclo contínuo de eventos - técnicos, políticos e híbridos - que estrutura o funcionamento do sistema ambiental internacional.

Tabela 05 - Ciclo anual da governança ambiental global

Janeiro	Fevereiro	Março	Abril
-	Sessões de órgãos científicos	Plenária do IPBES (em anos aplicáveis)	COPs de convenções específicas (ex: CITES, BRS)
Maio	Junho	Julho	Agosto
COPs de convenções específicas	Sessões SBs UNFCCC / CDB / UNCCD (SBSTTA etc)	HLPF - Fórum Político de Alto Nível	-
Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro
Assembleia Geral da ONU / <i>Climate Week</i>	CSA / COP da CDB (anos aplicáveis)	COP da UNFCCC e UNCCD (em anos aplicáveis) / outras COPs (ex: Minamata)	-

Fonte: do autor

A leitura do calendário anual revela a diversidade de formatos e níveis de complexidade desses espaços. Sessões técnicas como as do IPCC, SBSTA, SBSTTA ou CST desempenham papel central na produção de conhecimento e na definição dos parâmetros técnicos que embasam decisões políticas. Fóruns políticos de alto nível, como o HLPF ou a Assembleia Geral da ONU, funcionam como vitrines diplomáticas e pontos de inflexão para a agenda ambiental. Já as COPs e suas instâncias preparatórias - como os órgãos subsidiários e os grupos de trabalho - operam como arenas onde o conteúdo negociado é elaborado, contestado e, eventualmente, aprovado. Compreender a arquitetura institucional dessas estruturas é, portanto, essencial para qualificar a atuação dos PIPACL nesses espaços.

II Principais mecanismos financeiros

Além dos órgãos subsidiários e grupos de trabalho, as COPs contam com seus respectivos mecanismos financeiros (Artigo 11 da UNFCCC; Artigo 21 da CDB; e Artigos 20 e 21 da UNCCD) de implementação para garantir que as decisões tomadas nas conferências sejam traduzidas em ações concretas. Esses mecanismos, operacionalizados por entidades como o Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF) e o Fundo Verde para o Clima (GCF) no caso da UNFCCC, principalmente pelo GEF no caso da CDB, e pelo GEF e o Mecanismo Global (GM) no caso da UNCCD, canalizam recursos para financiar projetos de mitigação, adaptação, conservação da biodiversidade e repartição de benefícios, além de combater a desertificação, a degradação da terra e promover a neutralidade de degradação da terra. Adicionalmente, sob a égide desses mecanismos financeiros, existem fundos específicos criados para apoiar áreas temáticas particulares, como a adaptação às mudanças climáticas, o enfrentamento de perdas e danos, a conservação de ecossistemas e a implementação de protocolos específicos. Esses fundos visam apoiar países vulneráveis a lidar com os impactos das mudanças climáticas, a proteger seus ecossistemas e a restaurar terras degradadas.

Tabela 06 - Resumo do mecanismo financeiro ativos em 2024

COP	Artigo da Convenção	Fundo/Mecanismo Associado	Natureza e Função	Status em 2024
UNFCCC	Artigo 11	Fundo Verde para o Clima (GCF)	Entidade operacional do mecanismo financeiro. Financia projetos de mitigação e adaptação para países em desenvolvimento, buscando um equilíbrio 50:50 entre os dois pilares.	Ativo. Em 2023, financiou 34 novos projetos (USD 2.1 bilhões). Portfólio total de USD 13.5 bilhões com USD 4 bilhões desembolsados cumulativamente. Meta de reposição do GCF-2 de USD 12.8 bilhões alcançada.
		Fundo para Perdas e Danos	Fundo voluntário para apoiar países vulneráveis a lidar com os impactos adversos das mudanças climáticas, incluindo a recuperação de desastres e perdas econômicas.	Ativo. A criação foi aprovada na COP28 e o fundo estava pronto para aceitar contribuições na COP29. <i>Pledges</i> totais chegaram a USD 768.40 milhões. O financiamento deve começar a fluir em 2025.
		Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL)	Permitia investimentos em projetos de redução de emissões em países em desenvolvimento, gerando Créditos de Emissões Certificadas (CERs).	Em transição. Não está mais ativo para o registro de novos projetos. O prazo para a submissão de intenção de transição para o Mecanismo do Artigo 6.4 foi 31 de dezembro de 2023. O novo mecanismo está em fase de operacionalização.
		Fundo de Adaptação	Financia projetos de adaptação às mudanças climáticas em países em desenvolvimento, com um foco em acesso direto e liderança por parte dos países.	Ativo. Originalmente financiado por CERs, agora a maioria dos recursos provém de doações. Receitas cumulativas totalizaram USD 1,885.36 milhões até 30 de setembro de 2024, com USD 901.74 milhões transferidos.
CDB	Artigo 21	Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF)	Atua como a estrutura institucional do mecanismo financeiro da CDB. Financia projetos de conservação da biodiversidade e restauração de ecossistemas, além de outras áreas focais.	Ativo. Ciclo de reposição GEF-8 (2022-2026) com USD 5.33 bilhões em <i>pledges</i> . O GEF relata um sucesso em alavancar cofinanciamento, com uma proporção de
		Iniciativa Financeira para a Biodiversidade (BIOFIN)	Parceria global que apoia países na mobilização de recursos, fornecendo uma metodologia para quantificar necessidades financeiras e desenvolver planos nacionais de biodiversidade.	Ativa. Não é um fundo de desembolso direto. O <i>Workbook</i> 2024 é a principal ferramenta para auxiliar países a quantificar sua lacuna de financiamento.

		Fundo para o Protocolo de Nagoya	O Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF) atua como mecanismo financeiro para este protocolo.	Ativo sob a governança do GEF. O Fundo de Implementação do Protocolo de Nagoya (NPIF) é um fundo fiduciário do GEF. Discussões em 2024 ainda abordam a necessidade de aumentar o suporte do GEF para a implementação do protocolo.
		Fundo para o Protocolo de Cartagena	O Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF) atua como mecanismo financeiro para este protocolo.	Ativo sob a governança do GEF. A COP-MOP em 2024 considerou medidas para melhorar o nível de suporte do GEF para a implementação do protocolo.
UNCCD	Artigos 20 e 21	Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF)	O financiador principal para a UNCCD. Apoia projetos e programas para combater a desertificação, a degradação da terra e a seca.	Ativo. A Conferência das Partes aceitou o GEF como um mecanismo financeiro em 2003. Os fundos alocados pelo GEF apoiam atividades que abordam a desertificação e o desmatamento.
		Mecanismo Global (GM)	Entidade de apoio. Atua como um catalisador para mobilizar e canalizar recursos financeiros para a implementação da UNCCD.	Ativo. O GM é um braço operacional da UNCCD que fornece serviços de consultoria para ajudar os países a mobilizar financiamento e a desenvolver projetos transformadores.
		Fundo para Neutralidade da Degradação da Terra (LDN Fund)	Fundo de <i>blended finance</i> que mobiliza recursos públicos e privados para projetos de Neutralidade de Degradação da Terra (LDN).	Ativo. O fundo atingiu seu fechamento final em USD 208 milhões em março de 2021. Ele serve como um modelo para atrair capital privado para a restauração de ecossistemas.

Fonte: do autor

Esses mecanismos e fundos associados constituíram um dos principais motivos para abordar as COPs neste trabalho. Simplificando demais o complexo trabalho das COPs, elas são, em essência, fóruns para negociar financiamento destinado a enfrentar a perda de biodiversidade, as mudanças climáticas e todas as condições que as acompanhavam. Essa dimensão financeira tornou-se ainda mais latente recentemente, com a adoção de termos como agenda de negociação e agenda de ação no vocabulário das convenções. A agenda de negociação refere-se ao conjunto de tópicos e decisões formais a serem discutidas e acordadas entre as Partes (os Estados signatários das convenções) nas COPs, culminando em textos e marcos jurídicos. Em contrapartida, a agenda de ação engloba as iniciativas concretas, projetos e programas de implementação liderados por uma gama mais ampla de atores, incluindo governos subnacionais, sociedade civil, setor privado e PIPACL.

Esses dois domínios estão intrinsecamente ligados pela dimensão financeira. As decisões tomadas pelas Partes na agenda de negociação têm um impacto direto e significativo na agenda de ação dos atores não estatais, pois delineiam as prioridades, os mecanismos e as diretrizes para o financiamento. Ao definir quais temas são financiáveis, sob quais condições e por meio de quais instrumentos (como os fundos e mecanismos de mercado), as Partes, em essência, moldam a estrutura de incentivos e as oportunidades sob a qual os atores não estatais desenvolvem suas próprias iniciativas. Assim, as deliberações das COPs não se restringem apenas aos Estados, mas reverberam por todo o ecossistema da governança ambiental global, influenciando diretamente o escopo e a capacidade de ação de uma vasta rede de atores que buscam recursos para implementar soluções no nível local, vinculados a uma série de outros mecanismos financeiros que podem ser amplamente categorizados em financiamento voluntário e financiamento de mercado, cada um com características, exemplos e formas de operação distintas.

O financiamento voluntário refere-se a recursos disponibilizados por governos, organizações internacionais, entidades privadas ou indivíduos sem a expectativa de retorno financeiro direto. Esses recursos são frequentemente canalizados por meio de doações, subsídios ou empréstimos em condições favoráveis e são utilizados para apoiar projetos de conservação, desenvolvimento sustentável e adaptação/mitigação das mudanças climáticas. Uma de suas principais características é a flexibilidade, que permite sua adaptação a necessidades específicas. Além disso, esse tipo de financiamento está frequentemente alinhado a objetivos de desenvolvimento, como a redução da pobreza, a conservação da biodiversidade e a promoção da resiliência climática.

Entre os principais exemplos de financiamento voluntário, destaca-se o Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF), uma das maiores fontes de financiamento para projetos de biodiversidade e clima, que oferece subsídios a países em desenvolvimento para iniciativas voltadas a questões ambientais globais. Outro mecanismo relevante é o Fundo Verde para o Clima (GCF), que apoia projetos de adaptação e mitigação climática em países em desenvolvimento, com foco em comunidades vulneráveis. Além disso, a assistência bilateral, como as contribuições da Noruega para o Fundo Amazônia, é um exemplo de como países desenvolvidos destinam recursos para projetos climáticos e ambientais. Outras fontes incluem fundações filantrópicas, como a Gordon and Betty Moore Foundation e o World Wildlife Fund (WWF), que financiam iniciativas de conservação e pesquisas sobre biodiversidade, além de programas de Responsabilidade Social Corporativa (CSR), nos quais empresas investem em projetos ambientais, como reflorestamento para a compensação de emissões de carbono.

Por outro lado, o financiamento de mercado envolve mecanismos que operam com princípios comerciais, criando incentivos financeiros para a conservação e ações climáticas por meio da negociação de ativos ambientais. Esses mecanismos são movidos pelas dinâmicas de oferta e demanda e são capazes de mobilizar grandes volumes de capital privado. Entre seus principais exemplos estão os mercados de carbono, que permitem a comercialização de créditos de carbono representando reduções nas emissões de gases de efeito estufa. Esses mercados podem ser regulados, como aqueles estabelecidos pelo Protocolo de Quioto, ou voluntários, nos quais empresas compram créditos para compensar suas emissões.

Outro mecanismo relevante é a compensação de biodiversidade, que permite que empresas mitiguem impactos ambientais financiando projetos de conservação em outras áreas. Esse tipo de mecanismo é frequentemente utilizado por setores como a mineração, que pode investir na recuperação de ecossistemas degradados para equilibrar os impactos de suas operações. Além disso, os Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA) oferecem incentivos financeiros para comunidades ou proprietários de terra que preservam ou melhoram serviços ecossistêmicos, como a captura de carbono ou a proteção de bacias hidrográficas. Um exemplo é o pagamento a agricultores que adotam práticas agroflorestais que promovem o sequestro de carbono. Os títulos verdes (*green bonds*) são outro mecanismo relevante, sendo utilizados para levantar recursos para projetos sustentáveis, como iniciativas de energia renovável ou agricultura sustentável.

Uma abordagem complementar é o financiamento híbrido (*blended finance*), que combina recursos públicos e privados para reduzir riscos e tornar investimentos ambientais mais atrativos para o setor privado. Esse modelo tem sido utilizado por bancos de desenvolvimento que oferecem empréstimos subsidiados para projetos de energia renovável em países em desenvolvimento.

Tabela 07 - Tipologia para financiamento

Aspecto	Financiamento Voluntário	Financiamento de Mercado
Objetivo	Apoiar metas ambientais sem retorno financeiro.	Gerar retorno financeiro enquanto promove conservação e ação climática.
Fontes de Recursos	Governos, ONGs, fundações filantrópicas, programas CSR.	Investidores privados, empresas, mercados de carbono, títulos verdes.
Mecanismos	Doações, subsídios, empréstimos concessionais.	Créditos de carbono, compensações de biodiversidade, PSA, títulos verdes.
Flexibilidade	Alta; adaptável a diferentes necessidades.	Menor; regulado pelas dinâmicas de mercado.
Escala de Financiamento	Limitada por orçamentos de doadores.	Potencialmente grande, dependendo do mercado.
Exemplos	GEF, GCF, ajuda bilateral, doações filantrópicas.	Mercados de carbono, compensações de biodiversidade, títulos verdes.

Fonte: do autor

III Localizando os PIPACL nas COPs

Durante o levantamento inicial das fontes, percebi que, embora os povos indígenas, afrodescendentes e comunidades locais (PIPACL) tenham se feito presentes nas COPs desde os anos 1990, ainda não existe uma sistematização consistente sobre a forma como suas propostas aparecem nesses espaços. A leitura dos documentos oficiais e das declarações paralelas revelava, pouco a pouco, algo mais profundo do que simples participação: indícios da construção de uma agenda ambiental própria, com prioridades, diagnósticos e visões de mundo que escapam às categorias usuais da política ambiental internacional.

No entanto, uma dificuldade adicional logo se impôs: a diversidade de termos utilizados para se referir aos PIPACL nas convenções - como "detentores de direitos", "detentores de conhecimento tradicional", "comunidades locais", "pobres rurais", "guardiões da floresta" ou "agricultores familiares" - fragmenta e muitas vezes obscurece essa agenda. Esses termos, embora por vezes reconheçam aspectos importantes, também revelam enquadramentos institucionais que podem reduzir o papel político desses grupos.

O documento original da UNCCD, por exemplo, consistentemente reconhece o papel essencial das "populações e comunidades locais" no combate à desertificação e à mitigação dos efeitos da seca. A ênfase é colocada na "participação de populações locais, particularmente mulheres e jovens" e na "participação efetiva de organizações não governamentais e populações locais, tanto mulheres quanto homens, particularmente usuários de recursos, incluindo agricultores e pastores". No entanto, o texto notavelmente omite qualquer menção direta aos "povos indígenas".

Essa ausência de terminologia não foi uma simples falha ou omissão semântica, mas um reflexo da perspectiva política predominante no momento da criação da Convenção. Enquanto a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (UNDRIP) de 2007 (e seus precursores) estava em desenvolvimento, o reconhecimento de direitos coletivos, como a autodeterminação e o consentimento livre, prévio e informado (CLPI), ainda não era uma norma amplamente aceita ou integrada em convenções ambientais globais. O uso do termo mais genérico "populações locais" permitiu a inclusão de um grupo mais amplo e menos politicamente carregado, evitando as implicações legais e soberanas que a menção explícita aos povos indígenas traria. Essa decisão inicial estabeleceu um déficit institucional para a UNCCD que a Convenção levaria quase trinta anos para começar a preencher.

Para contornar essa limitação, foi necessário combinar a análise dos documentos oficiais com materiais produzidos pelos próprios movimentos - como declarações, relatórios e publicações diversas - que tornaram possível identificar os contornos, valores e estratégias daquilo que chamo aqui de agenda ambiental global dos PIPACL. A busca por essas fontes, no entanto, não foi simples: até 2010, a cobertura digital das COPs era limitada, o que exigiu o uso de ferramentas como a Wayback Machine para acessar publicações não acadêmicas e arquivos de ONGs internacionais onde esses documentos foram armazenados.

Tabela 08 - Termos de referência a PIPACL nas COPs

Termo (Inglês/Português)	Contexto de Uso e Nível de Institucionalização	Exemplos Específicos e Fontes
<i>Indigenous Peoples and Local Communities (IPLCs)</i> / povos indígenas e comunidades locais (PIPACL) ¹⁹	Alto: Termo abrangente e consolidado, cada vez mais comum nas três convenções, refletindo um avanço no reconhecimento conjunto. A junção dos termos é politicamente estratégica, mas a distinção entre os grupos é fundamental.	Marco Global de Biodiversidade de Kunming-Montreal (CDB, 2022). Plataforma LCIPP (UNFCCC). A desagregação de indicadores por esses grupos na CDB.
<i>Rightsholders</i> /Detentores de Direitos ²⁰	Médio: Termo de crescente importância, utilizado para distinguir grupos com direitos legalmente e moralmente protegidos. É uma ferramenta política fundamental na luta contra a homogeneização de atores.	Diretrizes do Fundo Verde para o Clima (GCF) e do Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF). Declarações de organizações como a COICA e a Women and Gender Constituency na UNFCCC.
<i>Traditional Knowledge Holders</i> /Detentores de Conhecimento Tradicional ²¹	Alto: Crucial no contexto de compartilhamento de benefícios e de inovação. Sua importância está sendo elevada, com a defesa de que esse conhecimento seja tratado como ciência e não como folclore.	Protocolo de Nagoya (CDB). Relatórios do IPCC que destacam a importância do conhecimento tradicional para adaptação. Relatório da ONU que

¹⁹ A ascensão do termo "IPLCs" nas Convenções do Rio, especialmente na UNFCCC e na CDB, reflete o reconhecimento de que povos indígenas e comunidades locais possuem direitos e conhecimentos distintos que os tornam parceiros essenciais na governança ambiental. A criação da Plataforma LCIPP na UNFCCC constituiu um marco institucional, com representação paritária entre indígenas e Estados, enquanto o Marco Global de Biodiversidade de Kunming-Montreal reforça a centralidade desses grupos, incluindo a desagregação de indicadores de monitoramento. Entretanto, a junção dos termos em "IPLCs" é debatida: povos indígenas são definidos por continuidade histórica, autodeterminação e direitos coletivos inalienáveis, enquanto comunidades locais podem ou não possuir direitos específicos. Algumas organizações veem a fusão como estratégia política para ampliar a proteção, mas críticas ressaltam que, embora aliados, os grupos não são idênticos, tornando essencial preservar a distinção para não enfraquecer os direitos indígenas.

²⁰ O termo "detentor de direitos" (*rightsholder*) é uma ferramenta política e conceitual utilizada para reivindicar um status de poder e de direitos que precede e é distinto dos interesses econômicos de outros *stakeholders*. O conceito reconhece que certos grupos sociais, como os povos indígenas, possuem direitos específicos e legalmente protegidos que não podem ser simplesmente negociados ou comprometidos em nome de outros interesses. É um movimento estratégico para sair da posição de um grupo a ser apenas consultado para um ator com poder de veto e de decisão, cujo consentimento livre, prévio e informado deve ser obtido. A política de fundos como o GCF e o GEF, ao reconhecerem explicitamente os povos indígenas como detentores de direitos em suas diretrizes, demonstram uma institucionalização desse conceito, embora a sua aplicação prática ainda enfrente desafios.

²¹ O termo "Detentores de Conhecimento Tradicional" é central na CDB, especialmente sob o Protocolo de Nagoya, que regula o acesso a recursos genéticos e o compartilhamento de benefícios, e tem ganhado reconhecimento também na UNFCCC, com destaque do IPCC para sua relevância na adaptação climática. Relatórios da ONU sobre a "Situação Mundial dos Povos Indígenas" defendem a reclassificação desse conhecimento de "tradicional" ou "folclórico" para "científico e técnico", reconhecendo-o como uma fonte rigorosa e testada pelo tempo, ligada diretamente aos ecossistemas, capaz de fornecer soluções concretas para a ciência climática e a gestão ambiental. Essa valorização conceitual eleva o status do conhecimento tradicional, equiparando-o a outros sistemas de conhecimento e reforçando sua consideração séria e respeitosa em políticas e planejamento ambiental.

		defende o reconhecimento desse conhecimento como científico e técnico.
<i>Customary Sustainable Use/Usos Consuetudinários Sustentáveis</i> ²²	Alto: Direito legalmente reconhecido que protege o uso tradicional de recursos. Sua efetividade depende da implementação de mecanismos de governança local, como os protocolos comunitários.	Decisão X/43 da CDB sobre manejo da biodiversidade. Protocolo de Nagoya, que requer o Consentimento Livre, Prévio e Informado para o uso do conhecimento tradicional.
<i>Rural Poor/Pobres Rurais</i> ²³	Alto: Termo amplamente utilizado em contextos de desenvolvimento e segurança alimentar. Foca na vulnerabilidade socioeconômica e nos impactos diretos do clima e da degradação da terra.	Relatórios de agências como o PNUD, FAO e IPCC. Programas de combate à pobreza e à fome em áreas rurais.
<i>Peasants and Smallholders/Camponeses e Pequenos Agricultores</i> ²²	Médio: Foco na segurança alimentar e na adaptação a impactos ambientais. O termo engloba agricultores familiares e tradicionais, diferenciando-se de grandes produtores rurais.	Declarações sobre agricultura na UNFCCC e UNCCD. Textos que abordam o manejo sustentável da terra e a biodiversidade agrícola na CDB.
<i>Local Communities/Comunidades Locais</i>	Alto: Termo genérico com ampla aplicação, mas criticado por sua ambiguidade. Pode se referir a grupos com ou sem direitos coletivos definidos, o que dilui o status legal dos Povos Indígenas.	Textos sobre REDD+ (UNFCCC). Programas de extensão da CDB e projetos de restauração de terras (UNCCD).

²² O “Uso Consuetudinário Sustentável” é um direito legalmente reconhecido na CDB, especialmente na Decisão X/43, cuja efetividade depende da aplicação do princípio do Consentimento Livre, Prévio e Informado (FPIC) e do desenvolvimento de protocolos comunitários, conforme o Protocolo de Nagoya. Sua implementação requer mecanismos de governança local que permitam às comunidades gerirem seus recursos naturais e conhecimentos de forma autônoma, fortalecendo valores comunitários, instituições de conservação da biodiversidade e protegendo-as da exploração.

²³ Termos como “Pobres Rurais”, “Camponeses” e “Pequenos Agricultores” são amplamente utilizados em relatórios de agências como PNUD, FAO e IPCC, referindo-se principalmente à vulnerabilidade socioeconômica e à necessidade de adaptação a choques ambientais, como degradação da terra, insegurança alimentar e instabilidade de preços. A persistência desses termos, mesmo diante do avanço do léxico de direitos (como em “PIPACL”), evidencia a sobreposição de agendas: enquanto o léxico de direitos enfatiza governança, autodeterminação e protagonismo político, o léxico da vulnerabilidade prioriza desenvolvimento, alívio da pobreza e resiliência climática. A coexistência desses conceitos mostra que os grupos não são mutuamente exclusivos e que a complexidade socioambiental exige abordagens integradas, conectando direitos humanos e segurança alimentar.

<i>Land Users/Usuários da Terra</i> ²⁴	Médio: Termo genérico na UNCCD para se referir a todas as populações que interagem com o solo e seus recursos. É um termo técnico, frequentemente usado em documentos de implementação.	Documentos técnicos e relatórios de impacto da degradação da terra na UNCCD. Projetos de restauração de paisagens e manejo de pastagens.
<i>Pastoralists/Pastores</i> ²⁵	Médio: Termo específico dentro da UNCCD para se referir a comunidades que dependem da pecuária em terras secas e enfrentam a desertificação.	Iniciativas da UNCCD sobre o manejo de pastagens e a resiliência à seca. Relatórios do
<i>Forest Guardians/Guardiões da Floresta</i> ²⁶	Baixo: Termo de <i>advocacy</i> , de natureza política, popularizado por organizações de base e movimentos sociais. Não é um termo de uso corrente em documentos oficiais e vinculantes das convenções.	Declarações da COICA e da Rainforest Foundation UK. Material de campanhas políticas e reconhecimento de seu papel na conservação florestal.

Fonte: do autor

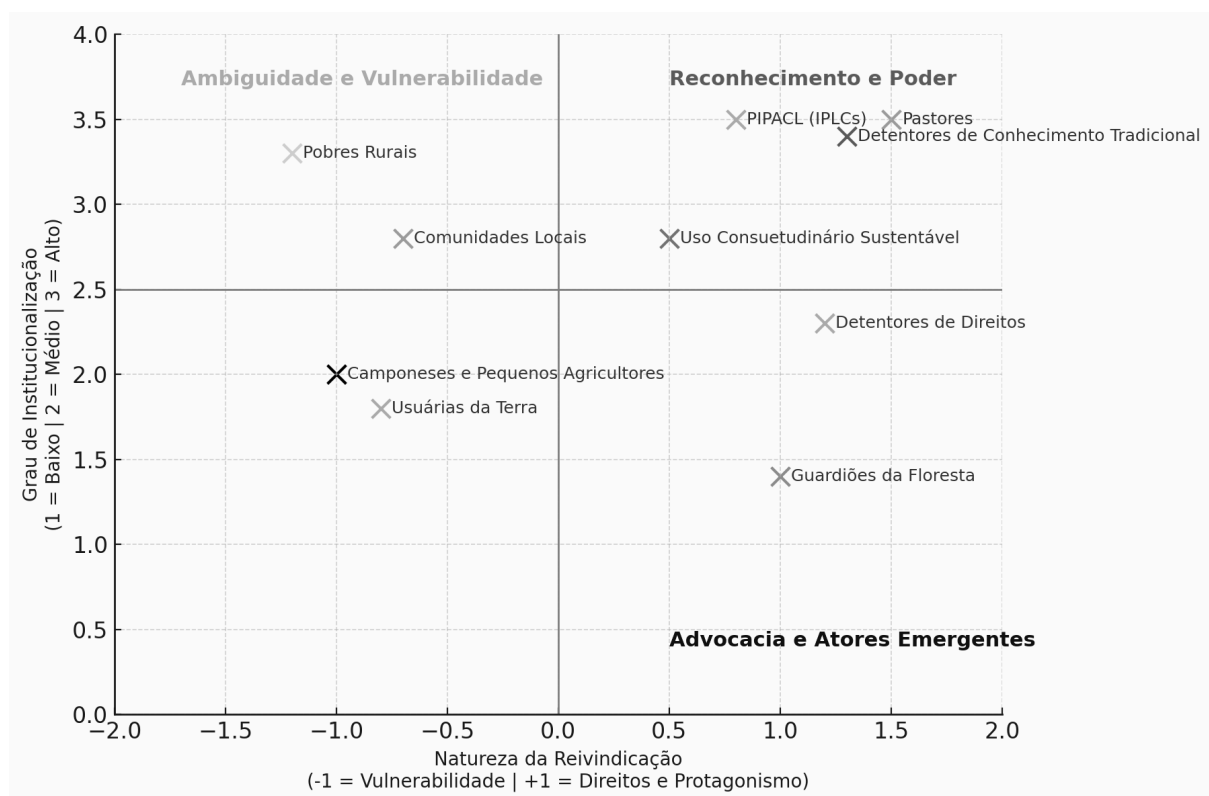
²⁴ Termos como “Usuários da Terra” e “Pastores” são comuns em documentos da UNCCD, refletindo seu foco no combate à desertificação e à degradação da terra. “Usuários da Terra” refere-se genericamente a todas as populações que interagem com o solo, enquanto “Pastores” designa comunidades dependentes da pecuária em terras secas, particularmente vulneráveis à desertificação. O uso desses conceitos evidencia tanto a especificidade do mandato da UNCCD quanto a necessidade de reconhecer e incluir essas comunidades marginalizadas nas políticas e decisões internacionais sobre manejo da terra.

²⁵ No âmbito da Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação (UNCCD), o termo *pastoralists* é utilizado de forma específica para designar povos e comunidades que dependem majoritariamente da pecuária extensiva e do manejo tradicional de pastagens em regiões de terras secas, semiáridas e subúmidas secas, particularmente afetadas por processos de desertificação, degradação da terra e secas recorrentes. Trata-se de uma categoria político-institucional consolidada nos documentos, decisões e programas da UNCCD, associada a iniciativas voltadas ao manejo sustentável de pastagens, à mobilidade pastoral, à adaptação às mudanças climáticas e ao fortalecimento da resiliência socioecológica em contextos de escassez hídrica. Ao longo da década de 2020, observa-se uma ampliação significativa da centralidade política e programática dos *pastoralists* na governança ambiental global, especialmente no âmbito da UNCCD, onde passam a ser reconhecidos não apenas como populações vulneráveis, mas como atores estratégicos para a implementação da neutralidade da degradação da terra, da adaptação climática e de abordagens integradas entre clima, biodiversidade e sistemas alimentares em ecossistemas de terras secas. Embora apresente pontos de contato com povos indígenas e comunidades locais, o termo não se confunde automaticamente com essas categorias, podendo abranger distintos grupos socioculturais reconhecidos sobretudo por seu modo de vida e relação produtiva com os ecossistemas de pastagens.

²⁶ “Guardiões da Floresta” é um termo de *advocacy*, utilizado em campanhas e declarações de organizações como a COICA, mas não aparece em documentos oficiais ou vinculantes das Convenções do Rio, diferindo de termos como “IPLCs”, já institucionalizados. Sua popularização responde à crítica aos modelos de “conservação fortaleza”, que excluem comunidades locais e podem levar a abusos de direitos humanos. O termo promove uma visão de conservação baseada na reciprocidade com a natureza e no manejo tradicional, defendendo que a proteção de ecossistemas deve ser liderada por aqueles que os habitam há milênios, cujas práticas geram menores taxas de desmatamento, mais carbono armazenado e maior biodiversidade. Assim, mesmo sem reconhecimento formal, o conceito funciona como ferramenta política para influenciar políticas de conservação e questionar modelos extrativistas.

O diagrama a seguir organiza os termos de referência das Convenções do Rio em uma matriz de quadrantes, considerando duas dimensões principais: o grau de institucionalização e a natureza da reivindicação. O eixo vertical mede a formalização e a frequência de uso do termo em documentos oficiais, enquanto o eixo horizontal distingue termos que enfatizam a vulnerabilidade socioeconômica daqueles que reforçam direitos e protagonismo. Essa visualização permite compreender como alguns termos já estão consolidados nas convenções, como “PIPACL” e “Uso Consuetudinário Sustentável”, enquanto outros emergem como instrumentos de *advocacy* ou política, como “Detentores de Direitos” e “Guardiões da Floresta”. Ao mesmo tempo, evidencia a diferença entre termos genéricos, voltados à descrição de populações vulneráveis, e termos estratégicos, ligados à proteção de direitos específicos e à participação política.

Diagrama 04 - Dispersão dos termos de referência aos PIPACL



Fonte: do autor.

A análise do diagrama evidencia que a terminologia utilizada nas negociações multilaterais não é homogênea, refletindo diferentes agendas e níveis de poder. Os termos no Quadrante Superior Direito representam o reconhecimento consolidado e o protagonismo político de grupos historicamente marginalizados. Já os termos no Quadrante Superior

Esquerdo destacam vulnerabilidade e dependência de apoio externo, mesmo quando institucionalmente reconhecidos. No Quadrante Inferior Direito, observam-se termos com forte apelo político, ainda pouco institucionalizados, que buscam redefinir o poder e a agência dos atores sociais nas negociações. Por fim, o Quadrante Inferior Esquerdo concentra termos técnicos ou específicos, com menor reconhecimento formal, mas essenciais para abordar contextos locais de uso da terra e segurança alimentar. Essa distribuição confirma a sobreposição e a complementaridade entre léxicos de direitos e de vulnerabilidade, mostrando que, embora alguns termos se consolidem como referência oficial, outros permanecem estratégicos, refletindo lutas políticas, *advocacy* e a dinâmica complexa da governança ambiental global.

Outro ponto importante a ser destacado é que, em muitos textos que analisam o posicionamento da chamada "internacional indígena", frequentemente se descreve que ela orienta sua pauta por uma relação de sacralização com a "Mãe Terra" ou algo semelhante. A sacralização da natureza surge como uma alternativa para garantir que a discussão sobre a proteção ambiental não se restrinja ao valor utilitário, mas também incorpore uma ética de respeito, cuidado e reconhecimento do valor intrínseco do mundo natural. Durante a pesquisa, optei por não focar essa dimensão "sagrada", pois a noção de "Mãe Terra" foi, em grande parte, uma estratégia adotada por esses grupos para traduzir para contextos não indígenas uma fração mínima de milhares de cosmologias distintas. Trata-se de um recurso utilizado em ambientes de alteridade, uma forma de comunicar a não indígenas um conjunto de ideias que de outra forma demorariam tempo demais, mas que não captura a complexidade e a diversidade das visões de mundo indígenas.

Feita essa contextualização, a presente tese avança na reconstituição dos principais marcos que moldaram a agenda ambiental global de povos indígenas, afrodescendentes e comunidades locais (PIPACL), a partir de uma etnografia histórica e documental que cobre o período entre 1992 e 2022. Para isso, utilizo cinco eixos analíticos que atravessam o conjunto da tese e orientam a leitura do processo histórico.

O primeiro trata das demandas políticas e epistêmicas que os PIPACL vêm trazendo aos espaços multilaterais, questionando e reconfigurando consensos já estabelecidos no regime ambiental internacional. O segundo examina os atores, redes e coalizões envolvidos, destacando suas formas de articulação e incidência em diferentes escalas. O terceiro explora os princípios, valores e cosmologias que fundamentam suas propostas, especialmente no que diz respeito à relação com a natureza e aos direitos coletivos. O quarto analisa como essas propostas são traduzidas e incorporadas - ou não - pelos marcos normativos das convenções

internacionais. Por fim, o quinto eixo observa as tensões e ambivalências que marcam a presença desses sujeitos coletivos nos fóruns multilaterais.

IV Premissas da pesquisa

Este trabalho parte do reconhecimento de que povos indígenas, comunidades locais e afrodescendentes (PIPACL) não apenas participam dos debates ambientais globais, mas constroem ao longo do tempo uma agenda ambiental própria, com prioridades, formas de expressão e sentidos distintos daqueles produzidos por Estados, ONGs ou instituições multilaterais. Embora essa agenda tenha se manifestado em diferentes espaços - especialmente nas COPs da CDB, UNFCCC e UNCCD -, ela ainda não foi sistematizada ou analisada como uma totalidade articulada. Trata-se, portanto, de um objeto que demanda elaboração conceitual própria.

Nesse sentido, o estudo se insere no debate sobre Governança Ambiental Global (GAG), entendida como a complexa teia de atores, normas e instituições que moldam as respostas aos desafios ecológicos contemporâneos. A análise adota a perspectiva de que a GAG tem se deslocado de um modelo centralizado, dominado por Estados, para um sistema multiator, descentralizado e em rede. Esse movimento reflete a crescente dispersão de autoridade, em que poder e influência não se restringem a governos, mas também alcançam organizações internacionais, comunidades científicas, organizações não governamentais e, cada vez mais, atores da sociedade civil e do setor privado, incluindo os próprios PIPACL.

A governança ambiental global se expressa em práticas diversas, que vão desde tratados internacionais - como o Protocolo de Montreal, o Protocolo de Kyoto e o Acordo de Paris - até a consolidação de princípios normativos, como o da precaução e o do poluidor-pagador. Sua evolução demonstra um deslocamento de modelos estatais e hierárquicos para formas descentralizadas, em rede e híbridas de governança, materializadas em acordos voluntários, esquemas de certificação e parcerias público-privadas.

Entre as tendências que marcam esse processo, destacam-se a dispersão da autoridade, com a entrada em cena de múltiplos atores em diferentes escalas, incluindo cidades, povos indígenas e redes transnacionais; o ambientalismo liberal, que desde a Cúpula da Terra de 1992 vincula a proteção ambiental à manutenção de uma ordem econômica liberal, incorporando objetivos ambientais às agendas globais de comércio e desenvolvimento; a adoção de mecanismos adaptativos e híbridos, que reforçam a governança participativa e a

integração de inovações tecnológicas; e a centralidade crescente da justiça e da equidade, que alimenta demandas por arranjos mais inclusivos e democráticos, especialmente em favor de grupos vulneráveis e marginalizados.

Apesar desses avanços, a GAG enfrenta desafios persistentes. A fragmentação institucional e a proliferação de atores geram lacunas de coordenação e distância entre compromissos assumidos em âmbito internacional e os resultados efetivos alcançados. Problemas ambientais continuam a se agravar devido a interesses econômicos e políticos, à baixa capacidade de *enforcement* das normas e à limitada integração do conhecimento científico nas políticas públicas. Soma-se a isso a desigualdade global, expressa nas disparidades de capacidade, recursos e influência entre países e atores, que compromete a legitimidade e a efetividade da governança.

Assim, a literatura sobre governança ambiental global fornece importantes subsídios para compreender o contexto institucional e político em que os PIPACL atuam. Autores como Lorenzetti e Carrion (2012) mostram como o sistema multilateral é marcado pela fragmentação, pela tecnocracia e por formas restritas de participação. Embora os discursos multilaterais defendam a inclusão de múltiplos atores, os mecanismos de escuta e tomada de decisão frequentemente reforçam desigualdades estruturais. Como adverte Kazancigil (2005), a governança ambiental tende a se consolidar como um campo dominado por interesses econômicos e lógicas gerenciais, o que limita sua abertura à diversidade de visões de mundo.

Ainda assim, PIPACL não são apenas “participantes” nesse sistema - eles o tensionam (PORTO-GONÇALVES, 2006; IOCCA & FIDÉLIS, 2023). Sua atuação se dá por meio de estratégias que transbordam os canais institucionais, como a construção de alianças transnacionais, o uso de redes próprias de mobilização, e a organização de espaços paralelos, como a Cúpula da Terra (Rio-92) ou a Cúpula dos Povos (Rio+20). Essa presença reiterada ao longo de três décadas indica não apenas participação, mas a formação progressiva de uma agenda própria em escala global, cuja coerência e trajetória ainda carecem de análise sistemática.

Segundo a literatura, uma agenda global se estrutura a partir de, pelo menos, cinco elementos: definição do problema, atores e redes de governança, marco normativo, mecanismos de implementação e processos de contestação. O primeiro elemento diz respeito à caracterização do problema como de escala transnacional, ou seja, não solucionável por um único Estado de forma isolada. Essa definição se apoia, geralmente, em evidências científicas legitimadas por instâncias internacionais e em enquadramentos discursivos que moldam a

forma como o problema será percebido - seja como ameaça, urgência ou oportunidade (RAFTOPOULOS, 2023; IOCCA & FIDÉLIS, 2023).

No segundo elemento, a ênfase recai sobre os atores envolvidos: Estados (com diferentes posicionamentos entre Norte e Sul Global), organismos multilaterais (como ONU, CDB, UNFCCC, UNCCD), redes transnacionais (ONGs, movimentos sociais) e o setor privado, todos interagindo por meio de mecanismos de governança multiescalar. Essa diversidade de atores e a crescente complexidade das coalizões reforçam abordagens como os estudos sobre governança global (INOUE, 2013; WITTER *et al.*, 2015; ZURBA & PAPADOPOULOS, 2020; IOCCA & FIDÉLIS, 2023).

O terceiro elemento consiste na construção de um marco normativo que orienta as ações internacionais, geralmente a partir de princípios como as responsabilidades comuns porém diferenciadas, a equidade intergeracional e o princípio da precaução. Esses princípios são formalizados em instrumentos jurídicos que variam entre acordos vinculantes (como o Acordo de Paris) e normas de *soft law* (declarações, resoluções, orientações técnicas), conforme destacado pelo direito internacional ambiental (IOCCA & FIDÉLIS, 2023; MARSDEN, 2025).

O quarto elemento diz respeito aos mecanismos de implementação: desde as estruturas de financiamento (ex.: Fundo Verde para o Clima), passando pelos indicadores e metas de monitoramento (como as Metas de Aichi ou do Marco Global da Biodiversidade), até os mecanismos de *compliance* e transparência (IOCCA & FIDÉLIS, 2023).

Por fim, as agendas globais não são estáticas, mas constantemente contestadas (SCANLAN LYONS, 2018; MARION SUISEEYA, ZANOTTI & HAAPALA, 2021). Atores do Sul Global, por exemplo, denunciam a persistência de desigualdades históricas e defendem princípios como a justiça climática e a dívida ecológica (PORTO-GONÇALVES, 2006; DE LA CADENA, 2015; ESCOBAR, 2018; SHIVA, 2024). Movimentos sociais e redes transnacionais apresentam resistências e reinterpretações, como no caso das disputas sobre o que constitui uma “transição justa”. Juntos, esses cinco elementos compõem a estrutura mínima que caracteriza uma agenda global.

Tabela 09 - Relação entre eixos de análise e elementos da agenda global

Eixos da tese (do autor)	Elementos da agenda global (bibliografia)	Conexão
1) demandas políticas e epistêmicas	definição do problema	como os PIPACL dizem “qual é o problema”

2) atores, redes, coalizões	atores e redes de governança	quem participa e como se articula
3) princípios, valores, cosmologias	marco normativo	de onde vêm os princípios que depois viram normas
4) tradução em convenções	mecanismos normativos e implementação	como viram regras, metas, instrumentos
5) tensões e ambivalências	contestação	conflitos, críticas, disputas internas e externas

Fonte: do autor

Nesse sentido, a chamada “ambientalização das lutas sociais” (ACSELRAD, 2010) ajuda a entender como temas ambientais passaram a ser mobilizados como parte de lutas por território, autonomia e reparação histórica. No entanto, esse processo não foi isento de contradições. No Brasil, por exemplo, ele implicou um movimento de reconfiguração do campo ambientalista, especialmente entre as ONGs. Inicialmente protagonistas na denúncia de injustiças ambientais e na defesa de direitos territoriais, muitas dessas organizações passaram, ao longo dos anos 1990 e 2000, a operar segundo a lógica da gestão por projetos, alinhando-se a agendas financiadas por organismos multilaterais ou doadores internacionais (MESTRINER, 2001; ACSELRAD, 2010). Esse deslocamento contribuiu para o desafio da autonomia política: a perda de capacidade crítica e de ação transformadora, substituída por uma atuação tecnocrática e fragmentada (BEBBINGTON, 2005; ACSELRAD, 2010). Assim, a ambientalização, embora tenha ampliado a visibilidade de certas pautas, também “amansou” parte do movimento ambientalista brasileiro, convertendo organizações em executoras de programas e mediadoras entre comunidades e financiadores.

Há fortes indícios - ainda pouco debatidos na literatura - de que os próprios povos indígenas, comunidades locais e afrodescendentes (PIPACL) passaram, nas últimas décadas, por um processo de ambientalização de suas lutas, nos moldes do que ocorreu com organizações da sociedade civil ambientalista. Esse processo envolveu não apenas a adoção de temas ambientais como parte das suas reivindicações, mas também a crescente inserção da lógica de projetos e do financiamento internacional como elementos estruturantes da ação política e comunitária. Em diversos contextos, os PIPACL passaram a acessar recursos por meio de editais, chamadas públicas e/ou filantropia. Em outros casos, passaram a ser assessorados por ONGs ou consultorias para a elaboração de propostas, relatórios e planos de

gestão, muitas vezes em conformidade com exigências técnicas, formatos e linguagens impostos por financiadores (MESTRINER, 2001; ACSELRAD, 2010; SHIVA, 2024).

Essa inserção, que gera benefícios materiais e amplia a visibilidade internacional desses grupos, também transforma a forma como suas agendas são formuladas, apresentadas e operacionalizadas. Ao deslocar a luta por território, ancestralidade e autonomia para o campo da prestação de contas, da mensuração de resultados e da elegibilidade técnica, corre-se o risco de submeter os PIPACL a um modo de existência institucionalizado. E, como alerta Mestriner (2001), essa transição do local ao global muitas vezes se dá à revelia do Estado nacional, que progressivamente abdica de seu papel de mediador e provedor de políticas públicas estruturantes - como a titulação de territórios tradicionais ou a proteção de bens comuns. Nesse vácuo, os PIPACL passam a depender de fundos internacionais, ONGs ou seus próprios meios para garantir direitos. Essa reconfiguração, longe de ser neutra, pode representar uma terceirização perversa da responsabilidade pública, que desloca a luta por justiça territorial e climática para um campo de disputa entre projetos, editais e fluxos financeiros internacionais. Assim, todo esse processo de ambientalização, institucionalização e profissionalização não pode ser visto apenas como avanço, mas também como um campo de tensões e reconfigurações políticas que exigem análise cuidadosa.

Dessa forma, ainda que os PIPACL estejam cada vez mais presentes nas arenas internacionais, os termos dessa mobilização escapam às categorias usuais da política ambiental. Suas propostas não se limitam à demanda por inclusão nos modelos vigentes, mas expressam uma crítica ontológica e epistemológica mais profunda. Autoras como Vandana Shiva (2024), Marisol de la Cadena (2015) e Arturo Escobar (2018) apontam que esses grupos operam com outros modos de ver, viver e pensar o mundo, nos quais natureza e sociedade, conhecimento e espiritualidade, não estão separados. A partir dessa perspectiva, as intervenções dos PIPACL nos fóruns multilaterais não podem ser analisadas apenas como contribuições setoriais ou “traduções locais” da agenda global. Elas constituem uma outra agenda ambiental global, enraizada em experiências territoriais, mas com vocação planetária.

No interior dos fóruns multilaterais, essa agenda enfrenta processos de mediação e tradução institucional que podem distorcer seus sentidos. Termos como “REDD+”, “soluções baseadas na natureza” ou “benefícios compartilhados” são frequentemente apresentados como instrumentos de inclusão, mas operam segundo lógicas que subordinam as demandas dos PIPACL a formas mercantis ou tecnocráticas de governança (ZURBA & PAPADOPOULOS, 2020; ESTY & IVANOVA, 2005). Esses processos evidenciam o risco da cooptação simbólica e da marginalização política, mesmo sob o discurso da participação.

Além dessas tensões entre institucionalização e autonomia política, a literatura recente sobre justiça ambiental e conservação têm destacado a necessidade de integrar perspectivas ecocêntricas e sociais na governança global. Como argumentam Washington *et al.* (2024), embora a conservação moderna tenha sido criticada por reproduzir estruturas coloniais, ela também tem evoluído para incorporar princípios de justiça social e reconhecimento dos direitos da natureza. Os autores enfatizam que povos indígenas e comunidades locais não devem ser idealizados como guardiões incontestáveis da biodiversidade, mas sim compreendidos em toda sua complexidade socioeconômica, incluindo casos em que suas lideranças adotam posturas abertamente anti ambientalistas.

Abordar as demandas de PIPACL dessa forma ajuda a pensar soluções para as causas estruturais da degradação ambiental e da crise climática sem reduzir a conservação a um debate polarizado entre "fortaleza ecológica" e "antropocentrismo neoliberal". Ao mesmo tempo, Washington *et al.* (2024) defendem que a justiça ecológica deve ser articulada à justiça social, reconhecendo o valor intrínseco da natureza além de sua utilidade para os humanos. Essa perspectiva dialoga com as críticas dos PIPACL aos modelos hegemônicos de governança ambiental, que frequentemente mercantilizam seus saberes e territórios, mas também oferece um marco ético para agendas globais que buscam superar a dicotomia entre humanos e natureza (WASHINGTON *et al.*, 2024; ESCOBAR, 2018; SHIVA, 2024).

É nesse contexto que a ideia de uma agenda ambiental global dos PIPACL adquire densidade. Mais do que uma adaptação à ordem existente, essa agenda parece agregar outras formas de viver o mundo, de gerir a terra, de produzir conhecimento e de sustentar a vida. Identificar seus contornos, transformações e estratégias ao longo do tempo é o desafio central desta pesquisa.

V Aproximações metodológicas

Se compreendida como a exposição dos princípios que orientaram a pesquisa, grande parte da metodologia já foi apresentada nas seções anteriores deste projeto. Essa definição, porém, cedeu espaço a uma concepção mais descritiva da metodologia, entendida como a totalidade dos procedimentos de investigação adotados para abordar o problema de pesquisa, incluindo as técnicas de coleta e análise consideradas mais pertinentes a cada fase do processo. É nesse segundo sentido que o termo foi mobilizado aqui.

Como antropólogo de formação, propus desenvolver uma etnografia histórica e documental dos processos por meio dos quais povos indígenas, afrodescendentes e comunidades locais (PIPACL) intervieram nos fóruns multilaterais de governança ambiental global - em particular nas COPs da CDB, da UNFCCC e da UNCCD, entre 1992 e 2024 -, contribuindo para a construção de uma agenda ambiental própria. Inspirada nas proposições de autores como Clifford Geertz e Carlo Ginzburg, que aplicam princípios etnográficos à análise de processos históricos e documentais, essa abordagem metodológica buscou ir além da mera cronologia dos eventos, explorando as dinâmicas culturais, políticas e sociais que sustentaram a formação dessa agenda global dos PIPACL.

Estando vinculado ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (CDS/UnB), essa investigação se ancorou no compromisso interdisciplinar com a complexidade das questões socioambientais, evitando reduções simplificadoras e reconhecendo as dimensões políticas, ecológicas e epistemológicas envolvidas. Assim, a tese buscou reconstruir os momentos de visibilidade, negociação e institucionalização das propostas dos PIPACL nesses espaços, examinando as disputas que marcaram sua atuação. Essa trajetória foi situada tanto no interior das dinâmicas próprias de cada convenção, quanto em um contexto mais amplo de transformação das políticas ambientais globais e dos paradigmas que sustentam as ideias de conservação, sustentabilidade e clima no cenário internacional.

Trata-se, portanto, da análise de um fenômeno social e político em curso, o que exigiu uma metodologia que, se não precisou ser “inventada” a cada etapa como sugeriu Eco (1983), foi composta de maneira suficientemente aberta para acolher técnicas diversas, com graus variáveis de rendimento analítico, até mesmo pelo caráter exploratório dessa tese. Como pontapé inicial, os procedimentos adotados combinaram análise documental e uma perspectiva etnográfica das instituições, inspirada em autores que tratam a circulação internacional de ideias e categorias como processos de mediação cultural (ESCOBAR, 2018; SHIVA, 2024).

Recorri a três arquivos para a reconstrução histórica da participação dos povos indígenas, comunidades locais e afrodescendentes nas COPs da CDB, da UNFCCC e da UNCCD. O primeiro foi o *Earth Negotiations Bulletin* (ENB), uma das principais fontes de registro das negociações ambientais globais, que permitiu acompanhar o histórico da atuação desses grupos desde os anos 1990. Os outros dois foram os arquivos do Forest Peoples Programme (FPP) e da Cultural Survival (CS), que disponibilizam desde meados da década de 2000 uma ampla compilação de materiais relacionados às reivindicações por direitos,

estratégias de mobilização e posicionamentos políticos dos PIPACL no contexto das negociações multilaterais.

Também utilizei um conjunto de documentos produzidos pelos próprios interlocutores que vinha compilando desde 2022. Estes incluíram revistas, cadernos, relatórios internos e publicações híbridas - com textos acadêmicos e relatos de lideranças - que ofereceram narrativas alternativas e densamente situadas sobre os processos em curso. Esses materiais foram fundamentais para compreender os sentidos atribuídos à participação política internacional a partir da perspectiva dos próprios sujeitos coletivos envolvidos, bem como para captar modos específicos de construção de memória e linguagem política.

A seleção dos documentos obedeceu a critérios de relevância temporal (produção entre 1992 e 2024), pertinência temática (foco em discussões e decisões das COPs da CDB, UNFCCC e UNCCD), presença dos PIPACL (materiais que explicitamente os mencionassem ou que fossem por eles produzidos) e natureza oficial ou de observadores qualificados, com destaque para relatórios das convenções, boletins especializados como o ENB e documentos vinculados a organizações de base. Foram excluídos materiais que escapassem ao recorte temporal, não apresentassem relação direta com a governança ambiental global, ou se limitassem a uma abordagem meramente noticiosa, sem densidade analítica para compreender as dinâmicas negociais e a agenda dos PIPACL. O resultado foi um corpus documental representativo tanto da evolução das negociações quanto da inserção crescente desses grupos nos fóruns multilaterais.

Vale ressaltar a clara discrepância entre as três conferências quanto à quantidade de material disponível para análise. A UNFCCC apresenta muito mais fontes primárias e secundárias do que as demais, o que não se explica apenas pelo espaço institucional destinado aos PIPACL, mas sobretudo pela visibilidade política e midiática do tema climático e pelo maior volume de recursos disponíveis, fatores que estimulam a mobilização dos atores. A CDB foi pioneira ao reconhecer os PIPACL em 1992, mas sua menor projeção internacional e mecanismos financeiros restritos aparentemente limitaram tanto a produção de materiais quanto a mobilização. A UNCCD, historicamente marginal, só recentemente formalizou a participação dos PIPACL e continua com menor visibilidade que as demais. De todo modo, o sucesso da mobilização na UNFCCC tem servido como um catalisador para as outras convenções. A criação do Caucus Indígena na COP16 da UNCCD foi uma resposta direta à articulação e à declaração dos representantes indígenas presentes, que exigiam uma plataforma formal para suas demandas. Da mesma forma, a decisão de criar um órgão

subsidiário na COP16 da CDB é um reflexo do aumento do poder de negociação e da pressão de delegações de PIPACL mais organizadas.

O reconhecimento de que todas as fontes documentais são produzidas em contextos específicos, atravessadas por interesses e perspectivas distintas, constitui elemento estruturante desta pesquisa. Boletins como o *Earth Negotiations Bulletin* (ENB), por exemplo, ainda que se propusessem a uma cobertura abrangente e tecnicamente precisa, resultaram do olhar de uma equipe particular, cujas escolhas narrativas também configuraram uma leitura situada dos eventos. De modo semelhante, os materiais produzidos por organizações como o Forest Peoples Programme (FPP) e a Cultural Survival (CS) refletiram as agendas, estratégias e prioridades dessas instituições no acompanhamento das negociações multilaterais.

Para mitigar esses vieses e construir uma análise mais equilibrada, optei por empregar a triangulação de fontes. Esse procedimento articulou três dimensões complementares: a articulação comparativa das fontes, que comparou informações e narrativas de diferentes registros - fossem relatórios oficiais, boletins de observadores ou comunicados de movimentos; a contextualização, que inseriu os documentos em seus respectivos ambientes políticos, sociais e institucionais de produção, considerando os interesses dos atores envolvidos; e a análise interpretativa, na qual o referencial metodológico auxiliou a decifrar as lógicas implícitas e os jogos de poder que influenciaram tanto o conteúdo quanto a forma dos relatos. Essa abordagem ampliou a capacidade interpretativa, permitindo não apenas reconstituir os fatos e posicionamentos, mas também compreender as disputas simbólicas e políticas que atravessaram a própria produção e circulação do conhecimento sobre a governança ambiental global.

De forma resumida, ao invés de aplicar um protocolo fixo, a pesquisa operou por aproximações sucessivas e leituras cruzadas, articulando dados empíricos com uma reflexão teórica situada, com vistas a compreender não apenas como os PIPACL são representados, mas como produziram, em suas próprias práticas e linguagens, uma agenda ambiental global. Tratou-se de um processo interativo e reflexivo. Iniciou-se com uma exploração ampla das fontes para identificar os marcos temporais e temáticos, seguida por mergulhos mais profundos em períodos e eventos específicos. Cada nova 'camada' de análise e interpretação dos documentos permitiu refinar as perguntas iniciais, identificar novas conexões e aprofundar a compreensão dos fenômenos observados, em um ciclo contínuo de coleta, análise e retroalimentação teórica.

Desse modo, a tese está organizada em três capítulos principais, cada um dedicado a uma década específica, permitindo uma análise aprofundada da evolução e consolidação das pautas dos PIPACL. Ao longo desses capítulos, cinco eixos analíticos transversais orientam a leitura do processo histórico: as demandas políticas e epistêmicas; os atores, redes e coalizões envolvidos; os princípios, valores e cosmologias que fundamentam suas propostas; a tradução e incorporação pelos marcos normativos das convenções internacionais; e, por fim, as tensões e ambivalências que marcam a presença desses sujeitos coletivos nos fóruns multilaterais. Além desses, um quarto capítulo é dedicado à análise das tendências recentes, situando a agenda ambiental global entre 2023 e 2025. Por fim, o quinto capítulo examina de forma detalhada o termo que mais tem sido reiterado pelos segmentos de PIPACL nos últimos anos: financiamento direto.

Ao articular essas dimensões a uma observação de longa duração, esta tese buscou descrever como a agenda ambiental global dos PIPACL se construiu, disputou e atualizou, evidenciando as múltiplas formas de ação e os efeitos concretos - e muitas vezes contraditórios - da sua participação na governança ambiental global.

Capítulo I - Primeira Década: responsabilidades comuns porém diferenciadas (1992-2001)

Este capítulo analisa os primeiros passos para a construção de uma agenda ambiental global de PIPACL em meio a estruturação do regime ambiental global pós-Rio-92. Primeiro, apresento o arcabouço jurídico, destacando a operacionalização do princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas (CBDR), a criação do Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF) e a adoção do Protocolo de Quioto em 1997, com seus mecanismos de flexibilização, como o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) e os usos da terra, mudanças de uso da terra e florestas (LULUCF).

Em seguida, discuto as tensões globais que emergiram, especialmente os conflitos entre o Acordo TRIPS e os direitos indígenas, ilustrados pelo caso emblemático da planta *Hoodia gordonii* na África do Sul. Por fim, abordo os novos paradigmas que surgiram, envolvendo controvérsias sobre organismos geneticamente modificados (OGMs) e os primeiros debates sobre a participação efetiva de PIPACL nos processos decisórios internacionais.

1.1 As primeiras COPs: DPI, *hoodia* e GEF

A primeira Conferência das Partes (COP1) da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) aconteceu em 1994, em Nassau, nas Bahamas, e reuniu países para discutir estratégias e compromissos voltados à proteção da biodiversidade global. Durante o evento, surgiram debates sobre os direitos de propriedade intelectual (DPI), o mecanismo financeiro para implementar a convenção e a abordagem para a conservação da biodiversidade. O Brasil, apoiado por países como Colômbia e Índia, destacou a necessidade de incluir o conhecimento e as práticas das comunidades indígenas e locais como prioridade na agenda. Apesar desse esforço, houve frustração quando essas questões foram adiadas para discussão somente em 1996 (CDB, 1994; ENB, 1994).

Outro ponto de tensão foi a questão dos DPIs, onde ONGs defenderam que esse tema deveria ser tratado em conjunto com o acesso a recursos genéticos e o compartilhamento de benefícios (CDB, 1994; ENB, 1994). Isso significa defender que não se pode separar o uso de materiais biológicos - como plantas, animais ou microrganismos utilizados por empresas

ou pesquisadores - da obrigação de compartilhar os lucros ou tecnologias desenvolvidas com quem forneceu esses recursos, como comunidades de PIPACL ou países de origem. O problema é que muitas empresas conseguem patentear produtos derivados desses recursos naturais sem oferecer qualquer compensação a quem detinha ou preservava o recurso original.

Países em desenvolvimento, liderados pelo Brasil, argumentaram que a convenção era um fórum mais adequado para essas discussões (CDB, 1994; ENB, 1994), em contraste com acordos comerciais, como o GATT (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio), pois a CDB, criada especificamente para tratar da biodiversidade e dos recursos naturais, oferecia regras mais favoráveis à proteção desses bens e conferia prioridade aos direitos dos países de origem, fortalecendo sua capacidade de exigir benefícios justos pela utilização de seus recursos. Já mecanismos como o GATT, focado nas trocas comerciais internacionais, não foram pensados como espaço para discutir justiça ambiental e seu desenho institucional favorecia os interesses dos países e corporações compradoras de recursos.

Entretanto, os Estados Unidos tentaram restringir o escopo das discussões sobre recursos genéticos e repartição de benefícios, motivados principalmente por questões internas (CDB, 1994; ENB, 1994). Temiam que a CDB pudesse estabelecer regras que entrassem em conflito com a legislação de patentes vigente no país. Essa possibilidade gerava resistência por parte de setores influentes como a indústria farmacêutica, que depende fortemente dos direitos de propriedade intelectual. Além disso, havia um obstáculo político importante: os EUA nunca ratificaram a CDB, e a adoção de regras mais rígidas sobre o tema tornaria ainda mais difícil a aprovação da convenção pelo Congresso norte-americano.

Para compreender as implicações dessa disputa, tomemos como exemplo uma empresa farmacêutica dos Estados Unidos que desenvolve um medicamento a partir de uma planta tradicionalmente utilizada por uma comunidade indígena no Brasil. Essa comunidade conhece há séculos as propriedades terapêuticas da planta, mas, sem um regime de DPIs regulado, a empresa pode patentear o uso desse recurso genético sem qualquer consulta ou compensação. Assim, enquanto a empresa lucra milhões com a comercialização do medicamento, a comunidade indígena não recebe reconhecimento nem benefícios financeiros, apesar de ser a fonte original do conhecimento.

Se as discussões sobre DPIs e compartilhamento de benefícios fossem tratadas adequadamente em fóruns como a CDB, e não em acordos comerciais como o GATT, haveria uma chance maior de garantir que a comunidade indígena fosse devidamente consultada, e que um acordo de compartilhamento de benefícios fosse estabelecido. Isso poderia resultar

em compensações financeiras para a comunidade, mas também em reconhecimento cultural e até em proteção legal sobre o uso do conhecimento tradicional relacionado à planta²⁷.

Um dos casos mais emblemáticos é o da planta *hoodia* e o povo San da África do Sul. A *hoodia*, uma planta suculenta nativa do Deserto de Kalahari, foi tradicionalmente usada pelos San para suprimir a fome e a sede durante caçadas. Esse conhecimento foi passado por gerações. No entanto, na década de 1960, o Conselho Sul-Africano de Pesquisa Científica e Industrial (CSIR) identificou um composto ativo, P57, responsável pelos efeitos da planta e patentearam-no em 1996, licenciando-o para a Phytopharm, que se associou à Pfizer e Unilever para desenvolver um medicamento para emagrecimento. O povo San não foi consultado nem informado sobre a patente ou a comercialização, apesar de ser o detentor do conhecimento tradicional. Em 2001, o povo San tomou conhecimento da patente e iniciou uma campanha para reivindicar seus direitos. Com o apoio de ONGs, como o Working Group of Indigenous Minorities in Southern Africa (WIMSA) e Natural Justice, os San negociaram um acordo de divisão de benefícios com o CSIR em 2003²⁸. No entanto, o medicamento nunca chegou ao mercado devido a dificuldades regulatórias e comerciais, e os San receberam poucos benefícios financeiros.

²⁷ No Brasil, um caso notável foi o do cupuaçu, fruto tradicionalmente usado por comunidades indígenas da Amazônia. Em 2004, uma empresa japonesa tentou registrar a marca "cupuaçu", o que gerou protestos e ações legais. Para entender mais sobre as implicações legais da biopirataria no Brasil, o artigo "Biopiracy and the Protection of Traditional Knowledge in Brazil" de Santilli, J. (2009), discute casos como a disputa sobre a marca do cupuaçu e os quadros legais para proteger o conhecimento tradicional (DOI: 10.1111/j.1747-1796.2009.00368.x).

²⁸ Para uma análise mais aprofundada sobre o caso, pode-se consultar obras como "Indigenous Peoples, Consent and Benefit-Sharing: Lessons from the San-Hoodia Case" de Wynberg, R., Schroeder, D., e Chennells, R. (2009), que examina os aspectos legais e éticos da biopirataria e o processo de divisão de benefícios; "Contextualizing 'Fair' and 'Equitable': The San's Reflections on the Hoodia Benefit-Sharing Agreement" de Vermeylen, S. (2007), que explora a perspectiva dos San sobre o acordo de divisão de benefícios e os direitos indígenas (DOI: 10.1080/13549830701495252); e "The San-Hoodia Case: A Lesson in Benefit-Sharing" de Chennells, R. (2003), que fornece uma visão geral das negociações entre os San e o CSIR.

Figura 2 – *Hoodia gordonii* no Cederberg, África do Sul



Fonte: Wikimedia Commons. Disponível em:
https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/d/dd/Hoodia_gordonii_P1010383.JPG.
Acesso em: 26 out. 2025.

Outro tema que gerou debates foi a escolha do GEF (Global Environment Facility) como mecanismo financeiro da convenção. Criado para financiar projetos ambientais em países em desenvolvimento, o GEF operava com recursos majoritariamente provenientes de países ricos, que também detinham o controle sobre suas decisões. Enquanto os países desenvolvidos defendiam o GEF como estrutura permanente (pois isso lhes garantia maior influência), muitos países em desenvolvimento demonstraram desconfiança sobre sua capacidade de atender às suas demandas (ENB, 1994). O acordo final estabeleceu o GEF como mecanismo provisório - e assim será ad aeternum -, com a necessidade de monitoramento contínuo para garantir sua eficácia (CDB, 1994). Essa decisão refletiu um impasse estrutural: enquanto os países que forneciam os recursos financeiros buscavam

manter o controle, os que mais precisavam deles reivindicavam autonomia. O resultado foi um arranjo pouco equilibrado, em que o GEF permaneceu dominante.

Outro impasse que permaneceu sem solução e foi adiado para conferências futuras dizia respeito à ausência de consenso sobre a melhor estratégia para conservar a biodiversidade. Havia uma disputa entre dois caminhos principais: de um lado, países majoritariamente do sul global defendiam uma abordagem ecossistêmica ampla, buscando integrar a conservação com setores produtivos como agricultura, pesca e manejo florestal, de forma a proteger os ecossistemas como um todo; de outro, países majoritariamente do norte global priorizavam estratégias mais pontuais, focadas na proteção de espécies ameaçadas (ENB, 1994). A divergência sobre qual dessas abordagens seria mais eficaz impediu a construção de ações consensuais.

Além disso, o conceito de "uso sustentável" continuava vago (ENB, 1994). Essa indefinição permitiu interpretações conflitantes, servindo tanto para legitimar práticas de conservação quanto para justificar pressões econômicas sobre a natureza. No fundo, o desacordo revelava tensões profundas entre países que precisavam conciliar conservação com desenvolvimento social e aqueles onde as pressões sociais eram menores sobre proteção da fauna e flora (sul e norte, respectivamente). O resultado foi uma paralisia estratégica que atravessou as décadas seguintes e ainda contribui para a atual crise da biodiversidade (REDFORD & RICHTER, 1999).

Os efeitos dessa falta de consenso podem ser observados, por exemplo, na gestão dos ecossistemas marinhos (BERKES, 2006). A ausência de um entendimento comum sobre conservação da biodiversidade levou a abordagens divergentes: alguns países defendem estratégias integradas que conciliam a conservação de habitats marinhos com a regulamentação da pesca e a proteção de espécies-chave, enquanto outros preferem medidas mais pontuais, como a criação de áreas marinhas protegidas ou a proibição da pesca de espécies ameaçadas.

No caso da pesca do atum, por exemplo, há países que priorizam a criação de cotas de captura e a proteção de áreas de desova para garantir a sustentabilidade da espécie. No entanto, sem uma abordagem integrada que leve em conta a saúde do ecossistema marinho como um todo - incluindo a proteção de corais, o controle da poluição e a gestão de outras espécies que interagem com o atum -, essas medidas são insuficientes. A falta de uma visão mais abrangente pode levar ao colapso das populações de atum, afetando não apenas a biodiversidade, mas também as comunidades costeiras que dependem dessa atividade para sua subsistência.

Além disso, a indefinição sobre o que realmente constitui "uso sustentável" compromete a implementação de políticas eficazes (REDFORD & RICHTER, 1999). Em algumas regiões, a sustentabilidade da pesca é avaliada apenas com base no volume de captura, sem considerar impactos sobre outras espécies ou habitats. Isso pode levar a práticas que parecem sustentáveis no curto prazo, mas que, a longo prazo, acabam degradando o ecossistema e comprometendo tanto a biodiversidade quanto os meios de vida das populações locais.

Com essas questões em aberto, aconteceu a segunda Conferência das Partes (COP2) da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) Jacarta, Indonésia, entre 6 e 17 de novembro de 1995, com o tema "Biodiversidade para o bem-estar equitativo de todas as pessoas" (CDB, 1995; ENB, 1995). Diferentemente da COP1, que focou na estruturação básica da convenção, a COP2 deu início ao processo de implementação efetiva da CDB.

Povos indígenas e comunidades locais apareceram nos debates sobre florestas e biodiversidade, especialmente no grupo de redação terrestre presidido por Enio Cordeiro (Brasil). Esse grupo elaborou uma declaração da CDB para o Painel Intergovernamental sobre Florestas (IPF), abordando temas como a importância das florestas para a biodiversidade, as tendências nos ecossistemas florestais, as causas da perda de biodiversidade e propostas para o manejo sustentável das florestas. A declaração também incluiu questões sobre o acesso a recursos genéticos, a repartição de benefícios e os direitos das comunidades indígenas. A decisão final previu um diálogo entre a COP e o IPF, com foco no manejo sustentável, conservação *in situ*, educação e pesquisa. No entanto, uma proposta para analisar a proteção do conhecimento indígena em relação aos Artigos 15, 8(j) e 10(c) da CDB foi retirada, com a justificativa de que esse tema seria abordado nas discussões sobre direitos de propriedade intelectual (DPI) (CDB, 1995; ENB, 1995).

Quanto ao DPI, a decisão orientou o Secretariado a se comunicar com a OMC para identificar sinergias entre a CDB e o Acordo TRIPs (Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio). Também foi solicitado um estudo sobre os impactos do DPI nos objetivos da CDB, incluindo sua relação com o conhecimento tradicional (CDB, 1995; ENB, 1995). O objetivo era entender como as normas de propriedade intelectual, que visam proteger inovações, podem afetar a utilização e o compartilhamento justo de conhecimentos tradicionais e recursos biológicos que são mantidos por comunidades locais. Esse estudo ajudaria a criar um equilíbrio entre a proteção da inovação e o respeito aos direitos dessas comunidades, além de garantir que os benefícios da biotecnologia e da biodiversidade fossem compartilhados de maneira justa. A Índia enfatizou a necessidade de mecanismos que

garantissem o consentimento prévio informado - repare que ainda não é “livre”, prévio e informado - , sugerindo que pedidos de patente incluam a origem de materiais biológicos e conhecimentos tradicionais (CDB, 1995; ENB, 1995).

Nesse contexto, é fundamental compreender o papel do Acordo TRIPs. Este acordo determina que os direitos de propriedade intelectual, como patentes, devem ser respeitados por todos os países membros da OMC, independentemente da origem do conhecimento ou inovação. Isso significa que qualquer invenção patenteada recebe proteção internacional, o que inclui inovações derivadas de conhecimentos tradicionais, muitas vezes sem o devido reconhecimento ou compensação às comunidades que os desenvolveram.

Ou seja, o Acordo TRIPs se tornou um obstáculo para os direitos coletivos das populações de PIPACL. Em primeiro lugar, porque eles reconhecem os direitos de propriedade apenas como direitos privados, ou seja, pertencentes a indivíduos ou empresas, e não a comunidades ou grupos. Isso ignora a natureza coletiva e compartilhada do conhecimento tradicional. Em segundo lugar, os TRIPs só reconhecem esses direitos quando o conhecimento e a inovação resultam em lucros financeiros, não levando em consideração quando eles atendem às necessidades sociais e culturais das comunidades (Santilli, 2009). Novamente, o caso da *hoodia* e dos San é ilustrativo, pois ressalta a tensão entre a lógica de lucro que orienta o TRIPs e as dimensões coletivas, culturais e sociais do conhecimento tradicional.

1.2 Responsabilidades comuns, porém diferenciadas

Enquanto essas disputas ganhavam espaço na CDB, as discussões no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC) seguiam um caminho diferente. A COP1 do clima, realizada em 1995 em Berlim, não contou com discussões sobre e/ou com povos indígenas e comunidades locais, principalmente devido à forma como os países em desenvolvimento foram tratados nas negociações (UNFCCC, 1995; UNB, 1995). O princípio da "responsabilidade comum, porém diferenciada", que norteia a Convenção, estabelece que os países desenvolvidos devem assumir maior responsabilidade nas ações contra as mudanças climáticas, considerando sua maior contribuição histórica para as emissões de gases de efeito estufa. Esse princípio levou à exclusão de países em desenvolvimento da conferência.

A COP2 do clima, realizada em 1996 em Genebra, Suíça, também não abordou diretamente questões relacionadas aos direitos consuetudinários, ou direitos baseados nas práticas e tradições de comunidades locais. Durante essa conferência, foi decidido que os países em desenvolvimento poderiam solicitar apoio à Conferência das Partes (COP) por meio do Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF), estrutura financeira destinada a auxiliar na implementação de projetos voltados para a proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável (UNFCCC, 1996; UNB, 1996). Embora as questões de direitos consuetudinários ainda não estivessem incorporadas nas negociações climáticas, esse apoio financeiro poderia fortalecer a capacidade dos países em desenvolvimento de implementar políticas ambientais de acordo com suas necessidades e circunstâncias, permitindo que comunidades locais fossem beneficiadas²⁹.

A ausência de debates sobre os direitos consuetudinários e a participação limitada dos povos indígenas e comunidades locais nos espaços da UNFCCC impulsionou a criação de organizações dedicadas a preencher essa lacuna. Foi nesse contexto que surgiu, em 1996, o Tebtebba - Centro Internacional de Pesquisa e Educação em Políticas para Povos Indígenas³⁰. Essa organização se dedicou a promover e disseminar amplamente as visões de mundo indígenas e suas perspectivas sobre temas-chave como direitos humanos individuais e coletivos, desenvolvimento sustentável, mudanças climáticas, biodiversidade, conhecimento tradicional, leis consuetudinárias e governança, transformação de conflitos e gênero.

Enquanto isso, no mesmo ano, a COP3 da Convenção sobre Diversidade Biológica, realizada em Buenos Aires, Argentina, avançava em temas ligados aos direitos consuetudinários. Um dos principais marcos desse encontro foi a adoção de decisões voltadas ao fortalecimento da implementação do Artigo 8(j) da CDB, que trata especificamente do conhecimento tradicional, inovações e práticas dos PIPACL. A conferência decidiu pela criação de um Grupo de Trabalho Aberto sobre o Artigo 8(j) para assessorar o SBSTTA (Órgão Subsidiário de Assessoria Científica, Técnica e Tecnológica) e reportar à COP (CDB, 1996; ENB, 1996).

O papel do Grupo de Trabalho é garantir que o SBSTTA tenha informações e recomendações adequadas para tratar das questões relacionadas ao Artigo 8(j), de modo que PIPACL sejam adequadamente representados nas discussões e decisões sobre biodiversidade. Esse grupo é "aberto" porque qualquer país membro da CDB pode participar, além de organizações e representantes das comunidades envolvidas, assegurando um processo mais

²⁹ O que aconteceu no Brasil com o ARPA, que será comentado mais à frente.

³⁰ Para mais informações, consultar: <https://www.tebtebba.org/>

inclusivo e colaborativo na medida do possível³¹. Também foi acordado realizar workshops intersessionais envolvendo governos e grupos indígenas para aprofundar as discussões sobre a proteção do conhecimento tradicional, seus vínculos com a biodiversidade e a transferência de benefícios (CDB, 1996; ENB, 1996). A decisão foi um reflexo da pressão dos povos indígenas e de países em desenvolvimento.

A COP3 também enfrentou o desafio de lidar com a interseção entre os direitos de propriedade intelectual (DPI) e a biodiversidade. Durante as discussões, um dos principais pontos de debate foi o conflito entre o sistema de patentes e o conhecimento tradicional, especialmente no que diz respeito ao acesso aos recursos genéticos e à bioprospecção (CDB, 1996; ENB, 1996). A CDB começou a perceber que o regime de DPI, particularmente o estabelecido pelos Acordos TRIPS da Organização Mundial do Comércio (OMC), podia representar um obstáculo à conservação da biodiversidade e ao uso sustentável de recursos naturais, já que favorecia o reconhecimento de patentes sobre formas de vida e conhecimentos tradicionais sem o devido consentimento ou compartilhamento de benefícios com as comunidades indígenas e locais.

A decisão UNEP/CBD/COP/3/L.18 refletiu essa preocupação ao incentivar a comunicação de estudos de caso sobre o impacto dos DPI nos objetivos da CDB (CDB, 1996; ENB, 1996). Esses estudos deveriam explorar como os sistemas de DPI existentes poderiam, de fato, atingir os objetivos da CDB, incluindo transferência de tecnologia e compartilhamento de benefícios com as comunidades que detêm o conhecimento tradicional. A decisão também reconheceu a necessidade de formas alternativas de proteção ao conhecimento tradicional, como sistemas *sui generis* (específicos para o contexto local), que respeitassem os direitos das comunidades locais sem violar as obrigações internacionais de propriedade intelectual (CDB, 1996; ENB, 1996).

Além disso, a COP3 reconheceu que, embora a CDB não pudesse mudar as regras globais estabelecidas pelos TRIPS, a convenção deveria ter uma posição própria sobre os aspectos ambientais e socioculturais da propriedade intelectual, especialmente no que diz respeito à conservação e ao uso sustentável da biodiversidade (CDB, 1996; ENB, 1996). Isso incluiu a necessidade de informação sobre a origem dos recursos genéticos e o respeito às leis e práticas dos países de origem, reforçando o princípio do consentimento prévio informado.

Vale ressaltar que no mesmo ano, houve um esforço bem-sucedido da Coordenadoria das Organizações Indígenas da Bacia Amazônica (COICA), que participou ativamente da

³¹ Lembrar sempre da barreira linguística, financeira etc.

COP da CDB, contribuindo para a construção do reconhecimento do Fórum Indígena Internacional sobre Biodiversidade. Como resultado dessa atuação, o Encontro Internacional sobre Comunidades Indígenas e Comunidades de Moradores Florestais e Gestão Sustentável de Florestas foi organizado, sendo liderado pela COICA, com o apoio da Dinamarca e da Colômbia. Este evento, realizado de 9 a 13 de dezembro de 1996, em Letícia, Colômbia, abordou temas relativos ao conhecimento tradicional das florestas (ENB, 1996)³².

1.3 Quioto, TRIPS e expulsão de indígenas

Em 1997 aconteceu a primeira Conferência das Partes da UNCCD (COP1), em Roma, Itália, marcou o início das operações dessa Convenção, quatro anos após sua entrada em vigor. Os debates iniciais focaram na operacionalização da Convenção, com a adoção de regras de procedimento e o estabelecimento de programas de trabalho para os órgãos subsidiários, como o Comitê de Ciência e Tecnologia (CST). Os países membros discutiram a importância de desenvolver Programas de Ação Nacionais (PANs) como instrumentos-chave para a implementação local da Convenção.

Para os PIPACL, apesar de não haver registros de mobilização para essa COP, a ênfase nos PANs era duplamente relevante: por um lado, reconhecia a necessidade de ações adaptadas às realidades locais; por outro, levantava a questão de como a participação dessas comunidades seria assegurada na formulação e execução desses programas, especialmente em regiões áridas e semiáridas onde os PIPACL detêm conhecimentos ancestrais sobre gestão da terra e da água.

Também em 1997, na COP 3 da UNFCCC, os governos da maioria dos países do mundo assinaram o Protocolo de Quioto, em que se comprometeram a adotar metas de redução de emissão de gases de efeito estufa, com o objetivo de cumprir o que estava estabelecido na Convenção de 1992 (UNFCCC, 1997; ENB, 1997). O protocolo foi o

³² Outro evento importante para a pesquisa ocorreu em 12 de maio de 1996, quando foi criada a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), em Bom Jesus da Lapa, na Bahia. A fundação ocorreu durante o Encontro de Avaliação do 1º Encontro Nacional de Comunidades Negras Rurais, que reuniu representantes de comunidades quilombolas de nove estados, além de membros do Movimento Negro Unificado (MNU). O evento contou com a participação de mais de 200 pessoas de 26 comunidades negras e resultou na constituição da CONAQ, que se firmou como um movimento social, distanciando-se de outras formas organizativas, como ONGs, sindicatos ou partidos políticos. Com isso, vale destacar que há uma disparidade entre os movimentos sociais territoriais. Enquanto alguns já estão integrados ativamente nos espaços de diálogo sobre questões ambientais, outros, como as comunidades quilombolas e o movimento afrodescendente como um todo, ainda estão em seus primeiros passos de organização, e construindo suas pautas ambientais.

primeiro tratado internacional a tratar do tema. De modo geral, as metas foram de redução de 5,2% das emissões de 1990.

Figura 3 – Conferência sobre Mudanças Climáticas em Kyoto, Japão



Fonte: UN Photo/Frank Leather. Disponível em:
https://live.staticflickr.com/2510/4081320854_6bd396dd54_c.jpg. Acesso em: 26 out. 2025.

O Protocolo de Quioto criou também o mercado de carbono, que permitia aos países que emitem mais do que o permitido comprar papéis (títulos/créditos) representativos de redução de emissões em outros países. Ou seja, a redução das emissões passa a ter valor econômico. Por convenção, uma tonelada de dióxido de carbono (CO₂) corresponde a um crédito de carbono. Este crédito pode ser negociado no mercado internacional³³. A redução da

³³ Existe, por sua vez, um mercado voluntário, em que empresas, ONGs, instituições, governos ou mesmo cidadãos tomam a iniciativa de reduzir as emissões voluntariamente. Os créditos de carbono podem ser gerados em qualquer lugar do mundo e são auditados por uma entidade independente do sistema das Nações Unidas. O mercado voluntário será um marco importante nas próximas décadas com relação a PIPACL.

emissão de outros gases, igualmente geradores do efeito estufa, também pode ser convertida em créditos de carbono, utilizando-se o conceito de carbono equivalente³⁴.

Também em 1997, a (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) UNESCO e a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) tentaram resolver a incompatibilidade entre os direitos de propriedade intelectual estabelecidos pelas TRIPS e os direitos dos PIPACL, propondo um instrumento internacional para proteger o conhecimento tradicional. Nesse contexto, foi promovido o Fórum Mundial sobre a Proteção do Folclore, no qual foi concluído que o *copyright* não era adequado para essa proteção. A solução sugerida foi a criação de um novo acordo específico para o conhecimento tradicional, o que segue em debate até hoje (ENB, 1997). Em 1999, a UNESCO reafirmou a importância de reconhecer o conhecimento tradicional como patrimônio, destacando que, além dos produtos culturais, deveriam ser valorizados também os processos criativos e as interações que sustentam esse saber coletivo.

Esse debate sobre as TRIPS seguiu na quarta COP da biodiversidade, realizada de 4 a 15 de maio de 1998 em Bratislava. Vandana Shiva, em nome de uma coalizão de ONGs, fez um apelo à COP para afirmar que a CDB tem precedência sobre a OMC e garantir que as decisões desta última não sejam prejudiciais à biodiversidade, defendendo a implementação integral do Artigo 8(j) (CDB, 1998; ENB, 1998).

Além do tema das TRIPS, essa foi uma COP bastante movimentada. Houve até a expulsão temporária de representantes indígenas das negociações, o que gerou reações diversas. O posicionamento brasileiro nessa questão foi bastante curioso por conseguir acomodar os lados opostos: ao mesmo tempo em que reconhecia a importância de incluir povos indígenas no processo de diálogo, destacando a legitimidade e que a eficácia das negociações dependem da sua participação, o Brasil reafirmou que, por ser uma convenção intergovernamental, as negociações e as decisões finais devem ser conduzidas por governos, e não por atores externos, repetindo o argumento que foi utilizado para a expulsão dos representantes indígenas (ENB, 1998).

³⁴ O carbono equivalente (CO₂e) é uma medida padronizada que permite somar e comparar os impactos de diferentes gases de efeito estufa (GEE) com base no seu potencial de aquecimento global em relação ao dióxido de carbono (CO₂), que é utilizado como referência (valor 1). Assim, gases mais potentes, como o metano (CH₄) e o óxido nitroso (N₂O), são convertidos proporcionalmente: por exemplo, 1 tonelada de metano equivale a 28 toneladas de CO₂e, enquanto 1 tonelada de N₂O corresponde a 265 toneladas de CO₂e. Essa padronização é essencial para calcular a pegada de carbono de atividades humanas - como o uso de combustíveis fósseis, a pecuária ou o desmatamento - e para formular políticas climáticas que considerem o impacto combinado dos diversos GEE. Um exemplo prático: se uma vaca emite 100 kg de metano por ano, isso representa 2.800 kg (ou 2,8 toneladas) de CO₂e, permitindo que esse impacto seja comparado diretamente com outras fontes de emissão.

Essa ambiguidade na postura do Brasil evidenciava uma contradição estrutural em sua política ambiental e social. Por um lado, o país buscava projetar-se internacionalmente como líder em agendas socioambientais, apresentando compromissos com a preservação da biodiversidade e com os direitos consuetudinários. Por outro, na prática, cede continuamente às pressões de grandes desmatadores, setores do agronegócio e outras forças econômicas que impulsionam o desmatamento e a exploração predatória dos recursos naturais. Essa dualidade também revela a ausência de uma política sólida e consistente em relação aos direitos dessas comunidades, que, apesar de reafirmados em fóruns internacionais como a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), permaneciam relegados a um plano secundário na agenda estatal. Historicamente, a garantia dos direitos territoriais, culturais e ambientais de PIPACL nunca fora tratada como uma prioridade pelo Estado brasileiro.

Essa fragilidade institucional se tornava ainda mais evidente diante da crescente reivindicação dessas comunidades pelo reconhecimento de seu papel como defensoras da floresta. Embora essa posição fosse politicamente legítima e reconhecesse a contribuição histórica dessas populações para a conservação da biodiversidade, ela gerava um dilema de financiamento que merecia atenção. Em vez de alocar recursos de forma específica para a conservação da biodiversidade, por um lado, e para a agenda de direitos de PIPACL, por outro, havia uma tendência de concentrar os recursos em uma única abordagem. Essa fusão de agendas, ainda que coerente do ponto de vista discursivo, diluía o impacto financeiro e prático em ambas as áreas.

Como consequência, os recursos passavam a ser utilizados para múltiplos objetivos que, embora interconectados, possuíam demandas e estratégias distintas. Isso inevitavelmente comprometia os resultados esperados, já que não se conseguia atender plenamente às necessidades específicas de cada agenda. Para o estado brasileiro e para doadores internacionais, no entanto, essa prática era conveniente: ao apresentar o mesmo recurso como capaz de atender a diversas finalidades, reforçava-se a narrativa de eficiência e multifuncionalidade dos investimentos, mascarando a insuficiência dos recursos alocados. Esse cenário não apenas comprometia a conservação da biodiversidade, que exigia estratégias científicas e operacionais de longo prazo, mas também enfraquecia a garantia de direitos territoriais, culturais e sociais para as comunidades de PIPACL, cujas demandas eram igualmente urgentes. A prática acabava por criar uma falsa sensação de abrangência, enquanto as soluções necessárias para enfrentar problemas estruturais permaneciam fragmentadas e insuficientes.

Nesse mesmo período, o debate da desertificação ia se intensificando. A UNCCD COP2 (1998, Dakar, Senegal) reforçou a prioridade na implementação dos PANs, com um foco particular na África, continente mais afetado pela desertificação. A conferência enfatizou a importância da cooperação e do intercâmbio de informações e tecnologias, bem como o papel da sociedade civil e das comunidades locais na implementação da Convenção devido à sua natureza mais "orientada para a comunidade" em comparação com as COPs do clima e da biodiversidade. A realização da COP na África também simbolizou a centralidade das preocupações do Sul Global nessa agenda, alinhando-se à demanda por "responsabilidades comuns, porém diferenciadas" que permeava as discussões climáticas.

No mesmo ano (1998) foi realizada a quarta Conferência das Partes (COP4) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), realizada em Buenos Aires, Argentina. Foram discutidos temas como análise de impactos das mudanças climáticas, alternativas de compensação, atividades implementadas conjuntamente, mecanismos de financiamento e transferência de tecnologia.

Foi também nesse ano (1998) que representantes indígenas participaram pela primeira vez de uma COP do clima (UNFCCC, 1998; ENB, 1998). A intervenção indígena na UNFCCC se caracterizava por uma estratégia que combinava conferências de imprensa e eventos paralelos para dar visibilidade às suas pautas, contribuições pontuais em plenárias oficiais e reuniões privadas com representantes de governos e organizações não governamentais. Esses encontros estratégicos permitiam apresentar e negociar suas agendas locais e regionais, fortalecendo sua posição dentro das discussões climáticas (BORTOLOTTI, 2020).

O posicionamento indígena na UNFCCC se diferenciava do de outros atores principalmente por dois aspectos centrais. Primeiro, os povos indígenas reivindicavam ações ambiciosas e imediatas para a redução das emissões de gases de efeito estufa, rejeitando as chamadas "falsas soluções" promovidas por empresas e governos - como o mercado de carbono -, que perpetuavam desigualdades e comprometiam a integridade ambiental. Segundo, denunciavam que os impactos das atividades responsáveis pelas mudanças climáticas - industriais, agropecuárias e energéticas - estavam profundamente enraizados no sistema econômico vigente, que historicamente expropriava suas terras e ameaçava seus modos de vida. Para os povos indígenas, enfrentar a crise climática exigia não apenas a redução de emissões, mas também uma transformação estrutural do modelo de desenvolvimento global (BORTOLOTTI, 2020).

Dessa forma, as COPs se consolidaram como arenas estratégicas para pressionar governos em relação a pautas nacionais, oferecendo uma oportunidade única para que PIPACL e ambientalistas exponham, em um contexto internacional, as contradições das políticas internas de seus países. Esses espaços não apenas proporcionam visibilidade global para denúncias de violações de direitos, retrocessos ambientais e omissões governamentais, mas também fortalecem a legitimidade e o reconhecimento de suas reivindicações.

1.4 LULUCF, MDL, OGMs e PIC

Já a COP5 foi realizada em Bonn, Alemanha, entre 25 de outubro e 5 de novembro de 1999. Foi uma conferência essencialmente técnica e não chegou a grandes conclusões, tendo como eixo principal o diálogo para definir as bases de funcionamento dos mecanismos de flexibilização do Protocolo de Quioto (UNFCCC, 1999).

O ponto alto da COP 5 foram as discussões sobre LULUCF (sigla em inglês para *Land Use, Land-Use Change and Forestry*; atividades que promovem a remoção de gás carbônico da atmosfera, ou seja, florestamento e reflorestamento), concentrando-se no desenvolvimento de regras e diretrizes para contabilizar as emissões e remoções de carbono associadas a essas atividades no contexto do Protocolo de Quioto (UNFCCC, 1999). As negociações foram marcadas pela complexidade de questões como a definição de metodologias para medir e reportar emissões e remoções de carbono, a identificação de quais atividades deveriam ser elegíveis para créditos de carbono e a abordagem das incertezas científicas relacionadas ao impacto das mudanças no uso da terra (ENB, 1999).

Representantes indígenas na COP apontaram que muitas das políticas de LULUCF ignoravam o papel central dessas comunidades na proteção de florestas e ecossistemas. Eles também alertaram para o risco de que algumas iniciativas pudessem resultar na apropriação de terras ou na exclusão dos PIPACL dos benefícios financeiros gerados pelos créditos de carbono (ENB, 1999). Esse contexto levou ao fortalecimento de demandas por reconhecimento de territórios como parte integrante das estratégias climáticas, participação efetiva e informada nas decisões e a implementação de salvaguardas para garantir o respeito aos direitos humanos e a promoção da justiça climática nos projetos associados.

Vale ressaltar que na época, a participação dos indígenas brasileiros nas negociações internacionais sobre mudanças climáticas ainda era bastante limitada. A predominância era de representantes indígenas da América do Norte e Ásia, e em menor quantidade de regiões da

América Latina, incluindo os povos indígenas da Amazônia, especialmente da Bolívia, Peru e Colômbia, representantes da COICA.

Foi nesse cenário que a UNCCD COP3, realizada em 1999 em Recife, Brasil, adquiriu um significado particular. Enquanto as duas primeiras COPs da UNCCD haviam se concentrado sobretudo na criação da arquitetura institucional da Convenção - com a COP1, em Roma (1997), estabelecendo o Secretariado Permanente, o Comitê de Ciência e Tecnologia (CST) e o Mecanismo Global (GM) para mobilização de recursos financeiros -, a COP3 marcou uma virada. Sediada pelo Brasil, a conferência aprovou a “Iniciativa de Recife”, voltada para a gestão integrada da água e a valorização dos conhecimentos tradicionais. Paralelamente, a sociedade civil organizou o Fórum do Semiárido, que resultou na “Declaração do Semiárido”. Esse evento foi um marco no protagonismo comunitário dentro da UNCCD, evidenciando que a sociedade civil organizada não aceitaria permanecer apenas como observadora, mas usariam o espaço para formular suas próprias propostas e instituir uma espécie de “conferência à parte”, antecipando a luta por direitos e por participação efetiva nos processos formais da Convenção.

Em 1999, ocorreu a primeira COP Extraordinária da CDB, em Cartagena, Colômbia, com o objetivo de desenvolver um pacote de compromisso sobre o Protocolo de Biossegurança. Durante dois dias de negociações ininterruptas, os delegados buscaram avanços, mas a conclusão do acordo foi adiada. A ExCOP foi retomada um ano depois, em janeiro de 2000, em Montreal, onde os países finalmente adotaram o Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança (CDB, 1999).

O Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança foi criado para proteger a biodiversidade dos riscos associados aos organismos geneticamente modificados (OGMs). Seu propósito era regular o movimento transfronteiriço de OGMs, garantindo que os países pudessem tomar decisões informadas sobre a importação e o uso desses organismos, considerando os riscos ambientais e à saúde humana. O protocolo estabeleceu diretrizes para avaliação de riscos, exigência de transparência e fornecimento de informações sobre OGMs, além de incorporar o princípio da precaução e definir normas para o transporte seguro desses organismos entre países.

Durante as negociações, as organizações indígenas se uniram a ONGs e grupos da sociedade civil para reforçar demandas, como o reconhecimento de seus direitos territoriais e culturais, e a implementação de mecanismos de proteção para seus conhecimentos tradicionais. O argumento central era que a introdução de OGMs sem o devido cuidado

poderia comprometer a biodiversidade essencial para a manutenção de suas práticas (ENB, 1999).

Figura 4 – Participação indígena na Convenção da Diversidade Biológica (1999)



Fonte: AYF/NativeWeb. Disponível em: <http://ayf.nativeweb.org/biodiv.gif>. Acesso em: 26 out. 2025.

Para ilustrar essa preocupação, imagine um cenário em que sementes transgênicas sejam introduzidas em uma região indígena onde variedades nativas, cultivadas há séculos, são base para a segurança alimentar e a preservação cultural³⁵. A contaminação genética das sementes crioulas por transgênicas poderia não apenas reduzir a diversidade agrícola, mas também enfraquecer práticas tradicionais de cultivo e transmissão de saberes. Além disso, o uso de sementes patenteadas por grandes empresas agroquímicas, que exigem pagamento de royalties, poderia gerar uma dependência econômica indesejada, limitando a autonomia dos agricultores locais.

Poucos meses depois, em 2000, a COP5 da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), realizada em Nairóbi, Quênia, seguiu debatendo esse e outros assuntos. Um dos resultados mais relevantes foi o avanço nas discussões sobre o Artigo 8(j), que abordaram a proteção legal do conhecimento tradicional indígena, o reconhecimento das suas dimensões coletivas e a implementação do consentimento prévio informado (PIC). A decisão sobre o artigo reafirmou o princípio do consentimento prévio informado, destacou o papel das

³⁵ Isso irá acontecer no México, nos próximos anos.

mulheres indígenas, reconheceu o status consultivo do Fórum Indígena Internacional sobre Biodiversidade e promoveu a inclusão de delegados indígenas nas delegações oficiais (CDB, 2000).

Além disso, outras duas decisões se destacam. A primeira, sobre orientação para o Fundo Ambiental Global (GEF), definiu áreas prioritárias para financiamento, abrindo espaço para o financiamento direto³⁶ ao permitir que organizações de povos indígenas pudessem contatar o GEF e propor iniciativas próprias (CDB, 2000). A segunda decisão, sobre Avaliação de Impacto, Responsabilidade e Reparação, enfatizou a importância da participação de todas as partes interessadas, incluindo as comunidades indígenas e locais, em uma abordagem participativa durante todo o processo de avaliação, além da criação de mecanismos adequados, como comitês, para garantir essa participação (CDB, 2000).

Os representantes indígenas e das comunidades locais manifestaram satisfação com o nível de envolvimento nas negociações, especialmente em comparação com a COP4, quando foram excluídos das deliberações finais do grupo de contato (ENB, 2000). A Convenção também fortaleceu os grupos indígenas e locais por meio do Caucus Indígena, um espaço de encontro entre povos indígenas do mundo, que se reúnem durante as COPs para discutir e aproximar posições (ENB, 2000).

No entanto, alguns representantes indígenas alertaram que as negociações sobre o Artigo 8(j) deveriam avançar com cautela, pois ainda existiam reservas quanto às motivações da Convenção. Além disso, destacaram que o aumento da participação não deveria ser interpretado como um consentimento tácito. Os povos indígenas argumentaram que havia um problema na ênfase dada à entrega de informações por eles à CDB, em vez de a CDB fornecer transparência sobre seus próprios processos, algo fundamental para garantir uma participação significativa.

Outro marco significativo em 2000 foi a criação do Comitê Intergovernamental sobre Propriedade Intelectual e Recursos Genéticos, Conhecimentos Tradicionais e Folclore pela OMPI, durante sua Assembleia Geral. Sem a participação da UNESCO, o comitê iniciou debates sobre direitos de propriedade intelectual, com ênfase nos direitos *sui generis*. Esses direitos buscavam combinar elementos de propriedade industrial e direitos autorais, mas, apesar das discussões, o reconhecimento formal dos "direitos emanados dos conhecimentos tradicionais" não foi alcançado.

³⁶ Aqui entendido como o financiamento para PIPACL com o menor número de intermediários possível. Com os anos esse conceito vai sendo cada vez mais lapidado.

Em paralelo, o Primeiro Fórum Internacional Indígena sobre Mudanças Climáticas surgiu como uma importante plataforma para discutir as implicações das mudanças climáticas nas comunidades indígenas. O Fórum esteve ativo pouco antes da COP6 do clima, realizada em Haia, em 2000, marcada por intensos debates e falhas nas negociações para a implementação do Protocolo de Quioto (UNFCCC, 2000; ENB, 2000). A principal razão para o impasse nas negociações foi a divergência entre os países, com destaque para o desacordo entre a União Europeia e os Estados Unidos em relação ao papel dos sumidouros de carbono³⁷ e às atividades de mudança do uso da terra (LULUCF).

Os Estados Unidos defendiam que essas áreas vegetais funcionassem como “créditos” de carbono, permitindo abater das emissões totais o que fosse absorvido pela vegetação - por exemplo, emitir 100 toneladas de CO₂ e declarar apenas 70, se 30 fossem absorvidas pelas florestas. Essa posição visava manter o alto consumo de combustíveis fósseis sem reduções drásticas. Já a União Europeia e grupos ambientalistas alertavam que essa estratégia funcionava como uma brecha para evitar cortes reais, além de ser arriscada, já que florestas podem ser desmatadas ou queimadas, liberando de volta o carbono estocado. Também não incentivava a mudança estrutural para fontes de energia limpa. No centro do conflito estava o uso do LULUCF (mudança no uso da terra e florestas) e os tais sumidouros de carbono, que compunham uma disputa entre países com grandes áreas florestais que queriam transformar esse ativo em moeda de troca e aqueles que exigiam cortes diretos e verificáveis nas emissões de gases de efeito estufa (ENB, 2000).

Para os PIPACL, essa disputa entre EUA e UE tinha implicações diretas, pois muitos de seus territórios, ricos em biodiversidade e recursos naturais, poderiam ser transformados em áreas de compensação de carbono sem seu consentimento ou participação. Além disso, havia o risco de que tais mecanismos resultassem em restrições ao uso tradicional da terra, ameaçando modos de vida, direitos territoriais e práticas culturais dessas populações.

A falta de consenso entre os países também sobre questões como o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), o mercado de carbono e o financiamento para países em desenvolvimento levou a um novo impasse nas negociações (ENB, 2000). O Brasil teve um papel ativo ao defender o MDL e o fortalecimento do financiamento climático, argumentando que os países ricos deveriam assumir compromissos mais rigorosos na redução de emissões

³⁷ Sumidouros de carbono são sistemas naturais ou artificiais que absorvem e armazenam dióxido de carbono (CO₂) da atmosfera, auxiliando na mitigação das mudanças climáticas. Os principais sumidouros naturais incluem florestas, que capturam CO₂ por meio da fotossíntese; oceanos, que absorvem o gás por dissolução na água e pelo fitoplâncton; e solos, especialmente em ecossistemas como pradarias e turfeiras, que armazenam carbono orgânico. Além desses, existem tecnologias artificiais de captura e armazenamento de carbono (CAC), que retêm CO₂ proveniente de emissões industriais e o armazenam em formações geológicas.

de gases de efeito estufa. No entanto, as profundas divergências políticas e econômicas impediram avanços concretos, resultando na suspensão das negociações. A retirada dos Estados Unidos enfraqueceu ainda mais as chances de um acordo, minando a confiança no processo multilateral (ENB, 2000).

O MDL foi concebido como um mecanismo que permitia aos países desenvolvidos investir em projetos de redução de emissões em países em desenvolvimento em troca de créditos de carbono. Na prática, isso significava que iniciativas como projetos de reflorestamento, geração de energia renovável ou eficiência energética poderiam ser financiadas para compensar emissões em nações ricas. Ou seja, era um modelo no qual um país desenvolvido pode "terceirizar" parte de sua obrigação de reduzir emissões ao financiar projetos externos. Isso foi criticado porque, em muitos casos, os países ricos continuaram poluindo sem mudar suas próprias matrizes energéticas. E, apesar de ser apresentado como uma estratégia de cooperação internacional, o MDL gerou preocupações quanto aos seus impactos sociais. Muitos projetos foram implementados sem consulta prévia e informado das comunidades locais, afetando seus territórios, modos de vida e autonomia.

Figura 5 – Projeto de energia eólica em Dewas, Índia (Mecanismo de Desenvolvimento Limpo)



Fonte: Subodh Naatu/Mongabay. Disponível em:
<https://imgs.mongabay.com/wp-content/uploads/sites/20/2016/05/01212857/3-close-up-768.jpg>. Acesso em: 26 out. 2025.

Para os PIPACL, esses impasses nas negociações significavam a continuidade da incerteza quanto à sua participação e ao reconhecimento de seus direitos nos mecanismos de financiamento climático. Além disso, a falta de salvaguardas adequadas no MDL reforçava o risco de que iniciativas de mitigação do clima fossem conduzidas de maneira impositiva, sem garantir benefícios diretos ou respeito às suas formas tradicionais de manejo ambiental.

Após o fracasso em Haia, as negociações foram retomadas em Bonn em 2001, na COP 6 Bis (UNFCCC, 2001), onde alguns dos pontos mais polêmicos, como o uso de sumidouros de carbono e o MDL, foram finalmente resolvidos (ENB, 2001). Em uma série de derrotas para os ambientalistas, foi permitido o uso de florestas, plantações e outras

atividades de mudança do uso da terra (LULUCF) como sumidouros de carbono para ajudar os países a cumprirem suas metas de redução de emissões (UNFCCC, 2001).

O MDL foi mantido como uma ferramenta para permitir que países desenvolvidos investissem em projetos de redução de emissões em países em desenvolvimento, em troca de créditos de carbono (UNFCCC, 2001). No entanto, a conclusão dos Acordos de Bonn não implicava que todas as questões políticas tivessem sido resolvidas. De fato, durante os últimos dias das negociações de Bonn, tornou-se aparente que algumas das Partes estavam buscando reinterpretar os Acordos e que muitas das questões "técnicas" tinham conotações políticas significativas. As apostas em Marrakesh eram, portanto, altas, e o fracasso continuava sendo uma possibilidade (ENB, 2001).

Cientes dessas preocupações, a UE e o G-77/China chegaram a COP7, em de 2001, em Marrakech, Marrocos, determinados a garantir a ratificação³⁸ do Protocolo de Quioto a tempo da Cúpula de Joanesburgo, em 2002 (ENB, 2001). Um acordo foi alcançado em 10 de novembro, tornando a ratificação mais viável, mas às custas de concessões significativas às demandas de Rússia, Japão, Austrália e Canadá. Cientes de sua importância para a entrada em vigor do Protocolo, usaram sua posição para flexibilizar regras de conformidade, reduzir a transparência e limitar exigências sobre dados de emissões e sumidouros de carbono (UNFCCC, 2001; ENB, 2001).

As negociações enfrentaram impasses em pontos críticos, como critérios para uso de mecanismos de mercado e monitoramento de emissões do uso da terra. Rússia, Japão, Austrália e Canadá garantiram condições favoráveis para si antes de aceitar o acordo. O resultado final gerou frustração em muitos observadores devido às concessões, mas também

³⁸ A formação de um acordo internacional envolve várias etapas essenciais, cada uma com seu papel específico, desde a negociação até a implementação. O processo começa com a negociação, onde países e outras partes interessadas discutem os termos do acordo, como objetivos, direitos, obrigações e mecanismos de implementação, com a participação de representantes dos governos, organizações internacionais e, em alguns casos, da sociedade civil e grupos indígenas. Um exemplo importante desse processo é a negociação nas Conferências das Partes (COPs) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), que resultou em acordos climáticos como o Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris. Após as negociações, a adoção ou assinatura do texto final acontece, indicando que os países concordam com o conteúdo e estão prontos para iniciar o processo de ratificação, onde cada país aprova o acordo internamente, muitas vezes passando pelo parlamento ou congresso nacional. A ratificação formaliza o compromisso do país em cumprir com as obrigações estabelecidas. O acordo entra em vigor quando é ratificado por um número mínimo de países, conforme estipulado no próprio documento, tornando-se legalmente vinculante para as partes. A partir daí, inicia-se a implementação, em que os países cumprem suas obrigações, como a redução de emissões ou o fornecimento de financiamento, embora essa fase possa ser desafiadora devido a fatores técnicos e financeiros. O progresso na implementação é acompanhado por um processo contínuo de monitoramento e revisão, garantindo que os países cumpram suas metas e permitindo ajustes quando necessário. Se surgir a necessidade de ajustes, o acordo pode passar por emenda ou atualização para se alinhar a novas realidades ou avanços científicos. Por fim, um acordo pode ser encerrado ou substituído por um novo instrumento internacional, caso se torne obsoleto ou insuficiente para lidar com os desafios contemporâneos, como ocorreu com o Protocolo de Quioto, substituído pelo Acordo de Paris.

foi visto como um passo pragmático diante dos desafios políticos e econômicos, ressaltando as dificuldades de alinhar interesses nacionais divergentes em um tratado global, exigindo equilíbrio entre otimismo e realismo para avançar na agenda climática (ENB, 2001).

Quem não ficou contente com os rumos do acordo foram os representantes dos PIPACL que emitiram uma declaração que alertava sobre os riscos dos sumidouros de carbono. Eles consideraram a inclusão de sumidouros no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) como uma ameaça à integridade de seus territórios - ainda mais com a redução de transparência imposta por Rússia, Japão, Austrália e Canadá, esses dois últimos historicamente aliadas das causas indígenas -, classificando-o como uma nova forma de colonialismo. Afirmaram que nenhum mecanismo pode ser considerado "limpo" sem garantir os direitos dos povos indígenas, incluindo o consentimento prévio e informado, bem como o respeito por suas culturas, práticas, ciência e conhecimentos tradicionais, temas que já estavam sendo tratados nas COPs da CDB a anos (KLIMA-BÜNDNIS, 2006).

Na declaração, exigiram a criação de um espaço institucional dentro da UNFCCC para atender às necessidades e direitos dos PIPACL. Propuseram, entre outras medidas, o reconhecimento de seu status especial em relação às mudanças climáticas, a criação de um Grupo de Trabalho ad-hoc sobre povos indígenas e comunidades locais e a inclusão de suas questões nas pautas das COPs e reuniões subsidiárias. Esse grupo seria um espaço para participação plena e troca de contribuições para a mitigação dos efeitos das mudanças climáticas (KLIMA-BÜNDNIS, 2006)³⁹. Os líderes indígenas também pediram que o relatório da UNFCCC para a Conferência Rio+10 destacasse a situação dos PIPACL como critério central na avaliação do desenvolvimento sustentável, alinhado aos capítulos 26 e 20 da Agenda 21.

No ano seguinte (2002) foi realizada em Nova Delhi, Índia, a COP8 (UNFCCC, 2002), marcada por intensos debates e divisões entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento (ENB, 2002). Os países mais ricos queriam focar em reduzir as emissões de gases poluentes (mitigação), enquanto os países em desenvolvimento, mais afetados pelos impactos climáticos, defendiam que o foco deveria ser em se adaptar aos efeitos das mudanças climáticas, como secas e inundações (adaptação). A Conferência também refletiu uma tensão entre as questões ambientais e de desenvolvimento. Outro ponto de discórdia foi a forma de lidar com projetos de reflorestamento como solução para as mudanças climáticas.

³⁹ Nos próximos anos essas demandas serão atendidas.

Embora a COP8 não tenha sido um grande sucesso em termos de acordos concretos, alguns avanços foram feitos, especialmente em relação à implementação de compromissos já assumidos, como regras para o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) e diretrizes para relatórios climáticos (UNFCCC, 2002; ENB, 2002).

Os povos indígenas mais uma vez marcaram presença, emitindo uma declaração que reforça o compromisso e o seu papel no enfrentamento das mudanças climáticas. A declaração aborda preocupações incluindo os impactos desproporcionais das mudanças climáticas nos territórios indígenas, a necessidade de reconhecimento de seus direitos e a inclusão plena e efetiva em processos de decisão locais, nacionais e internacionais. Os signatários destacaram que os efeitos das mudanças climáticas, como o derretimento das calotas polares, a elevação do nível do mar e a extinção de espécies, têm sido devastadores, especialmente em zonas polares, áridas, florestas e áreas costeiras, onde os modos de vida tradicionais estão ameaçados. Eles expressaram preocupação com a incapacidade do Protocolo de Quioto de mitigar os impactos e pediram uma abordagem mais inclusiva, transparente e equitativa nos mecanismos de mitigação, como o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) (KLIMA-BÜNDNIS, 2006).

A declaração inclui diversas demandas como o reconhecimento dos PIPACL como atores chave na restauração do equilíbrio ambiental. Também destacou a necessidade de incluir "Povos Indígenas e Mudanças Climáticas" como tema permanente nas agendas das COPs. Propôs ainda a criação de um Grupo de Trabalho específico para abordar mudanças climáticas, com o objetivo de desenvolver soluções urgentes e eficazes. Outro ponto era garantir financiamento adequado e a participação plena dos PI em todas as negociações e iniciativas climáticas, incluindo capacitação especial para fortalecer sua atuação (KLIMA-BÜNDNIS, 2006).

Além disso, a declaração exigia a adaptação dos mecanismos de desenvolvimento e financiamento, assegurando transparência, consentimento prévio e informado, bem como uma repartição justa dos benefícios gerados. Por fim, reafirmava compromissos anteriores expressos em fóruns internacionais e aponta para a importância de instrumentos jurídicos como a Convenção sobre Diversidade Biológica, a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Convenção 169 da OIT, entre outros, para assegurar os direitos e a participação ativa dos Povos Indígenas nos processos climáticos globais (KLIMA-BÜNDNIS, 2006).

A 6.500 quilômetros de Nova Deli, acontecia a COP6 da Convenção sobre Diversidade Biológica em Haia, Países Baixos. A CDB estava em um ponto de transição,

passando do desenvolvimento de políticas para a sua implementação prática. Esse movimento de transformar promessas em ações se tornou ainda mais importante, pois a Convenção estava completando dez anos de existência e precisava se consolidar como uma ferramenta eficaz no combate à perda de biodiversidade.

No entanto, a COP6 revelou as dificuldades de implementar suas políticas, com tensões entre a necessidade de criar metas globais para proteger a biodiversidade e a preservação da soberania dos países sobre seus próprios recursos. O foco de curto prazo para a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (WSSD) também contrastou com a perspectiva de longo prazo dos planos estratégicos da CDB, levantando questionamentos sobre como a conferência deveria monitorar e revisar seu próprio progresso (CDB, 2002; ENB, 2002).

Um dos principais pontos de debate foi o Artigo 8(j), que trata do conhecimento tradicional das comunidades indígenas (CDB, 2002). Embora houvesse apoio à ideia de garantir o Consentimento Prévio Informado (PIC) das comunidades para o uso de seus conhecimentos e recursos, a questão ainda precisava de mais discussões, especialmente sobre como isso seria aplicado em relação ao acesso a recursos genéticos e outros conhecimentos tradicionais. A conferência também reconheceu a necessidade de fornecer apoio financeiro e capacitação às comunidades indígenas e locais, além de fortalecer a comunicação e as redes de informação por meio de mecanismos como o Mecanismo de Intermediação de Informações (CHM) (ENB, 2002).

Os pedidos por mais recursos e capacitação para implementar as metas da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) não são novos, mas tornaram-se ainda mais urgentes com a introdução de novos programas de trabalho e iniciativas. No entanto, perspectivas limitadas para a reposição do Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF) e o orçamento reduzido do Secretariado da CDB geraram preocupações sobre a capacidade de implementar ações efetivas entre as sessões da COP (ENB, 2002). Essa será a tônica das próximas conferências.

Nesse mesmo ano, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+10) foi realizada em Joanesburgo, na África do Sul, entre os dias 26 de agosto e 4 de setembro. A reunião visava revisar os progressos desde a Conferência do Rio, discutir a implementação da Agenda 21 e identificar novas medidas para promover o desenvolvimento sustentável, equilibrando questões econômicas, sociais e ambientais (NAÇÕES UNIDAS, 2002). No entanto, apesar da clareza dos objetivos, muitos participantes da Comissão das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (CSD) sentiram que a cúpula foi realizada mais

por agenda do que por um impulso genuíno, deixando desafios e deficiências a serem enfrentados nos anos seguintes (ENB, 2002).

A Declaração de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável reafirmou o compromisso com o desenvolvimento sustentável, com ênfase na erradicação da pobreza, na mudança dos padrões de consumo e na proteção dos recursos naturais. Ela destacou a importância da solidariedade humana, do diálogo e da cooperação global, além de abordar desafios como a desigualdade entre ricos e pobres, a poluição e a perda da biodiversidade. O texto também enfatizou o empoderamento das mulheres, a valorização dos povos indígenas e a busca por metas para garantir o acesso a água limpa, saneamento, energia e saúde. Além disso, reforçou a necessidade de ações contra a corrupção, o terrorismo e doenças, e apelou para o fortalecimento do multilateralismo e a inclusão de todos os grupos na busca por soluções globais (NAÇÕES UNIDAS, 2002).

Além das negociações formais, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável também gerou avanços importantes, especialmente na integração dos três pilares do desenvolvimento sustentável: social, econômico e ambiental. A maior participação de diferentes setores, como mulheres, jovens, ONGs, cientistas e o setor privado, contribuiu para uma discussão mais ampla sobre sustentabilidade. A realização da Cúpula na África foi particularmente relevante, por destacar problemas graves do continente, como o HIV/AIDS, a desertificação e a segurança alimentar. Apesar das divergências entre os países, a Cúpula foi importante para fortalecer o papel da ONU na promoção de acordos globais e catalisar mudanças em diversas áreas, como o ambiente de trabalho e as comunidades ao redor do mundo. Além disso, a Cúpula ampliou a visão de multilateralismo, envolvendo mais atores, como o setor social e empresarial, e reconhecendo que o desenvolvimento sustentável exige esforços além do Estado (ENB, 2002).

Outro fato relevante durante a Rio+10 foi a reafirmação da Declaração de Kari-Oca de 1992 e da Carta da Terra dos PI⁴⁰, enfatizando a importância de fortalecer a autonomia dos povos indígenas e garantir sua plena participação nas decisões sobre seus territórios. O texto sublinhou a grave situação dos ecossistemas e a urgência em lidar com a crise climática, apontando a exploração de recursos naturais e as atividades de corporações multinacionais como ameaças à sobrevivência dos povos indígenas. A declaração também reiterou os

⁴⁰ Leia na íntegra em:

<https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/declaracao-da-aldeia-kari-oca-e-carta-da-terra-dos-povos-indigenas>

direitos dos povos indígenas à autodeterminação, à posse e gestão de suas terras, e o princípio do consentimento livre, prévio e informado para qualquer projeto que afete seus territórios⁴¹.

Além das grandes conferências, no cenário internacional, em 2002⁴², houve importantes reuniões que envolviam diretamente os direitos e questões dos povos indígenas e locais, como a Primeira Sessão Anual do Fórum Permanente sobre Questões Indígenas, que ocorreu em maio, e a Terceira Reunião do Comitê Intergovernamental sobre Propriedade Intelectual e Recursos Genéticos, Conhecimento Tradicional e Folclore, que ocorreu em Genebra, em junho.

Outra mudança no cenário internacional relevante para o contexto brasileiro e especialmente relevante para esta pesquisa foi a criação de diretrizes no âmbito de cooperação para o desenvolvimento do Governo da Noruega para apoiar e fortalecer os povos indígenas, principalmente no contexto de defesa dos seus direitos humanos, por meio da alocação de verbas públicas para atuação de ONGs assegurando o foco nas questões indígenas quando se trata do trabalho com a biodiversidade das florestas tropicais, seguindo os compromissos da Declaração de Johannesburg sobre o Desenvolvimento Sustentável (GUIMARÃES, 2024). Assim, a Noruega irá se tornar uns dos maiores doadores para direitos

⁴¹ Como tentativa de resposta a essas questões, durante a Conferência de Johannesburgo (2002), foi apresentado à comunidade internacional o Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA), instituído pelo Decreto nº 4.326/2002, com o objetivo de conservar uma amostra ecologicamente representativa da biodiversidade amazônica. O ARPA foi concebido em um contexto de crescente articulação entre interesses nacionais e internacionais pela conservação das florestas tropicais, impulsionado por alianças como a firmada entre a Rede WWF e o Banco Mundial em 1998. Essa convergência levou o Brasil a comprometer-se com a proteção de 10% do bioma amazônico em unidades de conservação de proteção integral. A meta inicial - criar e consolidar 50 milhões de hectares em 10 anos - foi posteriormente ampliada para 60 milhões em 15 anos. Estruturado como um consórcio multi-institucional, o programa é coordenado pelo MMA, com execução do ICMBio e órgãos estaduais, gestão financeira do Funbio, e apoio técnico e financeiro do GEF/Banco Mundial, WWF-Brasil e governo alemão (via KfW e GIZ). O ARPA apoia UCs de proteção integral e uso sustentável, com base em critérios científicos e abordagem regional inovadora, sendo pioneiro na criação do Fundo de Áreas Protegidas (FAP), que assegura sustentabilidade financeira de longo prazo. Entre 2003 e 2012, o programa superou suas metas iniciais e consolidou-se como referência internacional. No entanto, enfrentou retrocessos durante o governo Bolsonaro, quando medidas de desmonte institucional e restrição de repasses a organizações do terceiro setor fragilizaram a governança e ameaçaram a sustentabilidade das UCs apoiadas. Ainda assim, o ARPA destacou-se por fomentar instâncias participativas e fortalecer capacidades locais, tornando-se um modelo de integração entre conservação ambiental, desenvolvimento territorial e gestão colaborativa.

⁴² Ainda em 2002, o cenário político nacional mudou com a eleição do Partido dos Trabalhadores (PT), exigindo reposicionamentos dos movimentos sociais. O Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS), historicamente atuante em oposição, precisou redefinir estratégias diante de um governo cujos quadros - como Luiz Inácio Lula da Silva e Marina Silva - tinham raízes nos mesmos campos de luta. Marina Silva, nomeada ministra do Meio Ambiente em 2003, levou ao primeiro escalão do governo uma trajetória marcada pela militância socioambiental no Acre. Sua nomeação representou a institucionalização de um ambientalismo com forte base social. Antes dela, figuras como Mary Allegretti já ocupavam posições estratégicas na formulação de políticas voltadas à Amazônia, tendo papel central em programas como o PPG7, o ARPA e o PDPI. Em paralelo à sua atuação no MMA, Allegretti defendeu em 2002 sua tese de doutorado no CDS/UnB, "A Construção Social de Políticas Ambientais: Chico Mendes e o Movimento dos Seringueiros", no mesmo programa em que esta pesquisa se insere, evidenciando a continuidade de uma tradição crítica e engajada de produção de conhecimento sobre políticas socioambientais no Brasil.

consuetudinários, em especial para as organizações indígenas⁴³, abrindo uma parceria longa e duradoura com organizações como a Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro (FOIRN)⁴⁴ e o Conselho Indígena de Roraima (CIR).

1.5 Panorama da primeira década

Em menos duas décadas, a governança ambiental global passou de uma visão centrada na preservação ambiental para uma abordagem mais ampla e inclusiva, tentando conciliar o ambiental ao social e econômico. Na década de 1980, a World Conservation Strategy (WCS) focava na proteção de ecossistemas naturais para garantir bens e serviços ambientais (UICN, 1980). Já em 1987, o Relatório Brundtland expandiu essa ideia ao introduzir a necessidade de equilibrar crescimento econômico, proteção ambiental e equidade social, destacando a erradicação da pobreza como elemento essencial para a preservação ambiental. Em 1992, a Declaração do Rio (NAÇÕES UNIDAS, 1992) consolidou uma perspectiva ainda mais ampla, incorporando justiça social, participação de comunidades locais e o princípio de responsabilidades comuns, mas diferenciadas, entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Os anos 1990, com a Cúpula do Rio, trouxeram normas importantes, mas de alcance desigual. Na CDB, o Artigo 8(j) (1992) reconheceu os “conhecimentos, inovações e práticas” dos PIPACL, inaugurando um marco jurídico que, embora limitado, legitimou sua presença. Já a UNFCCC (1992) ignorou totalmente os povos indígenas, e o Protocolo de Quioto (1997) acentuou essa exclusão ao adotar mecanismos de mercado criticados como “falsas soluções”. Esse termo vai aparecer nas três décadas analisadas, mas com abrangências diferentes como veremos mais adiante. A UNCCD (1994) foi a mais avançada por um lado, ao estruturar um regime “centrado nas pessoas” e reconhecer comunidades locais como atores-chave no combate à desertificação; mas omitiu intencionalmente povos indígenas, evitando a politização. Assim, o marco normativo da década refletiu uma assimetria: reconhecimento parcial, condicional e despolitizado, reforçando a condição dos PIPACL como beneficiários

⁴³ Em 2002, o Brasil deu um passo importante no reconhecimento dos direitos consuetudinários dos povos indígenas com a alteração do Novo Código Civil, que deixou de considerá-los relativamente incapazes. A mudança pôs fim à exigência de tutela estatal para atos jurídicos, econômicos e patrimoniais, marcando um avanço na autonomia jurídica dos povos indígenas. A capacidade civil passou a ser regulada por legislação específica - notadamente o Estatuto do Índio -, e a Funai passou a exercer um papel de apoio e proteção, e não mais de representação legal. Essa transformação refletiu a pressão crescente do movimento indígena por autodeterminação e ocorreu em sintonia com debates internacionais sobre direitos territoriais e conservação.

⁴⁴ Essa parceria, anos mais tarde, vai ser um dos fatores determinantes na criação do FIRN.

indiretos, e não como agentes plenos de implementação. Esses espaços internacionais acabam por funcionar como "barômetros" que influenciaram a tomada de decisão a nível nacional, especialmente no que diz respeito à proteção territorial e ao reconhecimento do papel das comunidades locais na conservação.

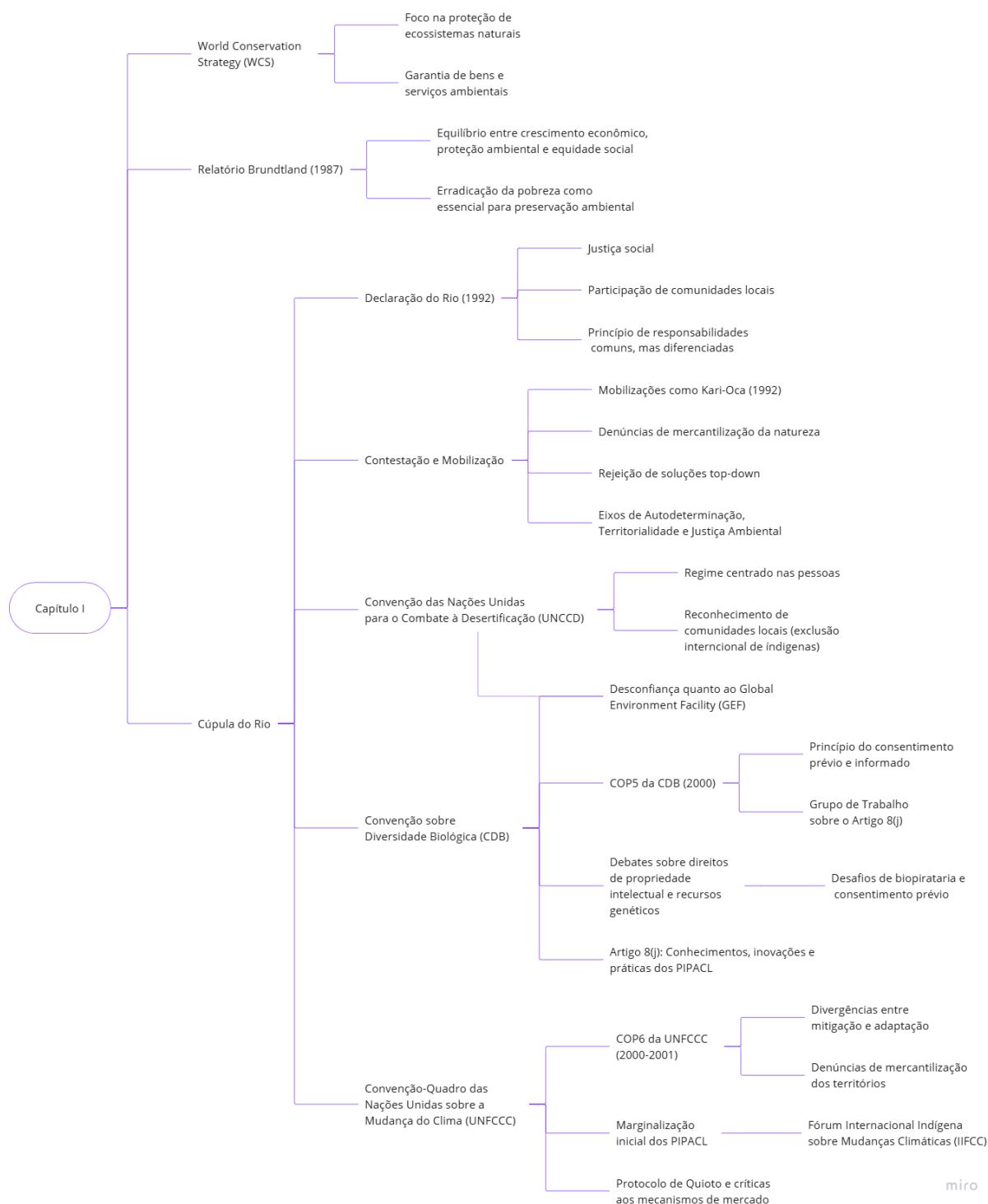
Frente a esses limites, a década foi marcada por contestação ativa. Os PIPACL denunciaram a mercantilização da natureza (caso do MDL e dos créditos de carbono), rejeitaram soluções *top-down* de conservação excludente e afirmaram que sua relação com o meio ambiente não se reduz a recurso ou serviço ecossistêmico. Mobilizações como *Kari-Oca* (1992) e a participação em espaços paralelos às COPs expressaram uma agenda própria, ancorada em três eixos: autodeterminação, territorialidade e justiça ambiental.

As primeiras COPs da CDB, da UNCCD e da UNFCCC estabeleceram as fundações da governança ambiental global, ao mesmo tempo em que evidenciaram tensões estruturais entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, bem como a marginalização inicial dos povos indígenas, afrodescendentes e comunidades locais (PIPACL). Na COP1 da CDB (1994), destacaram-se debates acerca de direitos de propriedade intelectual (DPI), acesso a recursos genéticos e repartição justa e equitativa dos benefícios derivados, com países como Brasil e Índia atuando na defesa da proteção ao conhecimento tradicional. Exemplos emblemáticos, como o uso da planta *hoodia* pelo povo San da África do Sul, ilustraram os desafios da biopirataria e a ausência de mecanismos eficazes de consentimento prévio e compensação adequada. Simultaneamente, a escolha do Global Environment Facility (GEF) como mecanismo financeiro gerou desconfiança nos países em desenvolvimento, que questionavam sua governança desigual e o controle exercido por países desenvolvidos.

Enquanto a CDB avançava na incorporação de temas relativos ao conhecimento tradicional (Artigo 8(j)), a UNFCCC enfatizava o princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, mantendo os PIPACL inicialmente afastados das negociações formais. A fundação do Fórum Internacional Indígena sobre Mudanças Climáticas (IIFCC) em 1997 e as demandas por maior inclusão em espaços como a CDB marcaram o início da inserção gradual desses atores na agenda climática internacional. O Protocolo de Quioto (1997) introduziu mecanismos de mercado de carbono, mas críticas emergiram quanto aos riscos para os territórios tradicionais, sobretudo com instrumentos como o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) e as atividades de Uso da Terra, Mudança do Uso da Terra e Florestas (LULUCF), que poderiam se beneficiar de terras tradicionais como sumidouros de carbono sem garantia de consulta prévia e consentimento prévio e informado.

Na COP5 da CDB (2000), houve avanço no reconhecimento da participação indígena, consolidando o princípio do consentimento prévio e informado e instituindo o Grupo de Trabalho sobre o Artigo 8(j) para tratar do conhecimento tradicional. Paralelamente, a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) discutia a criação de sistemas *sui generis* para proteger esses saberes. Contudo, a COP6 da UNFCCC (2000-2001) expôs divergências significativas entre países desenvolvidos e em desenvolvimento quanto à ênfase entre mitigação e adaptação, com os PIPACL denunciando a mercantilização de seus territórios e os impactos negativos decorrentes. A Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+10, 2002) reafirmou compromissos globais, mas a efetiva implementação foi limitada pela insuficiência de financiamento e pela primazia da soberania nacional sobre recursos naturais. Tentei sistematizar todas essas informações no diagrama abaixo:

Diagrama 05 - Fluxograma da primeira década



Fonte: do autor

Paralelamente, a Amazônia se tornou um mito tanto nacional quanto internacionalmente, embora por razões distintas. No Brasil, apesar de sua grande importância ecológica e ambiental, a região era vista como um território remoto e perigoso. Seu tamanho

colossal, a vastidão de sua biodiversidade, a presença de povos indígenas e os desafios logísticos da região faziam com que, para muitos brasileiros, a Amazônia fosse percebida como uma imensidão verde, misteriosa e pouco explorada. Internacionalmente, a Amazônia se tornou o "pulmão do planeta", metáfora para o papel no equilíbrio climático global e na regulação de gases de efeito estufa. A região passou a ser vista como um símbolo da luta contra o desmatamento e a mudança climática, atraindo a atenção de ONGs, governos estrangeiros e movimentos ambientais globais. Ela representava uma causa ambiental internacional e foi utilizada como um ícone de um mundo que precisava ser "salvo" (INOUE, 2007).

No entanto, sobre os planos regionais, o governo brasileiro oscila entre avanços e retrocessos. Embora houvesse progresso nas políticas de proteção com a demarcação de terras, houve também retrocessos, como os decretos do governo FHC que paralisaram a demarcação de terras quilombolas⁴⁵. Esse afastamento dos compromissos da Constituição de 1988, aliado à criação de marcos legais para permitir que as ONGs operassem também com recursos públicos nacionais permitiu o fortalecimento de redes de apoio dos movimentos, inicialmente os missionários e antropólogos, agora (2002) os ambientalistas, as organizações internacionais e órgãos bilaterais. O Projeto Demonstrativo de Povos Indígenas (PDPI)⁴⁶ é um exemplo dessas redes.

Países do sul global experimentaram uma proliferação de ONGs de diversos tipos, impulsionada pela cooperação internacional, pela filantropia - através das grandes fundações familiares como Ford Foundation, McCarthur Foundation e Kellogs Foundation -, e pela chegada de grandes ONGs ambientalistas como Greenpeace, WWF, Nature Conservancy e Conservation International. No Brasil, estas organizações, que até então não tinham operações, trouxeram consigo a doutrina da "eficiência versus eficácia", promovendo um

⁴⁵ Para mais informações, consultar: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1905200221.htm>

⁴⁶ Lançado em 2000 no âmbito do Subprograma de Projetos Demonstrativos (PDA) do PPG7, o Projeto Demonstrativo dos Povos Indígenas (PDPI) representou uma inovação nas políticas públicas voltadas aos povos indígenas, ao financiar projetos sustentáveis elaborados e geridos por comunidades indígenas na Amazônia Legal. Surgiu como um desdobramento do Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL), cuja prioridade era a demarcação de terras. Com o avanço dessa agenda, o PDPI propôs-se a fortalecer a sustentabilidade econômica, sociocultural e ambiental das terras já demarcadas, rompendo com práticas tutelares e garantindo protagonismo indígena. A iniciativa foi impulsionada por uma forte articulação da Coiab, que desde a ECO-92 demandava projetos com identidade e controle indígena. A composição paritária da Comissão Executiva e a gestão compartilhada foram marcos institucionais importantes, permitindo que lideranças indígenas atuassem como co-gestores - entre elas, Gersem Baniwa e Euclides Macuxi. O projeto contou com o apoio de atores estratégicos como Mary Allegretti no MMA, além de parceiros como GTZ, KfW, Banco Mundial e DFID. O PDPI garantiu a chegada direta dos recursos às comunidades, priorizando metodologias participativas e um modelo de "aprender fazendo". Apesar de sua importância, dificuldades administrativas atribuídas à contrapartida governamental e críticas à burocracia levaram ao seu encerramento. Ainda assim, sua concepção inspirou diversos fundos indígenas posteriores, ao consolidar a centralidade da autonomia na gestão dos recursos por e para os povos indígenas.

processo de profissionalização das ONGs. Assim, nascia o "Terceiro Setor", com financiamentos generosos da Holanda, Alemanha, Canadá, Estados Unidos, Suécia e Noruega.

Mestriner (2001) faz uma análise crítica do papel do estado brasileiro na construção da proteção social, evidenciando como ele, muitas vezes, se alinha com a filantropia e o Terceiro Setor para desresponsabilizar-se de suas funções. Ela argumenta que o estado usa esse modelo para transferir as responsabilidades da assistência social e proteção aos excluídos para organizações filantrópicas e ONGs, criando uma relação em que o estado se distancia do atendimento direto às populações mais vulneráveis. Esse processo também é analisado sob a ótica de um pensamento social conservador, que, ao invés de fortalecer políticas públicas e garantir direitos básicos a esses grupos, permite que organizações externas assumam funções vitais que deveriam ser do próprio estado.

O caso dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEIs), em 1998, exemplifica bem essa dinâmica. Muitas organizações indígenas da Amazônia firmaram convênios com o governo federal para assumir a responsabilidade pela atenção básica de saúde nas aldeias, uma vez que o governo havia se mostrado incapaz de fornecer um serviço qualificado para as comunidades indígenas. Além disso, havia um forte desejo, entre as lideranças indígenas, de mostrar à sociedade sua capacidade de gerir projetos, frente ao preconceito e à marginalização que enfrentavam. Contudo, essa transição não foi fácil. As organizações indígenas não foram criadas com essa finalidade e não possuíam a estrutura necessária para assumir tais responsabilidades. Além disso, enfrentaram dificuldades com uma burocracia estatal que frequentemente atrasava o repasse de recursos, resultando em desassistência nas aldeias.

Por outro lado, organizações indígenas como FOIRN, CIR e COIAB já estavam caminhando a alguns anos, com conquistas bastante relevantes, como toda a parceira no PDPI. O CNS agora era base e indicava nomes ao novo governo. Os movimentos em defesa da Amazônia e contra os grandes projetos proliferavam, a exemplo do GTA (Grupo de Trabalho da Amazônia), que reunia várias dessas organizações. Também nascia, em 1996, a Coordenação Nacional de Articulação de Quilombos (CONAQ), voltada para a pauta rural dos afrodescendentes brasileiros. Ao fim desse período, em 2002, o Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB) foi formalizado, após surgimento como grupo de estudo em 1989, e consolidado com encontros interestaduais em 1991 e 1993 (RÊGO; ANDRADE, 2006). Essas organizações se articulavam entre si, como no caso dos “Povos da

Floresta”, e com grandes ONGs internacionais, alterando suas pautas originais e encontrando um lugar dentro do segmento socioambiental do ambientalismo⁴⁷.

O governo ou era favorável ou não impunha entraves às ONGs, o dinheiro internacional fluía sem grandes obstáculos, e a agenda do desenvolvimento sustentável, abrasileirada na Cúpula de Rio em 1992, foi amplamente adotada. No entanto, o "paraíso" ambiental foi acompanhado da disputa interna por agendas, recursos e influência. Esse cenário iniciou um processo de segmentação do movimento ambientalista, que começava a se dividir conforme as diferentes prioridades e estratégias de atuação (MESTRINER, 2001).

Desse modo, destrinchando o que estou chamando de agenda ambiental global dos PIPACL, é possível concluir que a primeira década pós-Rio-92 (1992-2002) foi marcada pela busca por espaço dos PIPACL na governança ambiental global, com uma inclusão ainda parcial e bastante limitada. As demandas e reivindicações dos PIPACL, embora expressivas e baseadas em princípios de direitos coletivos e justiça ambiental, ainda encontravam pouca efetividade prática e baixo reconhecimento formal nos fóruns multilaterais, especialmente na UNFCCC e em mecanismos financeiros como o GEF, que mantinham dinâmicas dominadas por Estados e grandes doadores.

Olhando para o componente de escala da agenda ambiental global, notamos que aos anos 1990, a crise ambiental consolidou-se como problema global, legitimada por relatórios científicos (ex.: IPCC, avaliações da biodiversidade da CDB) e enquadrada pelos Estados e organismos multilaterais como desafio técnico e de segurança global. Para os PIPACL, porém, a definição do problema tinha contornos diferentes: não apenas mudanças climáticas, desertificação ou perda de biodiversidade em abstrato, mas sobretudo a ameaça aos territórios, modos de vida e direitos coletivos. Essa divergência de enquadramento já aparece no contraste entre a Declaração *Kari-Oca* (1992) e os resultados oficiais da Rio-92, e é uma característica dessa agenda ambiental própria que vai persistir nas próximas décadas.

Quanto ao eixo de atores, o período marca o deslocamento da governança ambiental de um regime exclusivamente interestatal para formas multiescalares e multiator. Os PIPACL foram reconhecidos entre os “principais grupos” na Agenda 21, mas mantidos em posição subalterna na UNFCCC. Atores indígenas e comunitários responderam com estratégias próprias: construção de redes transnacionais (ex.: Aliança dos Povos da Floresta, Coordenação das Organizações Indígenas da Bacia Amazônica), participação em ONGs

⁴⁷ Vários desses elementos, mais tarde, fundamentariam a criação dos fundos comunitários da Amazônia, como a demanda por maior autonomia das comunidades em relação às ONGs e por uma posição ativa na tomada de decisões sobre recursos, figurando como algo além de beneficiários, e as críticas à burocracia do financiamento. No Brasil, 20 anos depois, ainda estão latentes com a criação da Rede de Fundos Comunitários.

parceiras e organização de espaços paralelos às COPs, outra característica que permanece até hoje, mesmo que com exemplos diferentes.

A partir de 1997-2001, emergiu também uma infraestrutura de *advocacy* indígena em arenas globais (como o Fórum Permanente da ONU para Questões Indígenas), ampliando a capacidade de articulação além das conferências ambientais e a discrepância de informação e organização entre indígenas e comunidades locais/afrodescendentes, o que também permanece com o passar dos anos. Assim, mesmo diante de exclusões, a década consolidou o início da agenda ambiental dos PIPACL em escala global, não como apêndice da governança ambiental, mas como campo de disputa e reinterpretação.

É importante destacar que, no período, os estudos sobre a efetividade dos territórios tradicionais para a conservação da biodiversidade e mitigação climática eram ainda raros, o que limitava o respaldo técnico para fortalecer essas reivindicações. Assim, grande parte da agenda dos PIPACL estava fundamentada em valores culturais, direitos territoriais e na resistência à mercantilização dos recursos naturais, mais do que em um consenso científico consolidado.

Além disso, o processo de construção dessa agenda começa a revelar tensões estruturais internas e externas: a cooptação e fragmentação decorrentes da influência de governos, ONGs e do financiamento estrangeiro, as disputas por reconhecimento entre diferentes grupos, e as limitações impostas pela soberania nacional, que frequentemente subordina as demandas de PIPACL a interesses econômicos e políticos nacionais.

Em síntese, na primeira década pós-Rio-92, a agenda ambiental global dos PIPACL emergiu articulando demandas por direitos territoriais, proteção do conhecimento tradicional e consentimento livre e prévio, com avanços normativos pontuais. Essa agenda foi construída por meio de redes organizativas transnacionais e parcerias com ONGs e financiadores internacionais, pautada em princípios de relação holística com a natureza, direitos coletivos e autodeterminação. Apesar de algum reconhecimento formal, sobretudo na CDB, a inclusão nas convenções foi limitada e marcada por tensões internas.

Capítulo II - Segunda Década: a natureza não negocia, nós sim (2002-2011)

Neste capítulo analiso a expansão do MDL e os dilemas socioambientais relacionados a sumidouros de carbono. Em seguida, foco na emergência da Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação (REDD) e nas disputas acerca das salvaguardas necessárias para proteger os direitos dos PIPACL. Também discuto a judicialização dos conhecimentos tradicionais, com destaque para o caso da ayahuasca no contexto do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA). Por fim, abordo a crescente influência de tecnologias controversas, como a geoengenharia e a biologia sintética, que passaram a compor a agenda ambiental mundial neste período.

2.1 Sumidouros de carbono e ayahuasca

Em 2003, ocorreu a 9ª Conferência das Partes (COP9) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC) em Milão, Itália. O evento teve como foco discutir questões como reflorestamento, boas práticas em uso da terra e a criação de fundos para apoiar países em desenvolvimento na luta contra as mudanças climáticas (UNFCCC, 2003). Outra vez, a COP abordou intensamente o tema dos sumidouros de carbono no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL). Houve debates entre países compradores de créditos de carbono, como a União Europeia, Noruega e Suíça, preocupados com a qualidade das ações para combater as mudanças climáticas, e países vendedores de créditos de carbono, como Bolívia e Colômbia, que buscavam condições mais flexíveis para facilitar a implementação desses projetos (ENB, 2003).

Basicamente os países compradores queriam ter certeza de que o monitoramento da floresta seria feito de maneira precisa, com dados confiáveis, para que pudessem justificar a compra dos créditos de carbono. Para os compradores, isso significaria ter um processo de verificação mais constante e rigoroso, com o acompanhamento de técnicos e a coleta de dados para comprovar que a floresta está realmente absorvendo CO₂, e que o projeto não está sendo usado de forma superficial ou enganosa. Ou seja, os vendedores poderiam se ver pressionados a cumprir exigências burocráticas mais rígidas, que demandariam mais tempo e recursos. Por esse motivo, os compradores queriam que houvesse mais flexibilidade,

permitindo que projetos pudessem ser implementados de forma mais simples, sem tantas restrições, para que pudessem acessar os recursos rapidamente.

É sempre difícil olhar para o passado sem cair no anacronismo, mas é importante destacar que o andamento lento dessas discussões é um problema. Enquanto não se chegava a uma resolução, os projetos do MDL acabavam sendo desenhados de formas muito diferentes entre si. Entre compradores e vendedores, não havia exatamente um lado "errado". Por um lado, a falta de monitoramento podia resultar em problemas significativos tanto para o clima, como medições erradas, créditos contados duas ou mais vezes etc., quanto para o social, com a violação de direitos consuetudinários, por exemplo. Por outro lado, a falta de flexibilidade também acabava restringindo o acesso a recursos por aqueles mais diretamente envolvidos e beneficiados, como os PIPACL. Não era coincidência que a principal pauta do movimento indígena na COP9 seguisse na mesma direção das conferências anteriores, com ênfase na busca por garantias mais fortes para a implementação do direito ao consentimento prévio e informado, especialmente nos projetos do MDL.

Além da COP9, ainda em 2003, uma das consequências das discussões sobre patentes e o conhecimento tradicional nas COPs da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), que marcaram a década anterior, foi a revogação da patente de uma espécie de ayahuasca⁴⁸. Isso significava que outros poderiam usá-la ou pesquisá-la de maneira justa e sem limitações. A ayahuasca é uma planta utilizada por vários povos da Amazônia para medicina e rituais espirituais. O uso da planta pelos indígenas era registrado em artefatos arqueológicos que datavam de cerca de 4.000 anos atrás (BIANCHI, 2005).

Na década de 1980, o farmacêutico americano Loren Miller havia obtido plantas de ayahuasca de um povo indígena do Equador e, ao chegar aos Estados Unidos, conseguiu a patente da planta. A COICA, em 1996, pediu a anulação dessa patente, já que a ayahuasca é usada em rituais há séculos pelos povos indígenas. Embora a patente tenha sido cancelada em 2001, ela foi restabelecida para Miller, mas, finalmente, em 2003, o Escritório de Patentes e Marcas Registradas dos EUA (PTO) anulou a patente definitivamente, afirmando que as plantas já eram conhecidas e utilizadas muito antes da solicitação da patente. Esse caso foi considerado um exemplo dos problemas da propriedade intelectual para PIPACL, pois envolvia não apenas a apropriação de um recurso natural, mas também aspectos culturais e religiosos dos povos amazônicos.

⁴⁸ Para mais informações, consultar:

<https://acervo.socioambiental.org/acervo/noticias/ayahuasca-eua-revogam-patente-sobre-plantas-psicoativas-de-tribos-amazonicas>

2.2 Mitigação, adaptação e o povo Saami

Voltando ao cenário global, o ano de 2004 marcou o 10º aniversário da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) e trouxe avanços significativos, como a ratificação do Protocolo de Quioto pela Rússia. Na 10ª Conferência das Partes (COP10) da UNFCCC, os países se reuniram para finalizar pendências dos Acordos de Marrakesh (acordos que estabeleceram regras detalhadas para a implementação do Protocolo, incluindo mecanismos como o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) e o comércio de emissões) e discutir os próximos passos para enfrentar as mudanças climáticas (UNFCCC, 2004).

Especificamente sobre os Acordos de Marrakesh, a COP reforçou as regras para o uso de florestas e outros sumidouros como parte da estratégia de mitigação das emissões, com o objetivo de garantir que o uso desses sumidouros fosse monitorado e que as reduções de emissões fossem genuínas e verificáveis, dando continuidade às discussões do ano anterior (UNFCCC, 2004). Quanto ao MDL, a COP 10 discutiu formas de expandir o uso desse mecanismo e torná-lo mais acessível para financiar projetos sustentáveis em áreas como energia renovável, reflorestamento e agricultura de baixo carbono (ENB, 2004), um ponto de atenção para os PIPACL, pois as discussões sobre salvaguardas não avançavam no mesmo ritmo.

O ponto alto dessa COP foi que, pela primeira vez, a adaptação às mudanças climáticas recebeu destaque igual ao da mitigação (redução de emissões). Muitos países relataram o aumento de eventos climáticos extremos, como secas e enchentes, sublinhando a necessidade urgente de investir em medidas para lidar com os impactos do clima. No entanto, nem todos os delegados concordaram sobre a relação direta entre esses eventos e as mudanças climáticas, o que dificultou a criação de um pacote robusto de medidas de adaptação (ENB, 2004).

Um ponto crítico foi o financiamento para os países menos desenvolvidos (LDCs), que eram os mais vulneráveis às mudanças climáticas (ENB, 2004). Esses países não conseguiram garantir recursos suficientes para financiar projetos de adaptação por meio do GEF. Isso ocorreu porque a adaptação era vista como parte do desenvolvimento geral (envolvendo gestão de desastres, água, desertificação e biodiversidade) e, por isso, o GEF só cobria parcialmente os custos.

Isso significava que, no caso de enchentes, por exemplo, o GEF poderia financiar apenas uma parte do custo relacionado a medidas de adaptação, como a implementação de sistemas de alerta precoce ou o fortalecimento da infraestrutura contra futuros desastres. Contudo, os custos de reconstrução, como a reposição de casas ou a reconstrução das estradas, ficariam fora do escopo do GEF e teriam que ser cobertos por outros mecanismos de financiamento, frequentemente não disponíveis ou limitados, deixando os países menos desenvolvidos com grandes lacunas financeiras para lidar com os efeitos dos desastres climáticos.

Para preencher essa lacuna, houve um fortalecimento do Fundo de Adaptação (UNFCCC, 2004)⁴⁹, criado em 2001 durante a COP7, com o objetivo de apoiar os países em desenvolvimento na adaptação aos impactos das mudanças climáticas. O fundo foi ampliado e novas discussões surgiram sobre como os países mais vulneráveis poderiam acessar esses recursos de forma mais eficiente, assegurando a implementação de infraestrutura resiliente e políticas agrícolas que pudessem suportar eventos climáticos extremos.

Essa questão era, e continua sendo, particularmente relevante para os PIPACL, pois, segundo a ONU (NAÇÕES UNIDAS, 2025) e diversos estudos (REYES-GARCÍA *et al.*, 2024), eles estavam entre os primeiros a sofrer as consequências diretas das mudanças climáticas, devido à sua estreita relação com o meio ambiente e seus recursos naturais. As mudanças climáticas agravaram as dificuldades já enfrentadas por essas comunidades, como marginalização política e econômica, perda de terras e recursos, violações de direitos humanos, discriminação e desemprego. Exemplos não faltam:

- Os povos indígenas do deserto do Kalahari, na África, foram forçados a viver perto de poços perfurados pelo governo para obter água, dependendo do apoio estatal para sua sobrevivência devido ao aumento das temperaturas, à expansão das dunas e ao aumento da velocidade dos ventos, o que resultou na perda de vegetação e impactou negativamente as práticas tradicionais de criação de gado e cabras.

⁴⁹ O Fundo de Adaptação foi criado em 2001, durante a 7ª Conferência das Partes (COP7) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), que ocorreu em Marrakesh, Marrocos. O fundo era financiado principalmente por uma porcentagem dos recursos gerados pelo Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) e recebia contribuições voluntárias de governos e organizações. O Fundo de Adaptação foi um dos principais mecanismos financeiros para apoiar a adaptação climática em países em desenvolvimento, especialmente os Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (SIDS) e os Países Menos Desenvolvidos (LDCs), que são os mais afetados pelas mudanças climáticas. Ele representou um marco importante no reconhecimento da necessidade de equilibrar os esforços globais entre mitigação (redução de emissões) e adaptação (preparação para os impactos climáticos).

- Na Amazônia, os efeitos das mudanças climáticas incluem desmatamento e fragmentação florestal, liberando mais carbono na atmosfera e exacerbando as mudanças climáticas. As secas de 2005, que causaram incêndios na região oeste da Amazônia, são um exemplo claro, afetando os meios de subsistência dos povos indígenas da região.
- Os povos indígenas da região do Ártico dependem da caça de ursos polares, morsas, focas e caribus, do pastoreio de renas, da pesca e da coleta para sustentar sua economia local, além de ser a base de sua identidade cultural e social. Entre as preocupações enfrentadas estão a mudança nas espécies e a disponibilidade das fontes tradicionais de alimentos, a redução das previsões meteorológicas e a segurança para viajar em condições de gelo e clima mutáveis, representando sérios desafios à saúde humana e à segurança alimentar.
- Na Finlândia, Noruega e Suécia, o clima ameno e a chuva durante o inverno têm impedido que as renas acessem o líquen, fonte vital de alimento. Isso causou uma perda massiva de renas, essenciais para a cultura, subsistência e economia das comunidades Saami. Os pastores de renas estão sendo forçados a alimentar seus rebanhos com forragem, o que se mostrou caro e inviável economicamente a longo prazo.

Figura 6 – Rena em busca de alimento no arquipélago de Svalbard, Noruega



Fonte: Wikimedia Commons. Disponível em:
<https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/2/2b/Svalbardrein-in-Tempelfjorden.jpg>.
Acesso em: 26 out. 2025.

Nesse cenário, os representantes dos PIPACL nas negociações levantaram críticas tanto às flexibilizações introduzidas para projetos do MDL quanto às dificuldades de acesso ao financiamento e aos avanços tímidos na pauta de adaptação. As flexibilizações nos critérios de financiamento para projetos do MDL foram vistas como um obstáculo à efetividade das ações climáticas, pois permitiam a implementação de projetos com menor controle e monitoramento. Essas críticas se alinhavam com as pautas levantadas desde a COP7 do clima.

2.3 NAFTA, OVMS e o povo Maia

Já na COP7 da CDB a situação foi um pouco diferente. A sétima reunião da Conferência das Partes (COP) da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) aconteceu em Kuala Lumpur, Malásia (CDB, 2004). O ponto alto da reunião foi o intenso debate sobre os organismos vivos modificados (OVMS, conhecidos internacionalmente como LMOs - *living modified organisms*) (ENB, 2004). A controvérsia girava em torno das regras para o comércio e a movimentação transfronteiriça de organismos vivos modificados (OVMS). Na prática, havia duas abordagens regulatórias distintas sendo adotadas em nível internacional (ENB, 2004).

Por um lado, a União Europeia (UE) havia implementado um dos sistemas mais rigorosos do mundo para a rotulagem e rastreabilidade de OVMS, exigindo que qualquer produto contendo organismos geneticamente modificados fosse identificado e monitorado ao longo de toda a cadeia produtiva. Esse modelo buscava garantir transparência, segurança alimentar e controle sobre a disseminação desses organismos no meio ambiente.

Por outro lado, o recém-implementado Acordo Trilateral do NAFTA, firmado entre México, Canadá e Estados Unidos, adotava uma abordagem muito mais flexível. Esse acordo permitia que produtos contivessem até 5% de OVMS sem a necessidade de rotulagem ou documentação específica. A posição dos EUA e do Canadá, que ainda não haviam ratificado o Protocolo de Cartagena, refletia essa política mais permissiva, enquanto o México, que já havia ratificado o Protocolo, encontrava-se em uma posição delicada, tendo que equilibrar os compromissos assumidos internacionalmente com as regras comerciais do NAFTA. Muitos delegados temiam que essa diferença regulatória levasse a um efeito dominó, pressionando outros países das Américas a adotarem regras semelhantes às do NAFTA, enfraquecendo as normas de biossegurança e comprometendo tanto a segurança alimentar quanto a proteção ambiental.

Ou seja, enquanto a União Europeia defendia uma abordagem de maior precaução, com requisitos rigorosos para a liberação e o rastreamento desses organismos, os Estados Unidos e o Canadá argumentavam que regulações excessivas poderiam restringir o comércio e dificultar avanços na biotecnologia. Além disso, muitos países em desenvolvimento estavam preocupados com os possíveis impactos dos OVMS na agricultura. Eles exigiam garantias de que teriam o direito de decidir sobre a entrada e o uso desses organismos em seus territórios, sem sofrer pressões econômicas ou comerciais (ENB, 2004).

Representantes de ONGs e dos PIPACL criticaram o Acordo Trilateral do NAFTA e a posição dos EUA e do Canadá, alertando que a abordagem adotada pelos países signatários colocava em risco a segurança alimentar e a biodiversidade. Eles argumentaram que a adoção do princípio da precaução - que busca prevenir danos ambientais e riscos à saúde antes que ocorram - não deveria ser vista como uma barreira ao comércio, mas sim como uma medida para proteger os recursos naturais (ENB, 2004). Desse ponto de vista, a flexibilização das regras para a comercialização de organismos vivos modificados (OVMs), como previsto no Acordo do NAFTA, poderia levar à disseminação descontrolada desses organismos, ameaçando sistemas agrícolas tradicionais, ecossistemas sensíveis e os modos de vida de comunidades que dependem diretamente da biodiversidade para sua subsistência.

Explico: a crítica estava relacionada ao fato de que o acordo permitia a presença de até 5% de organismos vivos modificados em produtos sem exigir a devida documentação e rastreabilidade. Isso significa que, em algum ponto da cadeia produtiva, esses OVMs podem se misturar com as sementes tradicionais ou contaminarem os campos de cultivo indígenas. Por exemplo, sementes de milho geneticamente modificado podem ser espalhadas inadvertidamente em terras indígenas, seja por meio do vento, da polinização cruzada ou do transporte de produtos (KULIKOV, 2005). Se isso acontecer, as sementes modificadas podem contaminar as variedades nativas, alterando o patrimônio genético local, o que pode ter impactos ecológicos e culturais significativos. Além disso, a introdução de plantas geneticamente modificadas poderia afetar a biodiversidade local, prejudicando ecossistemas frágeis e desequilibrando a dinâmica natural da flora e fauna locais. A longo prazo, essa contaminação genética poderia comprometer a autonomia alimentar das comunidades indígenas (QUIST & CHAPELA, 2001).

Segundo o princípio da precaução, se há incerteza sobre os riscos de uma tecnologia (como os OVMs), é melhor adotar medidas de precaução para evitar danos potenciais, em vez de permitir sua disseminação sem controle. No caso em análise, os representantes das ONGs e dos PIPACL consideraram que a permissão de até 5% de OVMs sem a exigência de rastreabilidade contrariava esse princípio, pois aumentaria os riscos associados, como a contaminação de ecossistemas locais e toda a cadeia trófica, conforme descrito anteriormente.

O caso mais famoso que consigo me recordar é da contaminação do milho nativo no México por OVMs. O milho no México não é apenas um alimento básico, mas um símbolo cultural e espiritual profundamente enraizado nas comunidades indígenas, especialmente entre os maias, zapotecas e mixtecas. O país é o centro de origem e diversidade do milho, com milhares de variedades nativas cultivadas ao longo de milênios. No final da década de

1990, o milho geneticamente modificado começou a ser introduzido no México, principalmente por meio de importações dos Estados Unidos. Apesar da existência de uma moratória sobre seu cultivo desde 1998, a contaminação das variedades nativas por OVMs tem sido amplamente documentada.

Diversos estudos científicos analisaram essa problemática. Em 2001, Quist e Chapela publicaram na revista *Nature* o primeiro estudo que documentou a presença de DNA transgênico em variedades nativas de milho no estado de Oaxaca. Já em 2009, Dyer e colaboradores demonstraram que a contaminação por milho GM era generalizada, mesmo em áreas onde seu cultivo não era oficialmente permitido. Mercer e Wainwright (2008) analisaram os mecanismos de fluxo gênico do milho GM para variedades nativas e destacaram os desafios para evitar essa contaminação em um centro de diversidade agrícola. Cleveland e outros pesquisadores (2005) discutiram as implicações da contaminação por OVMs para a biodiversidade e para as comunidades indígenas mexicanas.

Os principais achados desses estudos indicam que a contaminação do milho GM em variedades nativas já ocorre em diversas regiões do México, incluindo áreas remotas, e que os principais mecanismos responsáveis por essa contaminação são a polinização cruzada, a mistura de sementes e a ausência de uma regulamentação rigorosa sobre as importações de milho GM (DYER *et al.*, 2009). Além dos riscos ecológicos associados à perda da diversidade genética, que compromete a capacidade das variedades nativas de se adaptarem às mudanças climáticas e às pragas, há também impactos culturais e socioeconômicos significativos. As comunidades indígenas enfrentam a perda de conhecimento tradicional, a descaracterização de suas práticas culturais e a redução da sua soberania alimentar devido à disseminação dos OVMs (CLEVELAND *et al.*, 2005).

Na COP, foi buscado um equilíbrio: de um lado, avançou-se em decisões práticas para a implementação do Protocolo - como medidas relacionadas à documentação dos OVMs; de outro, temas mais complexos, como o mecanismo para lidar com casos de não conformidade, foram adiados para negociações futuras, à medida que mais países viessem a ratificar o Protocolo de Cartagena (CDB, 2004; ENB, 2004).

Entre as demais decisões da COP, destacou-se a determinação para que o Grupo de Trabalho sobre ABS (sigla em inglês para Access and Benefit Sharing ou Acesso e Repartição de Benefícios) iniciasse negociações sobre um regime internacional relacionado ao acesso aos recursos genéticos e à distribuição justa dos benefícios resultantes de sua utilização (CDB, 2004), algo de grande importância para os PIPACL, que são os detentores de parte desses recursos. Isso foi importante porque muitas empresas farmacêuticas,

cosméticas e agrícolas utilizavam recursos naturais e conhecimentos tradicionais para desenvolver produtos comerciais (como remédios, cosméticos e sementes transgênicas), mas raramente compartilhavam os lucros ou reconheciam os direitos dos detentores originais. A decisão abriu caminho para a criação do Protocolo de Nagoia, anos depois, que estabeleceu regras mais claras para garantir que os PIPACL pudessem negociar condições justas de acesso e repartição de benefícios.

Por fim, merece destaque a adoção das diretrizes *Akwé: Kon* para orientar avaliações de impacto cultural, ambiental e social, especialmente no que se refere ao impacto das políticas e projetos em comunidades locais e indígenas (CDB, 2004). São um conjunto de diretrizes voluntárias adotadas no âmbito da CDB para garantir que os povos indígenas e comunidades locais sejam devidamente consultados e respeitados em atividades que afetem seus territórios, recursos naturais e conhecimentos tradicionais. O nome *Akwé: Kon* vem da língua dos povos indígenas Mohawk e significa "tudo em equilíbrio" (MENDES *et al.*, 2016).

2.4 Problemas no MDL e o custo da mitigação

Já no ano seguinte, 2005, foi realizada a 11ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP 11) em Montreal, Canadá (UNFCCC, 2005). Esse encontro foi importante para colocar em prática o Protocolo de Quioto, que havia entrado em vigor no início de 2005. Embora já fosse um instrumento legal, o Protocolo ainda dependia dos Acordos de Marrakesh, que definiam regras para seu funcionamento, como os mecanismos de redução de emissões e o cumprimento das metas. Havia receio de que, sem esses acordos, o Protocolo perdesse força, mas, na Conferência, os delegados rapidamente aprovaram os Acordos, permitindo que sua implementação seguisse adiante (ENB, 2005).

Além da operacionalização do Protocolo, essa COP marcou o início da implementação do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) (ENB, 2005), criado para atingir dois objetivos principais: ajudar países desenvolvidos a cumprirem suas metas de redução de emissões de gases de efeito estufa (GEE) e apoiar países em desenvolvimento no alcance do desenvolvimento sustentável. Ele funcionava por meio de projetos que reduziam ou capturavam emissões de GEE em países em desenvolvimento, financiados por países industrializados. Em troca, os países que financiavam esses projetos recebiam créditos de carbono, que equivalem a 1 tonelada de dióxido de carbono evitada ou retirada da atmosfera,

conforme explicado anteriormente. Esses créditos ajudavam a compensar as emissões de países desenvolvidos.

Até 2005, poucos projetos haviam sido registrados, mas eles já mostravam a diversidade de iniciativas possíveis. Entre os primeiros projetos aprovados estavam o aterro sanitário NovaGerar, no Brasil, que capturava gás metano e o transformava em energia; a pequena hidrelétrica Rio Blanco, em Honduras; e projetos na Índia e Coreia do Sul focados na redução de emissões industriais. Além disso, outros projetos aguardavam validação, como o aterro sanitário Olavarría, na Argentina, e a troca de combustível Graneros, no Chile. No total, os projetos registrados ou em validação até 2005 visavam gerar cerca de 324 milhões de créditos de carbono até 2012 (KLIMA-BÜNDNIS, 2006).

Os projetos precisavam atender a diversos critérios para serem aprovados e receberem os créditos de carbono. Primeiro, eles deveriam ser "adicionais", ou seja, só podiam receber créditos se as reduções de emissões não ocorressem sem o projeto. Além disso, era necessário considerar o "vazamento", que ocorria quando a implementação do projeto gerava emissões indiretas em outros lugares. Os projetos também precisavam definir uma linha de base - uma estimativa das emissões que ocorreriam caso o projeto não existisse - e usar essa linha para calcular as reduções de emissões alcançadas. Para garantir a integridade, o monitoramento e a verificação precisavam ser realizados durante todo o ciclo do projeto. Em casos específicos, como projetos de Uso da Terra, Mudança no Uso da Terra e Silvicultura (LULUCF), era necessário considerar os impactos em cinco reservatórios de carbono (como biomassa e solo) e avaliar os efeitos sociais e ambientais antes da implementação (BITTENCOURT *et al.*, 2018).

No entanto, algumas flexibilizações foram introduzidas para projetos de LULUCF de pequena escala na 10ª Conferência das Partes (COP 10) em 2004. Por exemplo, esses projetos ficaram isentos de apresentar metodologias detalhadas ou estimativas rigorosas de linha de base, não precisaram contabilizar vazamentos nem monitorar a linha de base ao longo do tempo. Durante o primeiro período de compromisso do Protocolo de Quioto (2008-2012), projetos de florestamento e reflorestamento foram aceitos como formas de sequestrar carbono, mas a conservação florestal (como evitar o desmatamento) não foi incluída, limitando a abrangência do MDL na proteção de florestas nativas (FPP, 2005).

Por esses e outros motivos, o MDL passou a enfrentar diversas críticas de cientistas, ONGs e ativistas. Um dos principais problemas apontados foi que ele permitia que países industrializados e empresas continuassem a poluir em troca de financiar projetos que supostamente reduziram as emissões em países em desenvolvimento. Isso contrariava o

objetivo de reduzir os níveis globais de gases de efeito estufa (GEE) e perpetuava as desigualdades entre o norte global (países ricos) e o sul global (países pobres). Na prática, o norte adquiria uma espécie de "propriedade" da atmosfera, deixando os custos reais das mudanças climáticas para as populações mais pobres e marginalizadas (BACHRAM, 2004).

Outro ponto crítico foi a dificuldade em medir com precisão o movimento do carbono entre diferentes reservatórios, especialmente em projetos que envolviam o sequestro de carbono, como florestamento ou uso da terra. O carbono armazenado em ecossistemas naturais era instável e podia ser liberado por eventos imprevisíveis, como incêndios florestais ou mudanças climáticas, que também reduziam a capacidade das plantas de absorver carbono. Além disso, esses ecossistemas tinham um limite para a quantidade de carbono que conseguiam armazenar, e o plantio de monoculturas de rápido crescimento poderia gerar impactos negativos nos meios de subsistência e territórios de povos indígenas e comunidades rurais (GILBERTSON & REYES, 2009).

Também faltavam estruturas nacionais robustas para implementar e monitorar os projetos de MDL. Muitas vezes, as bases de referência (linhas de base) utilizadas para medir a "adicionalidade" das emissões reduzidas eram definidas de forma irrealista, permitindo que projetos duvidosos fossem aprovados. Isso criou uma indústria lucrativa de empresas de consultoria e certificação, majoritariamente localizadas no norte global, que se beneficiaram do crescimento do mercado de carbono. Por fim, o foco no MDL desviava a atenção das soluções mais eficazes para a crise climática, como a transição para energias renováveis e o aumento da eficiência energética em países industrializados. Em vez disso, ele sobrecarregava os países do sul global com a responsabilidade de implementar projetos de mitigação, enquanto enfrentavam as consequências mais severas do aquecimento global (BACHRAM, 2004).

No Brasil, o projeto Plantar, que pretendia expandir plantações de eucalipto em 23.100 hectares, enfrentou sérias críticas e protestos em Minas Gerais. Apesar de ter recebido apoio do Prototype Carbon Fund do Banco Mundial, o projeto não foi aprovado pelo Conselho Executivo do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL). A Plantar reivindicava a emissão de 12,8 milhões de créditos de carbono ao longo de 21 anos, mas os impactos sociais e ambientais do projeto geraram grande insatisfação local. Pequenos agricultores e trabalhadores rurais sem terra afirmaram que as plantações de eucalipto estavam ocupando terras utilizadas por comunidades locais⁵⁰. Além disso, relataram que as

⁵⁰ Uma das várias origens da luta dos geraizeiros no estado.

plantações secaram fontes de irrigação, enquanto os produtos químicos utilizados contaminavam o solo e a água, destruíam plantações, envenenavam o gado e matavam peixes, essenciais para a alimentação local (CALAZANS & GILBERTSON, S/D).

Paralelamente, trabalhadores das plantações enfrentavam condições de trabalho degradantes, incluindo jornadas exaustivas, ambientes insalubres e acusações de práticas ilegais, como trabalho infantil, terceirização irregular e repressão à organização sindical. Um estudo do WRM (World Rainforest Movement) também apontou denúncias de inclusão de líderes sindicais em listas negras e violações de regulamentos internacionais sobre liberdade de associação. Esses impactos sociais e ambientais fizeram do projeto Plantar um exemplo controverso de iniciativas de compensação de carbono, destacando os riscos que grandes monoculturas podem representar para comunidades locais e o meio ambiente (WRM, 2006). Nos anos seguintes, estudos como o da WRM vão pipocar por todo o norte global.

Atropelando esses vários problemas, ao final da COP, o Protocolo de Quioto tornou-se operacional. As demandas dos PIPACL mantinham-se as mesmas das COPs anteriores: maior participação nos processos de decisão, especialmente nas decisões relativas ao MDL, e a adoção de medidas mais ambiciosas para reduzir as emissões de gases de efeito estufa. Contudo, a resposta oficial das partes seguia protocolar, reconhecendo a vulnerabilidade dessas comunidades às mudanças climáticas e destacando a importância dos seus conhecimentos na adaptação a esses desafios, mas sem avançar significativamente em compromissos concretos ou ações práticas que integrassem essas demandas. Ásia e América do Norte ainda concentravam a maioria dos delegados indígenas (KLIMA-BÜNDNIS, 2006).

As discussões sobre o MDL continuaram na COP12, realizada em Nairóbi, Quênia, no ano seguinte, 2006 (UNFCCC, 2006). Chamada de "COP da África", focou questões que afetavam o continente africano, como adaptação às mudanças climáticas, maior acesso aos projetos de MDL e justiça climática (ENB, 2006). As principais decisões tomadas trataram de temas como a revisão do Protocolo de Quioto, o gerenciamento do Fundo de Adaptação e um plano para ajudar os países africanos a se prepararem melhor para implementar projetos de MDL (UNFCCC, 2006).

Durante os debates, os países divergiram entre duas abordagens: uma que consistiria em uma avaliação para eventuais ajustes no Protocolo a partir de 2012, e uma que permitiria modificações nas regras já em 2008, quando a primeira fase do protocolo entraria oficialmente em vigor. Essa última prosperou, com a aprovação da realização de uma nova revisão do Protocolo em 2008 (UNFCCC, 2006; ENB, 2006). A COP também definiu diretrizes para o Fundo de Adaptação. O fundo seria composto por uma taxa de 2% sobre os

créditos de carbono gerados por projetos do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) e teria como objetivo apoiar financeiramente as nações mais vulneráveis. No entanto, sua implementação ainda dependeria de ajustes nos critérios de seleção e na estruturação dos projetos, o que poderia levar pelo menos mais um ano. Além disso, a conferência aprovou a necessidade de tornar o MDL mais equilibrado em termos geográficos, uma vez que, dos 400 projetos em andamento, apenas nove estavam localizados na África (UNFCCC, 2006; ENB, 2006).

O governo brasileiro, por sua vez, aproveitou o encontro para apresentar uma proposta de criação de um fundo voluntário voltado a compensar financeiramente países que reduzissem o desmatamento. A ideia discutida na época era um fundo voluntário para compensar países que reduzissem o desmatamento, a semente do Fundo Amazônia.

Também em Nairóbi foi lançado o Relatório Stern (2006), que destacou que as mudanças climáticas representam a maior falha de mercado já vista, com impactos econômicos, sociais e ambientais profundos. Segundo o relatório, agir para reduzir as emissões de gases de efeito estufa custava cerca de 1% do PIB global por ano, enquanto a inação poderia gerar perdas de até 20% do PIB mundial. Caso as emissões continuassem no ritmo em que estavam, estimava-se que a temperatura global poderia aumentar mais de 5°C no longo prazo, gerando impactos devastadores na geografia física e humana. O relatório reforçava que os 10 a 20 anos seguintes seriam decisivos para limitar os danos. Propunha ações como a redução de emissões, a adoção de tecnologias limpas, o controle do desmatamento e a descarbonização do setor energético em 60% até 2050. Defendia que os países desenvolvidos deveriam liderar esses esforços, com cortes de emissões de até 80%. O mercado de carbono era apontado como uma ferramenta para financiar essas mudanças. A mensagem central era clara: ignorar as mudanças climáticas comprometeria o desenvolvimento global, enquanto enfrentá-las com estratégias sustentáveis poderia gerar benefícios econômicos, sociais e ambientais significativos.

Outro ponto interessante, mas ignorado na ampla maioria das análises, é que o Relatório Stern enfatizava a importância dos direitos territoriais como peça central para a gestão sustentável de florestas. O autor argumentava que políticas contra o desmatamento deveriam garantir direitos claros de posse e manejo das terras, reconhecendo as estruturas sociais e culturais dessas comunidades. Exemplos como as concessões comunitárias na Guatemala e o Programa de Gestão Florestal Conjunta na Índia demonstravam que, quando as comunidades tinham autonomia sobre suas terras, elas tendiam a optar por programas de uso sustentável no longo prazo, resultando na regeneração florestal e na melhoria das

condições de vida. Iniciativas como a alocação de royalties em Camarões também mostravam que vincular os benefícios econômicos diretamente às comunidades reforçava o apoio local para práticas de conservação.

Além disso, o relatório destacou a necessidade de enfrentar a pobreza, identificada como um dos principais fatores que impulsionavam a exploração insustentável das florestas. Stern argumentava que oferecer alternativas econômicas às comunidades, como pagamentos por serviços ambientais e manejo florestal sustentável, era essencial para reduzir a pressão sobre os recursos naturais. O reconhecimento dos direitos à terra e a inclusão das comunidades no planejamento e na implementação de políticas ambientais foram apresentados como estratégias eficazes para proteger a biodiversidade, preservar os ecossistemas e promover justiça climática.

Inclusive, o relatório já destacava a importância de financiar diretamente comunidades locais como parte das estratégias globais de combate às mudanças climáticas. Segundo o texto original, ações para conter o desmatamento e gerenciar florestas de forma sustentável devem ser lideradas pelos países onde essas florestas estão localizadas com apoio financeiro significativo da comunidade internacional. Esse apoio deve incluir recursos destinados diretamente às comunidades, reconhecendo seu papel na conservação e sua dependência econômica das florestas. Exemplos de pagamentos por serviços ambientais mostram que transferências diretas para essas populações podem garantir não apenas a preservação ambiental, mas também melhorar as condições de vida e promover o desenvolvimento sustentável em regiões vulneráveis.

2.5 Sementes terminator e interesses comuns de PIPACL e ambientalistas

Do lado de cá do Atlântico, aconteciam as discussões da oitava Conferência das Partes (COP8) da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), em Curitiba (CDB, 2006). As negociações na COP8 não foram tão ambiciosas quanto nas edições anteriores, mas, houve exceções. Uma delas foi a decisão de rejeitar a realização de avaliações de risco caso a caso e testes de campo em GURTs (*Genetic Use Restriction Technologies*, ou Tecnologias de Restrição de Uso Genético). A confirmação da proibição, já decidida na COP5 (CDB, 2000), foi vista como uma vitória temporária para aqueles que se opõem a essas tecnologias,

especialmente os PIPACL, considerando seus impactos socioeconômicos e seu potencial para violar direitos humanos (ENB, 2006).

As GURTs são um conjunto de técnicas biotecnológicas desenvolvidas para controlar o uso de sementes geneticamente modificadas. Essas tecnologias são frequentemente associadas ao termo "sementes terminator", embora esse seja apenas um tipo específico de GURT. Existem dois tipos principais de GURTs: as T-GURTs (*Trait-specific Genetic Use Restriction Technologies*), que restringem o uso de características específicas de uma planta geneticamente modificada, e as V-GURTs (*Variety-level Genetic Use Restriction Technologies*), também conhecidas como "sementes terminator", que fazem com que as sementes produzidas por uma planta geneticamente modificada sejam estéreis, impedindo que os agricultores as replantem (FAO, 2002).

O principal objetivo das GURTs é proteger as patentes das empresas de biotecnologia, garantindo que os agricultores não possam replantar sementes sem pagar *royalties*, o que mantém o controle do mercado nas mãos dessas empresas. No entanto, agricultores de pequena escala acabam prejudicados, pois ficam dependentes da compra anual de sementes, o que aumenta seus custos de produção e ameaça sua autonomia e segurança alimentar. Além disso, as GURTs reduzem a diversidade genética das culturas, tornando-as mais vulneráveis a pragas e doenças, e há o risco de contaminação genética de variedades tradicionais ou selvagens. Outra preocupação era o impacto ético e social dessas tecnologias. Muitos consideram antiético criar sementes que são intencionalmente projetadas para não se reproduzirem, especialmente em um contexto global onde a segurança alimentar é uma preocupação crescente. A imposição de tecnologias que limitam o acesso a sementes também pode resultar em violação dos direitos dos agricultores e das comunidades locais (STEINBRECHER *et al.*, 1998).

Devido a essas preocupações, as GURTs foram alvo de debates intensos na Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB). Na COP5, em 2000, foi estabelecida uma moratória de fato sobre o uso e a comercialização de GURTs, especialmente as V-GURTs (sementes terminator) (CDB, 2000). Basicamente, essa decisão foi reafirmada na COP8 (CDB, 2000), onde se rejeitou a proposta para flexibilizar a regulamentação das GURTs para permitir seu uso em situações específicas.

Um dos casos mais conhecidos envolvendo GURTs foi o desenvolvimento e a controvérsia em torno das "sementes terminator" da Monsanto (atualmente Bayer). As GURTs em questão foram desenvolvidas no final dos anos 1990 pela Delta & Pine Land Company, posteriormente adquirida pela Monsanto, em parceria com o Departamento de

Agricultura dos Estados Unidos (USDA). A tecnologia modificava geneticamente as plantas para que produzissem sementes estéreis após a colheita, impedindo os agricultores de guardá-las e replantá-las. O objetivo declarado das GURTs era proteger os direitos de propriedade intelectual das empresas de sementes, evitando o uso não autorizado das sementes patenteadas. Contudo, críticos argumentaram que isso criava uma dependência das empresas de sementes e enfraquecia os direitos dos agricultores. Outro problema identificado foi a possível perda de biodiversidade agrícola, pois os agricultores deixariam de ser capazes de adaptar sementes às condições locais (SHIVA, 2000).

Em relação às implicações práticas, a introdução de culturas geneticamente modificadas (os já mencionados OGMs), como o algodão Bt na Índia, gerou uma dependência dos agricultores em relação às sementes e insumos químicos fornecidos por grandes corporações, como a Monsanto. Essa dependência resultou em ciclos de endividamento generalizados e, em casos extremos, levou a uma onda de suicídios entre agricultores incapazes de arcar com os custos crescentes. A adoção de tecnologias como as GURTs, especialmente as sementes *terminator*, agravou ainda mais esses problemas. Na Índia, onde a dependência de sementes corporativas já era uma realidade, as GURTs reforçaram o controle das empresas sobre a agricultura, eliminando a possibilidade de os agricultores guardarem e replantarem sementes (STONE, 2007). Em regiões como a África, onde pequenos agricultores dependem fortemente da prática de conservar e replantar sementes para garantir sua subsistência, a introdução das GURTs representava uma ameaça ainda maior, colocando em risco a segurança alimentar e a autonomia dessas comunidades.

Figura 7 – Protestos contra Monsanto no Portão da Índia, Mumbai (2011)



Fonte: ASHA – Alliance for Sustainable and Holistic Agriculture. Foto registrada durante a marcha silenciosa contra o controle corporativo da agricultura, em 9 ago. 2011. Disponível em: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Indian_farmers_at_Gateway_of_India.png. Acesso em: 26 out. 2025.

A COP8 também abordou a questão do conhecimento tradicional e das populações indígenas. Foi aprovado um Plano Estratégico 2006-2010 que reconheceu o valor dos conhecimentos e práticas tradicionais para a conservação da biodiversidade e o desenvolvimento sustentável (CDB, 2006). Esse plano estabeleceu metas específicas para garantir a participação dos povos indígenas e comunidades locais na conservação e o respeito aos seus direitos. Também foi criado um Fundo Voluntário para assegurar a participação efetiva desses povos em todas as discussões. A criação de diretrizes para proteger esse conhecimento e a elaboração de um código de conduta para respeitar a herança cultural e intelectual dessas comunidades também foram decisões importantes (ENB, 2006).

O tema mais controverso foi a participação nas negociações, rememorando a COP4, quando representantes foram expulsos dos debates. Embora os movimentos sociais, a sociedade civil e os representantes indígenas tenham tido um papel relevante, houve frustração com a forma como a participação foi tratada, especialmente nas negociações a portas fechadas sobre o regime de ABS (Acesso e Repartição de Benefícios) e o credenciamento de ONGs. Ao final, o credenciamento de ONGs foi adiado para uma próxima reunião, e a participação indígena nas negociações sobre ABS foi permitida, mas de forma limitada (ENB, 2006). Além disso, as ONGs expressaram descontentamento com a preferência dada ao setor industrial nas discussões.

Uma última curiosidade sobre os PIPACL na COP8 é que foi a primeira que contou com uma participação quilombola, embora em número ainda pequeno⁵¹. Como destacado por uma liderança do movimento 20 anos depois na COP16 em Cali, Colômbia, “estivemos lá em 2006, mas não sabíamos do que se tratava”.

Tirando a lupa dos PIPACL, essa COP foi marcada pela briga por recursos para implementar propostas como a criação de uma rede global de áreas florestais protegidas, que foi adiada devido à ausência de financiamento. O presidente Lula pediu mais ajuda internacional para proteger espécies, criticando a discrepância entre os gastos dos países industrializados para proteger suas fronteiras e os baixos investimentos para salvar o meio ambiente global. Além disso, países como EUA, Austrália, Nova Zelândia e Canadá foram acusados de bloquear avanços, como a luta contra a biopirataria, e a União Europeia foi criticada por frear as negociações (FBOMS, 2006). No geral, a COP8 desagradou a maioria dos ambientalistas.

⁵¹ Assim como após a Rio-92, a COP8 da CDB, realizada em Curitiba em 2006, funcionou como catalisadora de avanços normativos relevantes no Brasil. Em 2007, foi instituída a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), por meio do Decreto nº 6.040, que reconheceu formalmente diversos segmentos sociais como sujeitos de direitos, entre eles quilombolas, seringueiros, pescadores artesanais, ribeirinhos e quebradeiras de coco, com base na autoidentificação e em vínculos com territórios e práticas socioculturais específicas. O contexto internacional também foi marcante, com a adoção da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, que fortaleceu a agenda de direitos consuetudinários e influenciou políticas nacionais. Historicamente, observa-se um processo de segmentação progressiva dos chamados “pobres rurais”, inicialmente compreendidos como um grupo homogêneo, mas que, a partir das décadas de 1970 e 1980, passou a ser desdobrado em categorias como “comunidades locais” e “povos indígenas”, e, posteriormente, “povos e comunidades tradicionais”. Tal categorização se consolidou sob influência das diretrizes da IUCN (1980) e da Convenção 169 da OIT, que assegura o direito à autoidentificação. Em termos analíticos, enquanto os povos indígenas são definidos com base na etnicidade e em vínculos originários com o território, os povos tradicionais tendem a ser identificados por práticas e modos de vida específicos vinculados ao conhecimento tradicional. Um caso emblemático é o das quebradeiras de coco babaçu, cuja identidade coletiva se articula em torno da prática extrativista. No interior da categoria “comunidades locais”, as comunidades afrodescendentes ocupam uma posição particular. Formadas por trajetórias diversas de resistência e territorialidade, muitas dessas comunidades - como os quilombolas no Brasil - lutam pelo reconhecimento de seus direitos culturais e territoriais. Em 2024, na COP16 da CDB, essas populações obtiveram reconhecimento formal como um grupo distinto das comunidades locais no marco da Convenção.

A COP8 exemplificou como os interesses de povos indígenas, comunidades locais (PIPACL) e de grupos ambientalistas⁵² - embora internamente diversos e não homogêneos - podem convergir em alguns pontos e divergir em outros, a depender das prioridades predominantes em cada campo. De forma geral, os ambientalistas concentraram esforços em agendas mais amplas e sistêmicas, como a proposta majoritária de estabelecer uma rede global de áreas protegidas voltada à conservação da biodiversidade em escala planetária. Já entre os PIPACL, prevaleceram demandas ligadas à proteção de seus territórios tradicionais e à garantia de participação efetiva nos processos decisórios, refletindo suas experiências diretas com os impactos da conservação excludente e da marginalização nas instâncias internacionais.

Essa reflexão vale para vários outros pontos. Com relação às áreas protegidas: enquanto os ambientalistas as defendiam como estratégia central para a conservação, os PIPACL frequentemente criticavam essa abordagem por restringir o acesso e o uso tradicional dessas áreas por comunidades locais. Em vários países, a criação de parques nacionais e reservas ambientais resultou no deslocamento de comunidades indígenas e na proibição de práticas tradicionais, como a caça e a coleta.

Outra divergência era o foco das prioridades: os ambientalistas tendiam a priorizar questões de escala global, como mudanças climáticas e perda de biodiversidade, enquanto os PIPACL focavam em problemas locais que se repetiam em várias partes do globo, como a invasão de seus territórios e a falta de reconhecimento de seus direitos. Durante as COPs, essa diferença ficava evidente, com os ambientalistas pressionando por metas globais de conservação e os PIPACL lutando por medidas concretas para proteger suas terras e recursos.

A participação nas decisões também era um ponto de tensão: embora ambos defendessem a inclusão, os PIPACL criticavam a marginalização de suas vozes em favor de interesses corporativos e governamentais, como ocorreu na COP4 (1998), quando representantes indígenas foram expulsos das negociações. Por fim, havia divergências nas visões sobre desenvolvimento e tecnologia: parte dos ambientalistas chegou a apoiar soluções tecnológicas "sustentáveis", com o desenvolvimento da biotecnologia, enquanto os PIPACL tendiam a ser mais céticos, alertando para os riscos de dependência. Essas diferenças refletem

⁵² Sempre que utilizo o termo "ambientalistas" de forma genérica, estou me referindo às posições majoritárias expressas por organizações ambientalistas presentes naquele momento e contexto específico, como nas sessões oficiais ou nas coalizões que atuaram de forma mais visível durante a COP em questão. Reconheço que o campo ambientalista, assim como o campo dos PIPACL, é diverso e por vezes conflitivo, com múltiplas agendas e estratégias.

visões de mundo distintas, mas também destacam a necessidade de diálogo e colaboração para alcançar objetivos comuns.

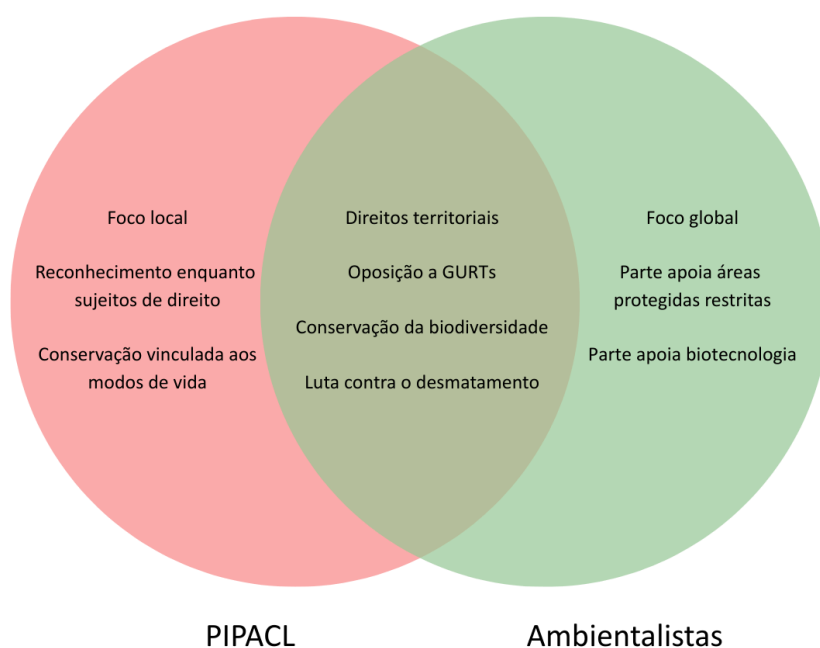
Tabela 10 - Convergências e divergências entre PIPACL e ambientalistas até 2006

Tópico	povos indígenas e comunidades locais (PIPACL)	Ambientalistas	Exemplo
Conservação da Biodiversidade	Destacavam o papel dos conhecimentos tradicionais e práticas sustentáveis na manutenção da biodiversidade.	Defendiam a criação de áreas protegidas e a conservação de ecossistemas ameaçados.	COP7 (2004): Diretrizes para inclusão dos PIPACL na gestão de áreas protegidas.
Oposição às GURTs	Alertavam para a ameaça à soberania alimentar e aos direitos dos agricultores.	Enfatizavam os impactos negativos das GURTs sobre a biodiversidade.	COP5 (2000): Moratória de fato sobre as GURTs.
Áreas Protegidas	Criticavam as restrições ao uso tradicional e os deslocamentos forçados.	Consideravam as áreas protegidas fundamentais para a conservação.	Criação de parques nacionais resultou em restrições para comunidades locais.
Foco das Prioridades	Preocupação central com ameaças locais e imediatas, como invasão territorial.	Priorizavam questões globais, como mudanças climáticas e perda de biodiversidade.	Em COPs, ambientalistas defendiam metas globais, enquanto PIPACL reivindicavam proteção territorial.
Participação nas Decisões	Reivindicavam maior inclusão nos processos decisórios.	-	COP4 (1998): Representantes indígenas foram expulsos das negociações.
Visões sobre Desenvolvimento e Tecnologia	Eram céticos quanto a tecnologias que ameaçavam modos de vida tradicionais.	Alguns viam biotecnologia como solução sustentável.	Transgênicos: Parte dos ambientalistas defendiam seu uso controlado, enquanto PIPACL alertavam para riscos.

Fonte: do autor

Podemos organizar essas informações em um diagrama de Venn. Essa representação permite visualizar os pontos de convergência, divergência e complementariedade entre os dois grupos em temas centrais das convenções internacionais, evidenciando tanto os conflitos quanto as áreas de alinhamento, além de mostrar que, mesmo partindo de prioridades distintas, existem espaços de reforço mútuo e possibilidades de alianças estratégicas.

Diagrama 06 - Diagrama de Venn de PIPACL e ambientalistas, 2006



Fonte: do autor

As divergências aparecem nas áreas exclusivas de cada grupo. Entre elas estão conflitos diretos relacionados a Áreas Protegidas, Participação nas Decisões e Visões sobre Desenvolvimento e Tecnologia, revelando que diferenças estruturais e de visão de mundo seguem como principais fontes de atrito. Já as convergências surgem no espaço de interseção, destacando alinhamentos como a Conservação da Biodiversidade e a Oposição às GURTs, que constituem a base para ações conjuntas. Por fim, a zona de complementariedade mostra como a proteção territorial e o manejo local, defendidos pelos PIPACL, são peças-chave para o alcance das metas globais priorizadas pelos ambientalistas. Nesse sentido, o diagrama ajuda a compreender duas ideias centrais: de um lado, as possibilidades de cooperação e alianças;

de outro, o reconhecimento de que cada agenda tem objetivos próprios e não deve ser subsumida pela outra.

Além disso, os fatores que levam esses grupos a apoiar as mesmas pautas raramente são os mesmos. Ambos os grupos defendem a conservação da biodiversidade, embora com enfoques distintos: os ambientalistas priorizavam a criação de áreas protegidas e a preservação de ecossistemas ameaçados, enquanto os PIPACL destacavam o papel de seus conhecimentos tradicionais e práticas sustentáveis na manutenção da biodiversidade. Um exemplo disso foi o reconhecimento mútuo durante a COP7 (2004), que resultou em diretrizes para a inclusão dos PIPACL na gestão de áreas protegidas.

Além disso, ambos se opunham às GURTs (Tecnologias de Restrição de Uso Genético), especialmente às sementes *terminator*, devido aos riscos socioeconômicos e ambientais. Enquanto os ambientalistas alertavam para os impactos sobre a biodiversidade, os PIPACL enfatizavam a ameaça à soberania alimentar e aos direitos dos agricultores. Essa oposição culminou na moratória de fato sobre as GURTs na COP5 (2000), uma vitória compartilhada.

Outro ponto de convergência era a proteção do conhecimento tradicional, com ambos os grupos defendendo o consentimento prévio informado (PIC) e a repartição justa e equitativa de benefícios (ABS), como evidenciado pelas Diretrizes de Bonn (2002), adotadas na COP6. Por fim, ambos criticavam o modelo de desenvolvimento predatório, com os ambientalistas focando nos impactos ecológicos e os PIPACL destacando os impactos sobre suas terras e culturas, como visto na Cúpula da Terra (1992).

Tabela 11 - Variação de justificativas entre PIPACL e ambientalistas até 2006

Aspecto	Posição	Justificativa
Conservação da Biodiversidade	Ambos defendiam a proteção da biodiversidade.	Ambientalistas focavam em áreas protegidas; PIPACL criticavam restrições ao uso tradicional.
Oposição às GURTs	Ambos se opunham às sementes terminator por riscos socioeconômicos e ambientais.	Motivações diferentes: ambientalistas (biodiversidade) vs. PIPACL (soberania alimentar).
Proteção do Conhecimento Tradicional	Ambos defendiam o reconhecimento e a proteção dos conhecimentos tradicionais.	PIPACL buscavam direitos concretos; ambientalistas focavam em diretrizes globais.

Críticas ao Desenvolvimento Predatório	Ambos criticavam a exploração insustentável dos recursos naturais.	Ambientalistas focavam em impactos ecológicos; PIPACL destacavam impactos culturais e territoriais.
Áreas Protegidas	Ambos apoiavam a conservação de ecossistemas.	PIPACL criticavam deslocamentos e restrições ao uso tradicional em áreas protegidas.
Foco das Prioridades	Ambos buscavam a sustentabilidade ambiental.	Ambientalistas priorizavam questões globais; PIPACL focavam em problemas locais e imediatos.
Participação nas Decisões	Ambos defendiam maior inclusão nos processos decisórios.	PIPACL criticavam a marginalização de suas vozes em favor de interesses corporativos.
Visões sobre Tecnologia	Ambos eram críticos de tecnologias que ameaçavam a biodiversidade.	Ambientalistas apoiavam soluções tecnológicas "sustentáveis"; PIPACL eram mais céticos.

Fonte: do autor

2.6 Os primeiros passos de REDD

Ainda em 2007, aconteceu a COP13 em Bali, na Indonésia, e pela primeira vez a questão das florestas foi incluída como um tema importante para os futuros acordos sobre o clima (UNFCCC, 2007; ENB, 2007). Foi definido que, até 2009, os países precisariam estabelecer metas para reduzir as emissões causadas pelo desmatamento em países em desenvolvimento, já pensando no período pós 2012 (UNFCCC, 2007). O desmatamento e as queimadas ganharam destaque porque, no Brasil, eram responsáveis por 75% das emissões de gases que causam o aquecimento global, colocando o país como o quarto maior poluidor do planeta (ENB, 2007). A Indonésia, que estava em terceiro lugar no ranking, também enfrentava o mesmo problema com o desmatamento. Por isso, um dos principais temas discutidos em Bali foi o programa REDD (Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal), que propunha maneiras de reduzir o desmatamento e suas emissões (ENB, 2007).

Inicialmente, o foco estava exclusivamente no desmatamento. A ideia era simples: países em desenvolvimento com florestas tropicais seriam incentivados a reduzir o desmatamento, e suas emissões evitadas seriam contabilizadas para obter compensações financeiras. O conceito foi inicialmente proposto por pesquisadores brasileiros e americanos como "Redução Compensada de Emissões" apresentada na COP9 (2003). A proposta ganhou força na COP11 (2005), em Montreal, quando a Coalizão de Nações Tropicais, liderada por Papua Nova Guiné e Costa Rica, defendeu incentivos econômicos para a preservação das florestas tropicais. O argumento central era que o custo de manter as florestas deveria ser compartilhado globalmente, dado seu papel na estabilização do clima (IPAM, S/D).

Na COP12 (2006), o Brasil apresentou uma proposta que abordava o desmatamento com base em doações voluntárias, em vez de mecanismos de mercado (GOMES, 2016). Em vez de propor o uso de mecanismos de mercado, como os créditos de carbono (nos quais países ou empresas pagam por emissões evitadas para compensar suas próprias emissões), a proposta brasileira sugeria a criação de um sistema baseado em doações voluntárias internacionais. A ideia era que os países desenvolvidos, que possuem maior responsabilidade histórica pelas mudanças climáticas, financiassem ações de combate ao desmatamento no Brasil por meio de contribuições financeiras voluntárias. Esses recursos seriam direcionados para iniciativas de preservação florestal, monitoramento, manejo sustentável e apoio às comunidades locais, sem que o Brasil precisasse comercializar créditos de carbono no mercado internacional. Como dito anteriormente, esse conceito serviu de base para o Fundo Amazônia, anunciado na COP de Bali e estabelecido em 1º de agosto de 2008 com o Decreto nº 6.527⁵³.

Ainda na COP13 (2007), o tema foi formalizado no “Mapa do Caminho de Bali”, que planejou um mecanismo para integrar o REDD aos esforços climáticos globais após 2012, quando se encerraria o primeiro período do Protocolo de Quioto (UNFCCC, 2007; ENB, 2007). Inicialmente focado apenas no desmatamento evitado, o REDD evoluiu para incluir também a degradação florestal, ampliando sua abrangência e impacto na preservação dos ecossistemas tropicais. Ambientalistas que acompanharam de perto as negociações sobre o REDD e comemoraram os avanços. Povos indígenas e comunidades locais também

⁵³ Estruturado inicialmente para captar doações internacionais com base em resultados verificados de redução de emissões, o fundo se apoiava no histórico recente de queda no desmatamento na Amazônia - promovida sobretudo pela implementação do PPCDAm e pelo uso de sistemas de monitoramento como o DETER. Naquele momento, a participação direta de povos indígenas e comunidades locais (PIPACL) ainda era incipiente, limitada por uma visão tecnocrática da política ambiental. Esse cenário só começa a se alterar com a consolidação do REDD+ nas COPs 15 e 16 (2009-2010), que ampliaram o enfoque do mecanismo para além da redução de desmatamento, incorporando conservação, manejo sustentável e aumento dos estoques de carbono florestal.

aproveitaram a oportunidade para se envolver nas discussões sobre o REDD, reivindicando mais uma vez que sejam incluídos nos acordos e políticas climáticas.

Enquanto os mecanismos de mercado ascendiam nas discussões da UNFCCC, a UNCCD, que havia passado por um período bastante apagado e sem avanços notáveis entre 2000 e 2005 (COP 4 (2000), Bonn, Alemanha; COP 5 (2001), Genebra, Suíça; COP 6 (2003), Havana, Cuba⁵⁴; e COP 7 (2005), Nairobi, Quênia), teve na COP8 (2007, Madri, Espanha) um ponto de inflexão na estratégia de combate à desertificação com a adoção do "Plano Estratégico Decenal e Quadro para o Fortalecimento da Implementação da Convenção (2008-2018)", conhecido como "A Estratégia". Este documento representou um avanço significativo ao focar em objetivos mais mensuráveis e na melhoria da implementação da Convenção. A Estratégia enfatizou a necessidade de melhorar as condições de vida das populações afetadas pela desertificação, o que ressaltava a importância dos PIPACL e seus direitos. Os debates em Madri também começaram a explorar a interconexão entre degradação da terra, mudanças climáticas e perda de biodiversidade, sinalizando a necessidade de abordagens mais integradas, que seriam muito relevantes para os PIPACL, cujos territórios muitas vezes se encontram na intersecção desses desafios. A ênfase em sistemas de monitoramento e avaliação na UNCCD ecoava as discussões sobre MRV (Medição, Relato e Verificação) que estavam ganhando força nas COPs do clima.

2.7 Os embates em torno do conceito de REDD

Olhando especificamente para os PIPACL, é importante destacar dois avanços significativos em 2008 para os direitos dos povos indígenas. Primeiro, a Assembleia Geral da ONU adotou a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (UNDRIP) (NAÇÕES UNIDAS, 2008), que reconheceu o direito desses povos de preservar e desenvolver seus conhecimentos, culturas e práticas tradicionais. Essa declaração foi um marco, pois reafirmou a importância de respeitar e proteger os saberes e modos de vida indígenas em âmbito internacional.

Além disso, foi estabelecido o Fórum Internacional dos Povos Indígenas sobre Mudanças Climáticas (IIPFCC), um espaço formal de representação e negociação para os

⁵⁴ Em Havana a UNCCD designou o Fundo para o Meio Ambiente Global (GEF) como mecanismo financeiro, carregando as mesmas críticas feitas quando o GEF havia sido designado instrumento financeiro da CDB, porém numa escala menos estridente. Como já dito, a UNCCD nunca foi conhecida por sua capacidade de mobilização.

povos indígenas dentro das discussões da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). Esse fórum permitiu que os povos indígenas participassem diretamente das negociações climáticas, garantindo que suas vozes fossem pelo menos ouvidas e registradas.

Também em 2008 aconteceu a Conferência das Partes 14 (COP14), em Poznań, Polônia. As discussões seguiram o cronograma estabelecido pelo “Mapa do Caminho” de Bali, aprovado em 2007, que definiu a COP15 como o prazo para um acordo sobre a estrutura de ação climática global pós-2012, quando expiraria o primeiro período de compromisso do Protocolo de Quioto (UNFCCC, 2008; ENB; 2008). Em Poznań, o foco central foi a cooperação de longo prazo e o desenvolvimento de estratégias para o período pós-2012 (ENB, 2008).

No contexto desta pesquisa, um dos debates mais relevantes da COP14 foi sobre o mecanismo de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD) em países em desenvolvimento. As discussões abordaram a avaliação dos avanços até então e as lacunas metodológicas ainda existentes. Um ponto particularmente polêmico envolveu a linguagem do texto que recomendava diretrizes metodológicas baseadas no Plano de Ação de Bali.

No texto inicial das diretrizes metodológicas do REDD, o foco principal estava na redução de emissões por meio da diminuição do desmatamento e da degradação florestal (ENB, 2008). Ou seja, o mecanismo priorizava ações para evitar que as florestas fossem derrubadas ou degradadas, o que, por sua vez, reduziria as emissões de carbono associadas a essas atividades. O texto não mencionava explicitamente a conservação (proteção de florestas já existentes), o manejo sustentável (uso responsável dos recursos florestais) ou o aumento dos estoques de carbono florestal (recuperação ou expansão de áreas florestais para capturar mais carbono).

Após debates, o texto modificado, baseado no Plano de Ação de Bali, incluiu uma alteração sutil, mas significativa: passou a mencionar a conservação, o manejo sustentável das florestas e o aumento dos estoques de carbono florestal como parte integrante dos futuros mecanismos REDD. Isso significa que, além de evitar o desmatamento e a degradação, o REDD passou a reconhecer a importância de proteger as florestas que já existem, usar os recursos florestais de forma sustentável e recuperar áreas degradadas para aumentar a quantidade de carbono armazenado (UNFCCC, 2008). Essa mudança ampliou o escopo do REDD, incorporando não apenas ações para evitar danos, mas também estratégias proativas

de proteção e recuperação florestal, o que poderia trazer benefícios adicionais para o clima e incluir territórios de comunidades que dependem das florestas (ENB, 2008).

No entanto, as salvaguardas não avançavam no mesmo ritmo. Um dos pontos mais debatidos dentro das negociações sobre REDD foi a inclusão de referências aos direitos dos povos indígenas e à Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (UNDRIP). Enquanto alguns países defendiam a menção explícita desses direitos no texto do REDD, outros argumentavam que o tema deveria ser tratado separadamente, no âmbito do Grupo de Trabalho sobre Ações de Cooperação de Longo Prazo (AWG-LCA) (ENB, 2008), basicamente um “deixa para depois”.

Os representantes indígenas presentes na COP14 manifestaram fortes preocupações em relação ao REDD e aos regimes de mercado de carbono. Para eles, tais mecanismos poderiam agravar desigualdades, ameaçar seus territórios e gerar impactos adversos às suas comunidades. Diante disso, reivindicaram a suspensão dessas iniciativas e defenderam a redução direta das emissões na fonte, em vez da compensação por meio de florestas.

A resposta da COP, protocolar como sempre, veio na forma de recomendações metodológicas que ressaltavam a importância de preparar os países em desenvolvimento para implementar o REDD, mobilizar recursos adicionais e garantir a participação plena e efetiva dos povos indígenas e comunidades locais. No entanto, essa participação deveria respeitar as circunstâncias nacionais e os acordos internacionais pertinentes (UNFCCC, 2008), deixando margem para diferentes interpretações e níveis de compromisso entre os países.

Ao olhar para o histórico das negociações, pode parecer que os PIPACL, em muitos momentos, permanecem isolados, apresentando reivindicações que acabam ignoradas. Mas refletindo sobre o tema, é possível perceber um padrão: COPs com maior visibilidade acabam resultando em maiores avanços, o que não foi o caso de Poznań. Isso porque a principal estratégia dos grupos minoritários nas Conferências das Partes tem sido a mobilização da opinião pública para amplificar suas demandas, utilizando a publicidade como uma ferramenta de pressão. O constrangimento público das nações que se opõem ou negligenciam suas reivindicações desempenha um papel central para colocar suas pautas na agenda global. Essa tática visa expor contradições e inércias, forçando os governos a responderem diante da comunidade internacional e da sociedade civil global (BORTOLOTTI, 2020).

Embora existam países historicamente aliados a essas causas - Noruega, Austrália e Canadá, que frequentemente desempenham um papel fundamental ao trazer tais questões para os debates internos mais restritos -, o apoio desses atores muitas vezes não é suficiente para garantir avanços concretos. Em última instância, o espaço das grandes COPs proporciona

uma vitrine essencial para dar visibilidade às demandas, exercer pressão política e moral sobre os negociadores e, ocasionalmente, conquistar compromissos formais. Sem essa dimensão pública, é raro que as pautas dos grupos minoritários avancem de maneira significativa no âmbito das negociações climáticas multilaterais.

Nas negociações da COP da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), a situação é um pouco diferente de outras conferências internacionais, pois os direitos consuetudinários foram reconhecidos nos textos da Convenção bem cedo, e os PIPACL participam desses espaços desde o início, como fica evidente ao ler os vários relatórios das COPs.

2.8 O petróleo e a biodiversidade

E já que mencionei a CDB, em 2008 ocorreu a nona Conferência das Partes (COP9) da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB, 2008). Um dos principais debates foi o regime de responsabilidade civil, que deveria definir como países ou empresas poderiam ser legalmente responsabilizados por danos ao meio ambiente. A proposta mais amplamente aceita apresentava duas diretrizes principais: a criação de um instrumento juridicamente vinculativo baseado em uma abordagem administrativa, com mecanismos regulatórios gerenciados por administrações nacionais ou internacionais, e a inclusão de uma cláusula específica sobre responsabilidade civil, estabelecendo que os causadores de danos ambientais deveriam ser responsabilizados (ENB, 2008).

Embora o resultado final tenha sido menos ambicioso do que alguns grupos desejavam, a inclusão da cláusula sobre responsabilidade civil no relatório final da Conferência representou um marco importante. Ela introduziu formalmente esse princípio em um acordo internacional e estabeleceu uma base para que futuras negociações ampliassem e fortalecessem os mecanismos de responsabilização, abrindo caminho para regimes mais abrangentes e eficazes.

Um caso bastante estudado foi o caso Chevron-Texaco no Equador, ocorrido entre 1964 e 1992, quando a Texaco (adquirida pela Chevron) operou campos de petróleo na Amazônia equatoriana e foi acusada de despejar bilhões de galões de água tóxica e petróleo no meio ambiente, resultando em uma contaminação generalizada (MREMH, 2015). A água foi severamente contaminada devido à “água produzida”, impactando rios e córregos da região. Essa água continha metais pesados, hidrocarbonetos e outras substâncias tóxicas.

Além disso, a Texaco usou centenas de poços de petróleo sem revestimento para armazenar petróleo bruto e resíduos, o que frequentemente resultava em vazamentos e transbordamentos, contaminando fontes de água próximas. A contaminação afetou gravemente corpos d'água como o Rio Aguarico e o Rio Napo, tornando a água imprópria para consumo, pesca e irrigação, e levando à diminuição das populações de peixes e à destruição das cadeias alimentares locais (SAWYER, 2004).

A contaminação do solo resultou na perda de fertilidade, tornando a terra inadequada para a agricultura e impactando a produção local de alimentos. O solo contaminado prejudicou o crescimento das plantas, causando desmatamento e perda de habitat para a fauna local. Além disso, as substâncias tóxicas no solo entraram na cadeia alimentar, afetando tanto a fauna quanto os seres humanos (SAWYER, 2004).

A poluição do ar foi outro grande impacto ambiental, com a Texaco queimando gás natural (um subproduto da extração de petróleo) em um processo chamado queima de gás, liberando gases tóxicos como metano, dióxido de carbono e dióxido de enxofre na atmosfera. A queima de gás contribuiu para a formação de chuva ácida, o que causou mais danos ao solo, vegetação e corpos d'água. Além disso, as emissões de metano contribuíram para o aquecimento global. Substâncias voláteis, como compostos orgânicos, também evaporaram de vazamentos de petróleo e fossos de resíduos, agravando a poluição (SAWYER, 2004).

A perda de biodiversidade foi um dos efeitos mais significativos desse desastre ambiental. As atividades de extração de petróleo destruíram grandes áreas de habitat de floresta tropical, e a poluição direta do solo, da água e do ar prejudicou a fauna, resultando na redução da biodiversidade (SAWYER, 2004). Muitas espécies de peixes, aves, mamíferos e plantas foram afetadas pela contaminação, e o declínio das populações de espécies-chave comprometeu funções ecológicas essenciais, como a polinização, a dispersão de sementes e o ciclo de nutrientes. A exposição a substâncias tóxicas também afetou a saúde da fauna local, causando falhas reprodutivas, anomalias no desenvolvimento e aumento da mortalidade. A persistência dessas substâncias no ambiente significou que a fauna continuou sendo afetada muito tempo após a contaminação inicial.

Embora o impacto tenha ocorrido principalmente no Equador, ele afetou comunidades indígenas e ecossistemas na bacia amazônica, levantando questões sobre a responsabilidade corporativa e os danos ambientais transfronteiriços (SAWYER, 2004). Comunidades locais processaram a Chevron por danos ambientais causados pela contaminação de solo, água e ecossistemas, resultando em um veredicto de 9,5 bilhões de dólares contra a empresa em 2011. No entanto, a Chevron se recusou a pagar, e o caso gerou uma longa batalha legal,

levantando questões sobre a dificuldade de responsabilizar corporações multinacionais por danos ambientais, especialmente em países em desenvolvimento com capacidade regulatória limitada.

Essa discussão sobre responsabilidade civil está diretamente relacionada ao tema dos OGMs, pauta relevante para os PIPACL, como já mencionado. Isso porque ela é essencial para prevenir práticas como o dumping ambiental (SANDS & PEEL, 2012), em que resíduos perigosos ou OGMs são exportados sem a devida consideração dos impactos ambientais ou sociais nos países receptores. Tais práticas podem prejudicar ecossistemas locais, afetar a saúde das populações e comprometer a sustentabilidade dos territórios, especialmente em contextos onde as comunidades têm pouca capacidade de resistência ou regulação sobre o que entra em seus ambientes.

E falando especificamente sobre PIPACL, vale mencionar que a COP reconheceu que mudanças climáticas e a degradação ambiental afetam gravemente os meios de subsistência desses grupos e a biodiversidade das florestas em que vivem. Por isso, os países foram incentivados a realizar pesquisas que ajudem a entender melhor esses impactos e a garantir que ações para reduzir o desmatamento e a degradação florestal tragam benefícios tanto para a natureza quanto para as comunidades indígenas. Além disso, foi sugerido que os PIPACL possam receber apoio financeiro direto, como pagamentos por serviços ecossistêmicos, quando suas práticas ajudarem a conservar a natureza (CDB, 2008; ENB, 2008).

Outro ponto importante discutido foi o papel do conhecimento tradicional dos PIPACL. A COP 9 adotou o Programa de Trabalho sobre Conhecimentos Tradicionais, que reforçou a valorização, promoção e proteção desses saberes como ferramentas indispensáveis para a conservação da biodiversidade e o desenvolvimento sustentável. O Fórum Indígena Internacional para a Biodiversidade reiterou necessidade da implementação da CDB em conformidade com a Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas (UNDRIP), a criação de regimes *sui generis* para proteção do conhecimento tradicional até 2010 e o reconhecimento dos direitos indígenas aos recursos genéticos (ENB, 2008).

2.9 De REDD a REDD+ passando pelas NbS

Já em 2009, a Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas em Copenhague (COP15) (UNFCCC, 2009) foi um tanto quanto controversa. Pessoas ao redor do mundo todo tinham grandes expectativas de que fosse o ponto de virada na luta contra as

mudanças climáticas, e a Conferência atraiu manifestações massivas, algumas até violentas, pedindo um acordo significativo⁵⁵. Apesar do destaque global sem precedentes dado às mudanças climáticas, o resultado deixou muitos desapontados, com alguns considerando a conferência um fracasso (ENB, 2009).

Durante as negociações, houve avanços em temas como adaptação, combate ao desmatamento e degradação florestal (REDD), além do desenvolvimento de tecnologias. Contudo, os debates sobre financiamento e redução de emissões dividiram profundamente os países. Na última noite, o "Acordo de Copenhague" foi apresentado, mas gerou duras críticas de países como Venezuela, Bolívia e Sudão, que o consideraram antidemocrático e insuficiente. Ainda assim, a maioria das nações reconheceu o acordo como um passo importante, embora imperfeito (ENB, 2009). Um dos destaques foi a criação de uma plataforma para compartilhar conhecimentos indígenas e boas práticas em mitigação e adaptação, fato que anos mais tarde levou à formação da Plataforma dos povos indígenas e comunidades locais (LCIPP) em 2018.

Aqui, em 2009, já era possível falar de REDD+ (Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal, com ênfase em conservação, manejo sustentável e aumento de estoques de carbono florestal). O conceito de REDD, que havia sido introduzido em negociações anteriores já mencionadas, evoluiu para incorporar explicitamente o envolvimento de comunidades indígenas e locais, o que caracteriza o REDD+. Embora a COP15 não tenha culminado em um acordo formal sobre o tema, o evento representou um marco na consolidação do REDD+ como uma estratégia central nas discussões climáticas.

O *"The Little REDD+ Book"* (2009), publicado à época, sintetizou as iniciativas submetidas à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC) e propôs um arcabouço conceitual para a interpretação e avaliação dos diversos modelos de financiamento e implementação do REDD+. Dentre os principais achados do estudo, destacam-se cinco pontos:

⁵⁵ Durante a Conferência, uma manifestação pacífica com cerca de 40.000 pessoas que pediam acordos mais ousados foi marcada por confrontos quando um pequeno grupo de ativistas começou a vandalizar prédios, levando a polícia dinamarquesa a prender quase 1.000 pessoas. A resposta policial foi amplamente criticada, com relatos de manifestantes mantidos em condições desumanas por horas, sem acesso a água, banheiros ou assistência médica, em temperaturas congelantes. Enquanto isso, líderes religiosos e ativistas, apelaram por ações climáticas urgentes e criticaram o desperdício e a negação do impacto humano nas mudanças climáticas, destacando a necessidade de um acordo global vinculativo. Fonte: <https://www.theguardian.com/environment/2009/dec/12/copenhagen-demonstrators-rally-global-deal>

- (1) o REDD+ foi reconhecido como um instrumento fundamental para a mitigação das mudanças climáticas, dada a importância das florestas tropicais na captura e armazenamento de carbono;
- (2) observou-se um consenso emergente em torno da necessidade de um modelo de financiamento híbrido, que combinasse fundos públicos e mercados de carbono, visando à viabilidade econômica do REDD+;
- (3) as propostas apresentaram divergências quanto ao nível de implementação, com alguns defendendo abordagens nacionais e outros enfatizando a relevância de mecanismos subnacionais para assegurar a participação local e a eficácia na redução do desmatamento;
- (4) a distribuição de benefícios e a justiça social foram identificadas como elementos essenciais para o sucesso do REDD+, especialmente no que concerne ao reconhecimento dos direitos de povos indígenas e comunidades locais;
- e (5) apesar dos avanços nos debates, desafios metodológicos significativos persistiram, como a definição de linhas de base confiáveis para o cálculo de emissões evitadas e a garantia da integridade ambiental do mecanismo (PARKER *et al.*, 2009).

Nesse contexto, a postura dos PIPACL era marcada por ceticismo e crítica, intensificadas pela ausência de salvaguardas robustas, pelo receio da perda de autonomia territorial e pela percepção de que o mecanismo favoreceria interesses corporativos e governamentais em detrimento das comunidades. Essa desconfiança se manifestou em diversos pontos de tensão, como a falta de participação efetiva dos PIPACL nas decisões. Havia o temor de que o REDD+ fosse utilizado para reforçar o controle governamental sobre florestas ocupadas sob o pretexto de conservação, e que resultasse na militarização de áreas florestais e na restrição de práticas tradicionais de uso da terra.

Havia críticas à "mercantilização da natureza" e ao "colonialismo de carbono", com líderes indígenas denunciando o modelo como uma forma de os países ricos continuarem poluindo enquanto pagavam por compensações em territórios indígenas, sem benefícios concretos para as comunidades locais (FPP, 2009). A falta de garantias para a distribuição equitativa de benefícios financeiros e a lentidão na implementação de salvaguardas (que só começaram a ser definidas no ano seguinte, em 2010 com as "Salvaguardas de Cancún"), contribuíram para as críticas.

Um último marco importante da COP 15 em Copenhague foi a introdução do termo "soluções baseadas na natureza" (*Nature-Based Solutions*, NbS) (ENB, 2009). Este conceito emergiu como uma resposta integrada à necessidade de adaptação e mitigação das mudanças climáticas, enfatizando o papel crítico dos ecossistemas na proteção do clima e na promoção do desenvolvimento sustentável. As NbS englobam uma gama de ações, incluindo a restauração de ecossistemas, a conservação de áreas protegidas, a agricultura sustentável, a infraestrutura verde e a gestão sustentável de recursos hídricos.

O conhecimento tradicional e as práticas sustentáveis dos PIPACL, acumulados ao longo de gerações, representam exemplos concretos de NbS, como o manejo tradicional de florestas e a agricultura de baixo impacto. O reconhecimento e a valorização desse conhecimento são, portanto, essenciais para a implementação eficaz dessas soluções. Iniciativas como projetos REDD+, restauração de manguezais liderada por comunidades locais e sistemas agroflorestais praticados por comunidades indígenas na Amazônia ilustram a aplicação prática das NbS. Contudo, a conceituação das NbS não esteve isenta de críticas. Uma das principais objeções levantadas pelos PIPACL reside na percepção de que o termo busca renomear práticas e conceitos já existentes, apontando a necessidade de uma abordagem que valorize e integre os conhecimentos tradicionais, em vez de sobrepor-los com novas terminologias (FPP, 2009; LEACH, 2020).

No ano seguinte (2010) aconteceu a décima sexta Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP16), em Cancún, no México (UNFCCC, 2010). Diferente da conferência anterior em Copenhague, Cancún teve menos presença de líderes mundiais, menos atenção da mídia e expectativas mais moderadas. Entre os principais avanços, destacou-se a criação do Fundo Verde para o Clima, um mecanismo financeiro destinado a canalizar recursos dos países desenvolvidos para apoiar ações de mitigação e adaptação nos países em desenvolvimento (ENB, 2010), já com a promessa de US\$ 30 bilhões em financiamento rápido entre 2010 e 2012, seguida pelo compromisso de US\$ 100 bilhões anuais a partir de 2020.

No que tange à iniciativa REDD+, a COP 16 consolidou avanços importantes, com a formalização das Salvaguardas de Cancún (UNFCCC, 2010). Durante as negociações, houve controvérsias, especialmente sobre a utilização de "mercados de carbono" e a linguagem associada a "compensações". A implementação do REDD+ demanda financiamento, e o mercado de carbono foi proposto como uma das fontes para tal. Nesse contexto, empresas ou países emissores de gases de efeito estufa se tornariam grandes financiadores de atividades em territórios tradicionais, pois poderiam "compensar" suas emissões através da aquisição de

créditos de carbono provenientes de projetos de REDD+. Embora apresentasse o potencial de gerar benefícios tangíveis para a conservação florestal e a redução de emissões, a integração com o mercado foi muito criticada, sendo percebida como uma "falsa solução", crítica antiga como já foi dito. Essa percepção derivou da preocupação de que tal integração desviasse o foco das transformações estruturais necessárias no sistema econômico e nas práticas de consumo, além de suscitar questões éticas relacionadas à transformação de florestas e seus serviços ambientais em produtos financeiros (FPP, 2010).

Em contrapartida, termos como "co-investimento" e "responsabilidade compartilhada" encontraram maior aceitação entre as partes envolvidas. Visando mitigar riscos, salvaguardas foram incorporadas ao apêndice do documento final, estabelecendo, por exemplo, que as ações de REDD+ deveriam respeitar os direitos dos povos de PIPACL, considerar as múltiplas funções das florestas e evitar a conversão de florestas naturais (UNFCCC, 2010; ENB, 2010). Essas são as Salvaguardas de Cancún. Basicamente, são um conjunto de princípios e diretrizes com o objetivo de assegurar a implementação social e ambientalmente responsável das atividades de REDD+ que surgiram a partir das pressões dos PIPACL, enfatizando a necessidade de salvaguardar seus direitos territoriais, culturais e de participação, e de garantir o consentimento prévio e informado antes da implementação de projetos REDD+.

Além disso, as salvaguardas buscaram assegurar a proteção da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos, exigindo a realização de avaliações de impacto ambiental e social, bem como a implementação de medidas de mitigação e monitoramento para evitar danos. A governança participativa foi igualmente enfatizada, defendendo a participação ativa dos PIPACL na tomada de decisões e na gestão de projetos REDD+, por meio da criação de mecanismos de participação. A distribuição justa e equitativa de benefícios também foi incluída, buscando garantir que os benefícios gerados pelas atividades de REDD+ fossem distribuídos de forma equitativa entre as comunidades envolvidas, por meio de mecanismos de repartição de benefícios. Por fim, as salvaguardas buscaram prevenir riscos, evitando danos a ecossistemas naturais e comunidades, e prevenindo riscos como a conversão de florestas naturais em plantações, o deslocamento de emissões e a apropriação de terras (FPP, 2010).

As salvaguardas foram bem ambiciosas, com várias partes levantando questões sobre a difícil implementação. De toda forma, elas representaram um reconhecimento formal da necessidade de proteger os direitos dos PIPACL na implementação de projetos REDD+ (ENB, 2010).

Apesar dos avanços, questões críticas permaneceram sem solução. Dúvidas surgiram sobre como contabilizar emissões em cenários complexos e evitar a contagem dupla. Isso ocorre quando um mesmo crédito de carbono é contabilizado por mais de uma entidade, país ou empresa, gerando um erro no balanço global de emissões. Quando um país vende créditos de carbono (por exemplo, gerados por reflorestamento ou energias renováveis) para outro país, mas ambos contabilizam a redução das emissões, isso dá a falsa impressão de que houve uma redução maior do que a real (UNISINOS, 2019). No caso de REDD+, o erro pode acontecer quando o mesmo crédito é vendido em diferentes mercados (como no Mecanismo de Desenvolvimento Sustentável da ONU e no mercado voluntário), levando diferentes compradores a registrá-lo em seus relatórios de emissões.

Além disso, o foco em "florestas" como termo central foi questionado, pois áreas não designadas oficialmente como florestas, mas igualmente relevantes, podem contribuir significativamente para emissões. Economistas, como Nicholas Stern, argumentaram pela ampliação do conceito de REDD+, sugerindo investimentos em paisagens inteiras e alternativas de desenvolvimento sustentável, em vez de limitar-se à proteção florestal estrita (ENB, 2010).

Para os PIPACL, os resultados da COP16 representaram tanto oportunidades quanto desafios. O Fundo Verde para o Clima, por exemplo, poderia financiar projetos de adaptação e mitigação liderados por comunidades locais, reconhecendo seu papel na proteção das florestas e na promoção da sustentabilidade. No entanto, a efetiva participação dos PIPACL na governança do fundo e na implementação de projetos ainda não estava definida claramente. As Salvaguardas de Cancún, por sua vez, representaram um avanço no reconhecimento dos direitos dos PIPACL no contexto do REDD+. No entanto, a implementação dessas salvaguardas exigiria o fortalecimento de mecanismos de monitoramento e avaliação, evitando que os avanços sejam apenas textuais (FPP, 2010).

No evento, o Brasil lançou sua Comunicação Nacional de Emissões de Gases de Efeito Estufa e paralelamente regulamentou a Política Nacional sobre Mudança do Clima por meio do Decreto nº 7.390, assinado em 9 de dezembro (BRASIL, 2010). Com isso, o Brasil se tornou o primeiro país a definir formalmente metas de redução de emissões de gases de efeito estufa, comprometendo-se a limitar suas emissões a no máximo 2,1 bilhões de toneladas de CO₂ até 2020. Embora os avanços da Conferência tenham sido significativos, muitos participantes destacaram que ainda são passos pequenos diante do desafio de reduzir as emissões globais de forma suficiente para evitar mudanças climáticas graves (ENB, 2010).

2.10 Flexibilidade dúbia e as Metas de Aichi

O debate sobre florestas e salvaguardas também esteve presente na décima Conferência das Partes (COP 10) da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), realizada de 18 a 29 de outubro de 2010, em Nagoya, Japão (CDB, 2010), levando à recomendação de mais estudos sobre os impactos positivos e negativos desses projetos na biodiversidade⁵⁶.

O Brasil, mais uma vez, demonstrou sua posição ambígua em relação aos direitos dos PIPACL. Durante as negociações, o Grupo Africano, Japão, Suíça, Jamaica e Índia apoiaram um apelo para garantir os direitos à terra e práticas sustentáveis das comunidades locais, além de mitigar os impactos negativos sobre elas. Contudo, Brasil, Argentina e Japão se opuseram a referências explícitas aos direitos à terra, com o Brasil argumentando que não existe uma definição internacionalmente acordada de "segurança da posse da terra" (ENB, 2010).

Essa alegação, embora tecnicamente correta, foi interpretada por muitos como uma forma de evitar o reconhecimento de direitos territoriais dos PIPACL, o que poderia gerar obrigações legais para o Estado brasileiro. Essa postura gerou críticas por parte de organizações da sociedade civil e de representantes dos PIPACL, que a consideraram um retrocesso em relação aos avanços já conquistados em fóruns internacionais. A ambiguidade na posição brasileira também foi vista como um reflexo das tensões internas no país, onde os direitos dos PIPACL frequentemente entram em conflito com interesses econômicos ligados ao agronegócio e à exploração de recursos naturais.

No entanto, nem florestas nem as idiosincrasias brasileiras foram os pontos mais altos dessa COP. Os grandes marcos da COP10 foram a adoção do Protocolo de Nagoya e das Metas de Aichi para a biodiversidade (CDB, 2010). O Protocolo de Nagoya sobre Acesso a Recursos Genéticos e a Repartição Justa e Equitativa dos Benefícios Derivados de sua Utilização (ABS) foi um acordo suplementar à CDB que forneceu uma estrutura legal para implementar de forma efetiva um dos três objetivos principais da Convenção: a repartição justa e equitativa dos benefícios provenientes da utilização de recursos genéticos.

⁵⁶ Com o passar dos anos e o aprofundamento das questões-chave nas duas COPs (da CDB e da UNFCCC), é cada vez mais evidente a sobreposição de temas entre biodiversidade e clima.

Figura 8 – Conferência da ONU sobre biodiversidade em Nagoya (2010)



Fonte: AP Photo. Disponível em:

<https://i.guim.co.uk/img/static/sys-images/Guardian/Pix/pictures/2010/10/29/1288373059441/Nagoya-biodiversity-confe-007.jpg>. Acesso em: 26 out. 2025.

Em vez de resolver as questões pendentes com propostas claras e equilibradas, que poderiam falhar, as partes controversas foram simplesmente removidas ou substituídas por termos vagos, permitindo interpretações flexíveis, mas também criando um grande espaço para a implementação futura (ENB, 2010). Uma das questões centrais foi se o protocolo deveria incluir “produtos derivados de recursos genéticos”. Esses produtos são, em termos simples, produtos que foram criados ou desenvolvidos a partir de materiais genéticos de seres vivos.

Para compreender melhor, é possível dividir essa definição em partes: (1) recursos genéticos são materiais genéticos de origem vegetal, animal, microbiana ou de qualquer outro organismo vivo. Incluem genes, moléculas e compostos bioquímicos presentes nesses organismos. São a base para a biodiversidade e têm grande valor para a ciência, a indústria e a sociedade em geral; (2) produtos derivados são produtos que foram criados ou modificados a partir desses recursos genéticos. Podem incluir medicamentos, cosméticos, produtos agrícolas, produtos industriais e muitos outros. O processo de criação desses produtos geralmente envolve a extração, modificação ou manipulação do material genético (Salomão *et al.*, 2019).

A questão dos produtos derivados de recursos genéticos levantou questões sobre quem tem direito aos benefícios gerados por esses produtos. Muitos países em desenvolvimento, ricos em biodiversidade, argumentaram que deveriam receber uma parte dos lucros gerados por produtos desenvolvidos a partir de seus recursos genéticos. A solução encontrada foi usar definições amplas para "utilização" e "derivados" nas seções do texto (ENB, 2010). Isso permitiu que os países adaptassem essas definições de acordo com suas necessidades e realidades locais, mas ao mesmo tempo criou uma falta de clareza sobre quais produtos deveriam ou não ser abrangidos pelas regras de repartição de benefícios. Basicamente a ambiguidade permitiu que certos produtos comerciais não fossem considerados "derivados", evitando que sua comercialização estivesse sujeita à obrigação de repartir os benefícios.

Para ilustrar as ambiguidades resultantes, considere o seguinte cenário: um laboratório inglês desenvolveu um medicamento a partir de uma planta nativa do Suriname. A planta, nesse exemplo, é um "recurso genético", e os compostos químicos dela extraídos, são "derivados". Sob a solução da definição ampla, o Suriname teria a prerrogativa de reivindicar uma parcela dos lucros provenientes da comercialização do medicamento, fundamentando-se no fato de que este foi desenvolvido a partir de seus recursos genéticos. No entanto, a Inglaterra poderia contra-argumentar, alegando que o medicamento, na sua forma final de mercadoria, não se enquadrava na definição estrita de "derivado", eximindo-se assim da obrigação de repartir os benefícios. Ou seja, a imprecisão na definição de "derivado" culminou em disputas sobre a inclusão ou não do medicamento nas obrigações de repartição de benefícios.

Para os PIPACL a questão era ainda mais complexa. A falta de clareza nas definições abriu brechas para que empresas explorassem recursos sem a devida compensação, desrespeitando os conhecimentos tradicionais associados a eles e privando as comunidades dos benefícios que lhes seriam devidos.

Em outras palavras, essa indefinição legal fortaleceu a biopirataria e a apropriação indevida do patrimônio genético e cultural dos PIPACL, impactando negativamente seus direitos, sua economia e sua autonomia. Isso aconteceu o Neem, usado medicinalmente na Índia, e o arroz Basmati, símbolo da agricultura tradicional. Empresas ocidentais, buscando lucros, tentaram patentear compostos do Neem e variedades do Basmati, ignorando o uso ancestral e o patrimônio genético dos países de origem. A Ayahuasca, sagrada para povos amazônicos, também foi alvo de tentativas de patenteamento, expondo o conflito entre a exploração comercial e o respeito às tradições indígenas (SHIVA, 1997).

Uma abordagem similar foi usada para resolver a questão de como dividir os benefícios dos recursos genéticos e do conhecimento tradicional que foram adquiridos antes do protocolo entrar em vigor. Em vez de definir isso diretamente, o protocolo criou a possibilidade de um mecanismo global para compartilhar benefícios em situações que envolvem mais de um país, ou onde é difícil obter consentimento. Esse mecanismo poderia, eventualmente, abranger recursos genéticos adquiridos fora da estrutura do protocolo (ENB, 2010). Em resumo, o protocolo adotou uma estratégia de "deixar para depois" a definição de regras claras sobre a repartição de benefícios.

Para ilustrar, imagine que um laboratório farmacêutico dos Estados Unidos coletou sementes de uma planta rara na Amazônia em 2005, antes da implementação do Protocolo de Nagoya. Esses recursos genéticos foram usados para desenvolver um medicamento que agora gera milhões de dólares em vendas. Com a implementação do mecanismo de partilha de benefícios, o governo brasileiro, onde a planta foi coletada, pode tentar negociar uma compensação financeira proporcional aos lucros obtidos com o medicamento, além de garantir o financiamento de projetos de conservação ambiental e desenvolvimento sustentável no território onde a planta é encontrada.

No entanto, com a flexibilidade do protocolo, a empresa farmacêutica pode alegar que as sementes foram coletadas de uma área que, na época, não tinha uma legislação clara sobre o uso de recursos genéticos. O governo brasileiro tem dificuldade em provar que essas sementes realmente pertencem à região amazônica que está sob sua jurisdição antes da entrada em vigor do Protocolo de Nagoya. Isso gera uma disputa legal, já que o Protocolo de Nagoya exige evidências claras para que os benefícios sejam divididos.

Além disso, uma proposta que tinha sido muito defendida por alguns países sobre o uso de conhecimento tradicional publicamente disponível foi retirada do texto (ENB, 2010). O efeito disso foi que os países puderam regulamentar esse tipo de conhecimento em suas próprias leis. A flexibilidade do protocolo sobre como tratar o conhecimento tradicional também abriu a possibilidade de regulamentações através de outros órgãos internacionais, como a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), um ponto que foi muito defendido pelos países desenvolvidos.

Imagine que, em uma comunidade indígena no México, os habitantes detinham um conhecimento tradicional sobre o uso de uma planta para tratar doenças respiratórias. O governo mexicano havia criado uma legislação que exigia que empresas farmacêuticas que quisessem comercializar produtos baseados no conhecimento tradicional indígena deveriam pagar royalties à comunidade. Isso garantiu que a comunidade indígena fosse devidamente

compensada pelo uso de seu conhecimento e tivesse voz na forma como ele era utilizado. Por outro lado, em um país vizinho, na América Central, uma comunidade indígena detinha um conhecimento similar sobre outra planta medicinal. No entanto, o governo não criou uma lei específica para regular o uso desse conhecimento e as empresas farmacêuticas acabaram utilizando o conhecimento tradicional sem compensar a comunidade. Como o Protocolo permitiu que cada país definisse suas próprias regras, o resultado foi uma proteção desigual do conhecimento tradicional.

Além de todas essas brechas, o texto final aprovado na COP incluiu uma linguagem vaga sobre o estabelecimento de "pontos de verificação" para monitorar o uso de recursos genéticos. Basicamente, o protocolo obrigou os países a criar esses pontos de verificação, mas não definiu claramente quais informações precisavam ser divulgadas. Isso foi um ponto de resistência para os países desenvolvidos, que temiam a carga administrativa e a divulgação de informações confidenciais. O protocolo exigiu que os países tomassem "medidas eficazes e proporcionais" para lidar com casos de não conformidade, mas sem especificar o que isso significava (CDB, 2010; ENB, 2010).

Novamente vou tentar ilustrar com um exemplo: uma empresa de cosméticos coleta amostras de um recurso genético (como uma planta exótica) da Venezuela, mas não estabelece um sistema claro para rastrear como esse recurso será utilizado. A Venezuela pode exigir que a empresa forneça informações sobre o uso da planta (por exemplo, na pesquisa, no desenvolvimento de produtos e na comercialização). No entanto, com a flexibilidade dos pontos de verificação, a empresa pode ser obrigada a fornecer apenas informações gerais, sem detalhes específicos sobre o produto final ou os benefícios gerados. Isso dificulta o controle efetivo e a transparência sobre o uso do recurso genético, o que pode resultar em uma repartição de benefícios menos eficaz para o país de origem.

Em síntese, apesar de bastante aclamado (ENB, 2010), o Protocolo contou com disposições vagas, deixando muito trabalho para os advogados e juízes que vão interpretar e aplicar as regras de forma prática.

Felizmente, essa flexibilidade dúbia não afetou as Metas de Aichi para a Biodiversidade, que estabeleceram um plano estratégico para a conservação e o uso sustentável da biodiversidade global no período de 2011 a 2020 (CDB, 2010). O plano delineou uma visão ambiciosa, projetando que, até 2050, a biodiversidade seria valorizada, conservada, restaurada e utilizada de forma sustentável.

Tal visão visava assegurar a continuidade dos serviços ecossistêmicos essenciais e a promoção de um planeta saudável para todas as formas de vida. Essa perspectiva refletiu

tendências emergentes no âmbito da CDB, notadamente a ênfase na valoração dos serviços ecossistêmicos e a integração dos valores da biodiversidade nas economias nacionais, através do desenvolvimento de estudos e metodologias apropriadas.

Um componente central do plano foi a Meta 18, que explicitamente reconheceu a importância dos povos indígenas e comunidades locais (PIPACL). Essa meta estabeleceu que, até 2020, os conhecimentos tradicionais, inovações e práticas dos PIPACL, pertinentes à conservação e uso sustentável da biodiversidade, bem como seus costumes, deveriam ser respeitados, integrados e refletidos na implementação da CDB⁵⁷.

O plano evitou a tentativa de estabelecer metas globais rígidas e difíceis de medir (ENB, 2010). Em vez disso, adotou uma abordagem flexível, permitindo que cada país ou região definisse suas próprias metas conforme suas necessidades e contextos locais. Isso impediu o erro de tentar aplicar as mesmas métricas para todos os países, sem considerar as diversas realidades.

No entanto, essa flexibilidade também significou que os países têm a responsabilidade de definir suas metas e acompanhar o progresso de maneira eficaz. A principal limitação do plano foi que, embora tivesse uma missão global para interromper a perda de biodiversidade e tornar os ecossistemas mais resilientes até 2020, as ações necessárias para alcançar essas metas foram voluntárias, dependendo do comprometimento individual de cada país.

A análise dos debates nas últimas Conferências das Partes (COPs) revela uma tendência crescente à adoção de instrumentos de governança ambiental de natureza flexível e não vinculante. Essa abordagem, que se caracteriza pela ausência de mecanismos coercitivos e pela ênfase em compromissos voluntários, coexiste com a crescente mercantilização da natureza, um fenômeno particularmente evidente nas COPs do clima e fortemente associado aos interesses dos países desenvolvidos.

No âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), observa-se uma resistência considerável à implementação de mecanismos de financiamento baseados em esquemas de mercado. No entanto, a trajetória recente das discussões revela um movimento progressivo em direção a uma abordagem mais orientada pelo mercado, caracterizada por uma crescente flexibilização das regulamentações, que tendem a favorecer os interesses corporativos em detrimento da conservação da biodiversidade. Essa tendência implica uma reconfiguração substancial na gestão e financiamento da biodiversidade em escala global.

⁵⁷ Para mais informações, consultar: <https://www.cbd.int/sp/targets>

Essa transição suscita preocupações significativas. A mercantilização da natureza, ao atribuir valor monetário aos serviços ecossistêmicos e aos recursos naturais, resulta em exploração excessiva e em degradação ambiental, com consequências deletérias para a biodiversidade e para os direitos humanos, especialmente os direitos dos povos indígenas e comunidades locais, que dependem diretamente dos ecossistemas para sua subsistência e bem-estar (SHIVA, 1997).

Outro fenômeno interessante a ser destacado é a evolução das COPs para um verdadeiro "fórum carnavalesco" (ENB, 2010), onde as últimas tendências em mudanças climáticas são apresentadas por meio de uma vasta gama de eventos competindo pela atenção e engajamento do público. Desde eventos paralelos e exposições de tecnologias verdes, até marchas e protestos coloridos, as COPs se tornaram um espaço de intensa atividade, com comentários em tempo real sendo compartilhados pelas redes sociais, como Twitter, Facebook, e milhares de blogs (BORTOLOTTI, 2020). Essa transformação, embora positiva para a visibilidade de grupos minoritários, como os PIPACL, e para a conscientização pública sobre as mudanças climáticas, também gera contradições. A diversidade de vozes e a comunicação em tempo real podem gerar ruídos e desinformação. Além disso, é possível rastrear a crescente discrepância entre as posturas dos representantes dos países nas COPs e as políticas nacionais (SHEA; THORNTON, 2019).

2.11 Salvaguardas, geoengenharia e biologia sintética

No ano seguinte (2011), os anfitriões sul-africanos pediram aos negociadores em Durban que adotassem o espírito do *Ubuntu* durante a 17ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, realizada de 28 de novembro a 11 de dezembro na África do Sul (UNFCCC, 2011; ENB, 2011). As discussões da COP17 resultaram em decisões sobre uma gama de temas, incluindo a prorrogação do Protocolo de Quioto para um segundo período de compromissos, ações cooperativas de longo prazo dentro da Convenção, o lançamento de um novo processo visando a criação de um acordo legalmente vinculante para todos os países da Convenção, e a operacionalização do Fundo Verde para o Clima (ENB, 2011).

Quanto ao segundo período do Protocolo de Quioto, os países decidiram mantê-lo de 2013 a 2017, com a meta de reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 24% a 40% em comparação com os níveis de 1990 (UNFCCC, 2011). No entanto, Estados Unidos, Japão, Rússia e Canadá, que já haviam se retirado ou se recusado a ratificar o protocolo, não

participaram dessa fase. Por outro lado, foi acordado que, após 2020, todos os países deverão se comprometer a reduzir suas emissões, incluindo grandes emissores como China, Índia e Estados Unidos. As metas específicas ficaram para ser discutidas na próxima reunião, no Catar em 2012, com negociações previstas até 2017. No entanto, um problema apontado foi que, entre 2017 e 2020, não haveria um novo acordo em vigor, o que poderia gerar um vazio de compromissos e comprometer os avanços. Além disso, não ficou claro como seriam distribuídas as responsabilidades entre os países mais poluidores e os em desenvolvimento (ENB, 2011).

A COP17 também aprovou o Fundo Verde para o Clima, destinado a apoiar países em desenvolvimento na luta contra as mudanças climáticas (UNFCCC, 2011). Esse fundo deveria ser financiado por contribuições dos países ricos, como Alemanha e Reino Unido, bem como por investimentos do setor privado, com o objetivo de reunir US\$ 100 bilhões por ano até 2020. Esses recursos seriam usados para financiar projetos de proteção ambiental e adaptação às mudanças climáticas (ENB, 2011).

No entanto, aqueles que analisam as negociações a partir de uma perspectiva científica expressaram desânimo com a Plataforma de Durban. O progresso alcançado foi considerado insuficiente, com compromissos que ainda estão longe de atender às urgentes necessidades de mitigação das mudanças climáticas (ENB, 2011).

Ambientalistas e representantes de PIPACL também se uniram às críticas, questionando mecanismos de mercado como o REDD+ e o próprio Fundo Verde para o Clima. Esses mecanismos foram classificados como uma forma de mercantilização da natureza, na qual bens comuns essenciais - como ar, terra, água, biodiversidade e culturas - são transformados em produtos para o mercado (CS, 2011). Ativistas denunciaram que o Banco Mundial e o setor financeiro internacional, aproveitando-se da crise climática, buscam se beneficiar da commodificação desses bens, enquanto retardam soluções verdadeiramente eficazes para enfrentar a emergência climática.

Outro marco dessa tendência de mercantilização aconteceu na COP 10 da UNCCD, em Changwon (2011), quando foi lançada a "Iniciativa de Changwon" e o "Fórum Empresarial de Gestão Sustentável da Terra" (SLM Business Forum). A criação do fórum marcou, de forma inédita, a entrada oficial do setor privado nas negociações internacionais da UNCCD. Isso aconteceu mesmo sem que os países tivessem conseguido resolver, desde a COP 9 (2009, em Buenos Aires), um impasse central: a indefinição sobre como dividir responsabilidades entre o Secretariado da Convenção e o Mecanismo Global (GM), especialmente no que dizia respeito ao financiamento e à coordenação das ações.

Em teoria, a ideia por trás dessas novas iniciativas era positiva, pois buscava atrair recursos adicionais para o combate à desertificação e a gestão sustentável da terra. No entanto, sua implementação abriu espaço para uma nova dinâmica política e econômica: ao colocar empresas no centro das negociações, criou-se o risco de que interesses ligados ao lucro entrassem em choque com os direitos de posse da terra e com as formas tradicionais de subsistência das comunidades locais. Esse foi o início de um debate que, nos anos seguintes, se tornaria cada vez mais intenso sobre até que ponto o envolvimento do setor privado poderia contribuir ou, ao contrário, gerar conflitos em torno da justiça social e ambiental.

E assim chegamos em 2012. O debate sobre REDD+ continuava como bola da vez na décima primeira reunião da Conferência das Partes (COP 11) da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), realizada de 8 a 19 de outubro de 2012, em Hyderabad, Índia. A conferência focou em definir o papel da CDB em relação ao REDD+, especialmente no que diz respeito à biodiversidade (CDB, 2012).

Uma das principais discussões envolveu salvaguardas para garantir que as ações de REDD+ não prejudicassem a biodiversidade nem as comunidades locais (PIPACL). No entanto, surgiram preocupações entre países em desenvolvimento sobre as salvaguardas voluntárias. Esses países temiam que elas pudessem, na prática, se tornar condições obrigatórias impostas por doadores internacionais para liberar recursos do REDD+.

Um ponto polêmico foi a proposta de criar indicadores para monitorar se os países em desenvolvimento estavam cumprindo as salvaguardas de REDD+. Muitos países argumentaram que esse monitoramento traria custos adicionais para os governos locais, sem garantia de que os benefícios do REDD+ compensariam essas despesas. Apesar disso, a maioria dos participantes ficou razoavelmente satisfeita com o desfecho (ENB, 2012).

O resultado final evitou interferências da CDB nas negociações de mudança climática conduzidas pela UNFCCC e criou um plano de ação. Esse plano inclui a apresentação de um relatório de progresso sobre as salvaguardas REDD+ na próxima COP da CDB e uma revisão mais aprofundada na COP 13. Contudo, a ideia de criar indicadores para monitorar as salvaguardas foi abandonada para facilitar o acordo entre as partes.

Aqui, como vimos anteriormente, a flexibilidade adotada no texto e a ausência de um mecanismo vinculante significou que as salvaguardas poderiam ser ignoradas ou implementadas parcialmente. Tudo depende do comprometimento político de cada governo e do grau de pressão exercido por financiadores, sociedade civil e PIPACL. Em alguns casos, a implementação de salvaguardas pode ser vista como um obstáculo para atrair investidores ou acelerar projetos. Isso pode levar à priorização de resultados financeiros, como a venda de

créditos de carbono, em detrimento da proteção da biodiversidade ou do respeito aos direitos das comunidades (FPP, 2012). Ambientalistas e PIPACL saem perdendo novamente, com a COP dando mais um passo em direção à mercantilização da natureza.

Além de REDD, tanto a geoengenharia quanto a biologia sintética foram temas centrais na COP 11 e para representantes dos povos indígenas e comunidades locais, mas os resultados não atenderam às expectativas, sendo considerados derrotas em ambos os casos. No caso da geoengenharia, havia uma divisão clara entre os países: alguns defendiam a aplicação do Princípio da Precaução para evitar potenciais danos ambientais causados por essas tecnologias, enquanto outros argumentavam que pesquisas na área poderiam ser úteis para mitigar os efeitos das mudanças climáticas.

Além disso, o debate foi atravessado por preocupações sobre como esse tema seria tratado em outros fóruns internacionais, como a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). O resultado final foi um compromisso frágil: a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) concordou em retomar o debate "no momento apropriado", ou seja, após a publicação do quinto Relatório de Avaliação do IPCC, previsto para 2015 (CDB, 2012). O texto final não estabeleceu um mecanismo global claro para regulamentar a geoengenharia. A linguagem vacilante utilizada na decisão refletiu a falta de consenso, já que alguns países se recusaram a rotular as decisões como uma "moratória" oficial.

A ausência de uma regulamentação global clara para a geoengenharia permite que países ou empresas realizem experimentos climáticos potencialmente prejudiciais sem consulta prévia ou controle, colocando comunidades locais em risco direto, especialmente nas regiões onde essas tecnologias podem ser testadas. Qualquer impacto ambiental negativo, como mudanças no clima local, acidificação dos solos ou efeitos na biodiversidade, pode afetar gravemente os territórios de povos indígenas e comunidades que dependem diretamente da natureza para sua subsistência (SHIVA, 2024).

Em relação à biologia sintética, as expectativas também eram altas. Desde a COP 10, ONGs e países em desenvolvimento já alertavam sobre os riscos potenciais dessa tecnologia para a biodiversidade e esperavam que, na COP 11, fosse adotada uma proibição temporária (moratória) para impedir o avanço dessas práticas até que seus impactos fossem melhor compreendidos (ENB, 2012). No entanto, o resultado ficou aquém disso: os países foram apenas incentivados a aplicar o Princípio da Precaução, mas limitado a situações onde a biologia sintética representasse uma ameaça significativa e comprovada à biodiversidade. Além disso, o texto final incluiu referências a normas internacionais, como as da Organização

Mundial do Comércio (OMC) (CDB, 2012), o que gerou preocupações sobre possíveis limitações na aplicação do Princípio da Precaução.

A falta de uma moratória implicava que novos organismos criados por essa tecnologia poderiam ser liberados no meio ambiente antes de seus impactos serem completamente compreendidos. Esses organismos poderiam competir com espécies nativas, afetar a biodiversidade e trazer riscos desconhecidos para os ecossistemas. Além disso, referências às normas da Organização Mundial do Comércio (OMC) demonstram claramente a vitória dos interesses comerciais sobre a precaução ambiental (NAVDANYA INTERNATIONAL, 2022), dificultando a aplicação de salvaguardas.

Por fim, em relação à COP 11 da CDB, é importante destacar os apelos por financiamento feitos ao GEF, aos doadores, às partes e a outros, solicitando que considerassem fornecer suporte técnico e recursos financeiros para o desenvolvimento de indicadores sobre conhecimento tradicional e o uso sustentável consuetudinário. Embora o Canadá e a União Europeia tenham se esforçado para incluir mecanismos de financiamento direto para PIPACL nas discussões, não obtiveram sucesso (ENB, 2012). Vale ressaltar que mesmo que esses apelos não tenham gerado resultados imediatos dentro da COP, tiveram repercussões fora dela, influenciando as diretrizes de financiamento da cooperação internacional e do capital privado, especialmente de fundações familiares.

Assim, é possível rastrear outra tendência também bem delimitada durante essa década: tem se formado uma espécie de "divisão" nos tipos de financiamento direcionados à conservação junto com PIPACL. Por um lado, temos os financiamentos voluntários, que envolvem recursos provenientes de doadores, fundações, e instituições que se comprometem a apoiar projetos relacionados ao conhecimento tradicional, uso sustentável consuetudinário e preservação ambiental. Esses recursos vêm de uma abordagem mais filantrópica e de cooperação internacional, em que a alocação dos fundos é mais flexível e orientada por princípios de solidariedade, muitas vezes com foco em temas que alinham os interesses dos PIPACL às agendas globais de biodiversidade e mudanças climáticas.

O livro *Philanthrocapitalism and the Erosion of Democracy* (SHIVA, 2022) sistematiza críticas a esse modelo, argumentando que a filantropia pode comprometer a autonomia das comunidades locais e distorcer as prioridades de conservação. O livro alerta para a concentração de poder nas mãos de um pequeno grupo de bilionários e grandes corporações, que utilizam suas fundações para influenciar políticas públicas sem o devido escrutínio democrático. Essa concentração de poder acaba por desviar as prioridades de políticas públicas, priorizando soluções de mercado em detrimento de abordagens universais

e inclusivas, e leva à fragmentação de serviços públicos. Diante desse cenário, é latente pensar em alternativas que garantam que os recursos sejam utilizados em benefício do interesse público.

Por outro lado, há o crescimento de uma segunda via de financiamento, que é mais ligada aos mecanismos de mercado. Esses mecanismos envolvem, por exemplo, a compensação por emissões de carbono, o pagamento por serviços ambientais e outras iniciativas que buscam transformar a preservação ambiental e o uso sustentável dos territórios em ativos financeiros. Embora esses modelos ganhem cada vez mais espaço e atraiam grandes fluxos de investimento privado, eles são frequentemente criticados pelos PIPACL. A principal crítica está no fato de que esses mecanismos muitas vezes transformam a natureza e os recursos das comunidades em *commodities* negociáveis, sem levar em consideração os direitos territoriais, culturais e o consentimento prévio e informado das comunidades afetadas, conforme dito anteriormente.

2.12 Perdas, danos e REDD+ Indígena

Voltando às COPs, 2012 também foi o ano da COP 18 do clima, realizada em Doha. A Conferência ocorreu no final de um ano marcado por eventos climáticos extremos recordes, como o furacão Sandy nos Estados Unidos e fortes chuvas e inundações em várias partes da Ásia. Antes do início da Conferência, um relatório do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) destacou a grande lacuna entre as promessas feitas pelos países para reduzir as emissões e o que, na realidade, seria necessário para limitar o aumento médio da temperatura global a 2 graus celsius acima dos níveis pré-industriais. Além disso, o Banco Mundial divulgou um alerta sobre o risco de um aumento de 4 graus na temperatura global, caso os países não adotem ações mais ambiciosas para combater as mudanças climáticas. Quando a COP começou, as notícias sobre o Tufão Bopha nas Filipinas, que causou mais de 600 mortes e deixou 300.000 pessoas desabrigadas, serviram como um lembrete sombrio da realidade da crise climática (UNFCCC, 2012; ENB, 2012).

O principal objetivo dessa conferência era avançar nas negociações para criar um acordo global sobre mudanças climáticas até 2015. Um dos pontos mais discutidos foi o financiamento para ajudar os países em desenvolvimento a combater as mudanças climáticas. A meta era alcançar US\$ 100 bilhões por ano até 2020, conforme acordado em 2009 em Copenhague. No entanto, ao final da cúpula, muitas questões importantes ainda não estavam

resolvidas, como os detalhes da segunda fase do Protocolo de Quioto e o financiamento para os países em desenvolvimento, o que causou um impasse entre os países ricos e os mais pobres (ENB, 2012).

Especificamente sobre financiamento, estimativas de agências da ONU e o próprio Relatório Stern (2006) indicavam que os custos de mitigação e adaptação para os países em desenvolvimento estavam na ordem de centenas de bilhões de dólares, podendo até ultrapassar um trilhão de dólares por ano. Nesse contexto, a meta de US\$ 100 bilhões para 2020 era quase irrelevante.

Uma decisão positiva tomada em Doha foi a preparação de um mecanismo internacional para ajudar os países em desenvolvimento a lidar com as perdas e danos causados pelas mudanças climáticas (UNFCCC, 2012). Até então, as perdas e danos sofridos por esses países, decorrentes de eventos climáticos extremos como tempestades, furacões, chuvas intensas, inundações e secas, foram amplamente excluídos da discussão sobre adaptação na Convenção e, conseqüentemente, não estavam contemplados nas discussões de financiamento. Em Doha, os países em desenvolvimento lutaram arduamente para obter maior reconhecimento sobre o tema e garantir que perdas e danos pudessem ser elegíveis para financiamento dentro da Convenção. Vários países desenvolvidos, especialmente os Estados Unidos, se mostraram resistentes a esse conceito, particularmente à ideia de vincular esses danos à responsabilidade dos países com maiores emissões. No entanto, foi um avanço significativo para os países em desenvolvimento que, ao final, uma decisão foi acordada sobre perdas e danos (ENB, 2012). A decisão incluiu um preâmbulo que destacou o papel da Convenção no tratamento desses impactos e uma decisão operacional que reconheceu a necessidade de aumentar o financiamento e a tecnologia para apoiar as ações necessárias (UNFCCC, 2012).

O conceito de perdas e danos emerge no contexto das mudanças climáticas para descrever os impactos negativos que excedem a capacidade de adaptação de comunidades e ecossistemas. Tais impactos englobam prejuízos irreversíveis decorrentes de eventos climáticos extremos, como tempestades, furacões, inundações, secas prolongadas e ondas de calor, bem como alterações climáticas de longo prazo, a exemplo da elevação do nível do mar, desertificação, perda de geleiras e acidificação dos oceanos. As perdas e danos manifestam-se tanto em dimensões econômicas, com a perda de propriedades, infraestrutura e meios de subsistência, quanto em dimensões não econômicas, abrangendo a perda de vidas, saúde, cultura e patrimônio.

Nesse cenário, os indígenas e comunidades locais destacam-se como grupos particularmente vulneráveis. Sua dependência direta dos recursos naturais para subsistência, cultura e bem-estar os torna suscetíveis à degradação ambiental e a eventos climáticos extremos, que podem comprometer sua segurança alimentar, hídrica e cultural. A ocupação de territórios em áreas de alta vulnerabilidade climática, como zonas costeiras, regiões áridas e semiáridas, e áreas de montanha, agrava essa situação. Embora os conhecimentos tradicionais dos PIPACL sejam valiosos para a adaptação, eles podem não ser suficientes diante de impactos extremos e irreversíveis. A marginalização e exclusão social, frequentemente enfrentadas por esses grupos, limitam ainda mais sua capacidade de adaptação e recuperação⁵⁸. Nesse contexto, a decisão da COP de criar um mecanismo internacional para lidar com perdas e danos foi um primeiro passo para fortalecer apoio financeiro e tecnológico para esses grupos.

Além disso, na COP18, os PIPACL estavam focados na pauta de REDD+ (Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal). A COICA (Coordenação das Organizações Indígenas da Bacia Amazônica) teve um papel destacado ao promover sua Proposta REDD+ Indígena (RIA), que apresentou recomendações essenciais para garantir que os povos indígenas fossem adequadamente reconhecidos e envolvidos no processo de desenvolvimento de um mecanismo REDD+.

A proposta da COICA abrangia mais de quatro milhões de hectares de floresta amazônica, com iniciativas piloto de REDD+ conduzidas por comunidades indígenas. Na prática, a RIA propunha a implementação de planos indígenas de gestão territorial e ambiental (PGTA) como uma estratégia central para a conservação das florestas nos territórios indígenas. Esses planos não se limitavam à conservação dos estoques de carbono florestal, mas também visavam a preservação das culturas e modos de vida das populações indígenas, com um enfoque sustentável no manejo florestal.

A RIA, portanto, buscou integrar a conservação ambiental à reprodução física e cultural dos povos indígenas, ao mesmo tempo em que contribuía para a proteção da biodiversidade amazônica. Como parte desse projeto, a COICA, junto com a COIAB (Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira), trabalhavam no desenvolvimento de uma experiência piloto de RIA na Amazônia brasileira. Apesar de não gerar resultados nos textos da Convenção, o esforço resultou em novas parcerias (IPAM, 2013).

⁵⁸ Para mais informações, consultar:

<https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/climate-change.html>

Esse posicionamento da COICA e de outras organizações indígenas da América Latina representou uma divergência notável em relação à postura dominante no movimento indígena internacional, que considerava o REDD+ como uma falsa solução para as mudanças climáticas (WARTINI, 2024), refletindo as distintas realidades, prioridades e estratégias dos PIPACL em diversas regiões do mundo.

A postura dominante no movimento indígena internacional caracterizava-se por um ceticismo em relação ao REDD+, manifestado por diversas organizações globais, especialmente aquelas ligadas a redes internacionais como a Indigenous Peoples' Global Summit on Climate Change e o International Indigenous Peoples' Forum on Climate Change (IIPFCC).

As principais críticas dirigidas ao REDD+ incluíam a percepção de que o mecanismo promoveria a mercantilização da natureza, transformando florestas e ecossistemas em *commodities* e priorizando interesses econômicos em detrimento dos direitos indígenas e da proteção ambiental. Além disso, havia preocupações de que o REDD+ pudesse resultar na violação de direitos, através da apropriação de terras indígenas, da restrição do uso tradicional dos territórios e da marginalização das comunidades locais nos processos de decisão. A falta de garantias efetivas de salvaguardas sociais e ambientais também era um ponto de crítica, com muitos temendo que os povos indígenas ficassem vulneráveis a abusos e exclusão. Por fim, o REDD+ era criticado por priorizar excessivamente o sequestro de carbono em detrimento de outros valores das florestas, como a biodiversidade, a cultura e os modos de vida indígenas. Essa postura crítica levou muitas organizações indígenas a rejeitarem o REDD+ como uma "falsa solução" que não abordava as causas estruturais das mudanças climáticas e poderia perpetuar injustiças ambientais e sociais (WARTINI, 2024).

Em síntese, a divergência entre a COICA e outras organizações indígenas globais em relação ao REDD+ pode ser interpretada como um conflito entre uma abordagem pragmática e uma abordagem mais crítica. A COICA buscou negociar e influenciar a implementação do REDD+ para garantir a proteção de seus direitos e territórios, reconhecendo a realidade política e econômica do REDD+ e buscando adaptá-lo aos interesses dos povos indígenas. Em contraste, organizações indígenas globais seguiam com uma abordagem crítica, questionando os fundamentos do REDD+ e sua relação com a natureza.

2.13 O futuro que nem todos queremos

Já em terras brasileiras, ainda em 2012, ocorreu a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (UNCSD), conhecida como Rio+20 (NAÇÕES UNIDAS, 2012). Muitos esperavam que a Rio+20 iniciasse novos processos e promovesse mudanças significativas na estrutura internacional, como a criação de um Alto Comissariado para as Gerações Futuras, a elevação do Programa Ambiental da ONU ao status de agência especializada, a definição de meios concretos para a implementação de metas ou até mesmo o estabelecimento de um “roteiro” para a economia verde. No entanto, o documento final da conferência foi bastante modesto em relação às expectativas (ENB, 2012).

Entre os vários fatores que explicam esse fato, um dos mais notáveis é que a realização da Rio+20 coincidiu com o ciclo eleitoral presidencial nos Estados Unidos em seus meses finais e com uma crise sem precedentes na zona do euro. Esse cenário político global adverso contribuiu para que muitos pontos do texto negociado resultassem em uma postura de “adiar decisões”, evitando compromissos detalhados e objetivos concretos.

O resultado não trouxe surpresas. Já era esperado que a declaração final fosse genérica e desprovida de compromissos obrigatórios para os países (FPP, 2012). Isso se deve ao contexto global delicado, e à necessidade de consenso em convenções da ONU, onde um único voto contrário pode bloquear qualquer decisão. Foi exatamente o que aconteceu: a declaração foi sendo progressivamente esvaziada, e nenhum compromisso significativo foi alcançado (ENB, 2012).

O documento final reconheceu o conceito de economia verde, um paradigma que, para muitos críticos, equivale à mercantilização da natureza. Contudo, o documento também contemplou a possibilidade de os países adotarem políticas econômicas verdes distintas, reconhecendo a diversidade de abordagens possíveis. E estabeleceu-se que qualquer transição para economias sustentáveis deveria respeitar os conhecimentos tradicionais e os modos de vida, transcendendo a mera atribuição de valor de mercado (FPP, 2012).

As discussões sobre a temática florestal se desenrolaram tardiamente, resultando em um diálogo oficial acelerado e insatisfatório. O documento final apresentou um texto conciso que reconheceu o papel de órgãos da ONU, como o Fórum das Nações Unidas Sobre as Florestas (UNFF), na formulação de políticas florestais internacionais, com o apoio de instituições financeiras globais, a exemplo do Banco Mundial e do GEF, no âmbito da Parceria Colaborativa para as Florestas (PCF) (NAÇÕES UNIDAS, 2012). Embora o texto

tenha destacado a relevância dos direitos consuetudinários, a implementação das ações foi condicionada à legislação nacional, um ponto crítico considerando que muitos países ainda não reconhecem os direitos dos PIPACL (FPP, 2012). A participação ativa dos povos indígenas e comunidades locais na proteção de vastas áreas florestais globais não foi explicitamente reconhecida no documento final (NAÇÕES UNIDAS, 2012).

Figura 9 – Protesto indígena na Rio+20, Rio de Janeiro (2012)



Fonte: EPA/Marcelo Sayão. Disponível em:
https://www.telegraph.co.uk/multimedia/archive/02255/bow-and-arrow_2255966k.jpg.
Acesso em: 26 out. 2025.

Outro ponto crítico foram os megaempreendimentos. Apesar da forte oposição das comunidades indígenas à exploração predatória em seus territórios, os governos reafirmaram a relevância da mineração para o desenvolvimento. Durante as negociações, povos indígenas e ONGs expressaram profunda decepção com a tentativa de alguns governos de eliminar as disposições sobre direitos humanos (FPP, 2012), resultando na ausência de menções explícitas na decisão final sobre o tema (NAÇÕES UNIDAS, 2012).

Apesar da ausência de uma abordagem baseada em direitos nos resultados oficiais da Rio+20, o documento "O Futuro que Queremos" incluiu referências inéditas ao respeito aos conhecimentos e culturas tradicionais, à garantia da participação plena e efetiva dos PIPACL

e à relevância de instrumentos internacionais, como a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (UNDRIP) (FPP, 2012).

As principais críticas questionaram a representatividade do texto em relação a um futuro desejável. A resistência concentrou-se, em grande medida, na proposta de "economia verde", um conceito que, segundo o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, visa impulsionar o crescimento econômico e a geração de empregos por meio de investimentos em sistemas de baixa emissão de carbono, eficiência energética e conservação da biodiversidade. Embora a proposta busque "manter, melhorar e reconstruir o capital natural", especialmente para comunidades vulneráveis, a visão de natureza como capital de mercado conflita com as posições históricas dos PIPACL. Ademais, a economia verde proposta na Rio+20 ignorava a insustentabilidade intrínseca de práticas que pressupõem a finitude dos recursos naturais (FPP, 2012).

O governo brasileiro e a mídia internacional exploraram amplamente a presença dos povos amazônicos em trajes tradicionais durante o evento, utilizando-os para fins de registro fotográfico. No Kari-Oca II, o governo destacou a criação de um fundo destinado à promoção da cultura indígena. Contudo, essa iniciativa contrastou com a aprovação da construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, um projeto controverso com impactos ambientais significativos na Amazônia. Há época já havia a previsão de que a construção da usina resultaria no deslocamento de milhares de indígenas, cujas terras ancestrais serão inundadas (FRANK, 2012).

O desmatamento na Amazônia, embora tenha mostrado queda desde 2005, ainda era instável, e a criação de novas áreas protegidas contribuiu para a redução. No entanto, a implementação de leis florestais ainda era ineficiente, com críticas à Lei nº 11.952/2009, que facilitava a regularização de ocupações ilegais. Outro ponto foi a diminuição das unidades de conservação na Amazônia, com a MP 558/2012 reduzindo o tamanho de várias áreas protegidas, principalmente afetadas pelos reservatórios das hidrelétricas. O Código Florestal, também em debate, antes mesmo de ser votado, já tinha causado repúdio internacional (MONTEIRO, 2017).

Em síntese, os resultados da Conferência refletem um mundo dividido: de um lado, a dificuldade dos governos nacionais em romper com os paradigmas de crescimento econômico dominante e reafirmar os princípios e compromissos estabelecidos em 1992; de outro, o clamor dos povos indígenas e movimentos sociais por abordagens alternativas ao desenvolvimento sustentável (FPP, 2012). O documento final, intitulado “O futuro que queremos”, reconheceu o conceito de economia verde, criticado como uma tentativa de

comercializar a natureza, mas também admitiu que os países têm liberdade para adotar diferentes políticas econômicas verdes (FPP, 2012; CS, 2012). Além disso, destacou que qualquer transição para economias sustentáveis deve respeitar os conhecimentos tradicionais e os meios de vida que vão além de uma lógica puramente mercantil (NAÇÕES UNIDAS, 2012; ENB, 2012).

Durante o evento, os PIPACL se voltaram para temas como a garantia dos direitos territoriais, a valorização da diversidade biológica e cultural e a proteção dos conhecimentos ancestrais. Também enfatizaram a importância da participação efetiva, incluindo o direito à consulta e ao consentimento prévio, livre e informado, como pilares para decisões que afetam seus territórios. Além disso, cobraram o balanço das metas da Rio 92, destacando a necessidade de maior responsabilização e compromissos concretos para a proteção ambiental e cultural (CS, 2012).

Os povos indígenas participaram ativamente de encontros e ações, tanto no período preparatório quanto durante a Cúpula, promovendo debates e iniciativas dentro e fora do Riocentro. Alguns grupos, reunidos no espaço Kari-Oca II, enfatizaram a relevância das culturas indígenas, dos direitos da Mãe Terra e rejeitaram a mercantilização da natureza e dos ecossistemas, criticando o modelo capitalista dominante. Outras organizações indígenas da América Latina e da Amazônia se mobilizaram no "Campamento Tierra Libre y Vida Plena" para demandar o reconhecimento de seus direitos sobre terras, territórios e recursos naturais, em oposição às políticas governamentais que priorizam atividades extrativistas, grandes empreendimentos, como a Usina Belo Monte, e a expansão do agronegócio.

Paralelamente, os quilombolas lançaram a Frente Nacional em Defesa dos Territórios Quilombolas para denunciar a violência enfrentada por comunidades quilombolas em todo o Brasil. Cerca de 800 lideranças participaram do evento, cobrando do poder público ações concretas para acabar com anos de conflitos. A principal iniciativa da Frente foi a campanha "Rio dos Macacos É Aqui", em solidariedade à comunidade quilombola Rio dos Macacos, na Bahia, que denuncia abusos cometidos pela Marinha na Base Naval de Aratu (AGÊNCIA BRASIL, 2012).

Já as quebradeiras de coco babaçu apresentaram o projeto "Babaçu é Vida" durante a Rio+20, destacando a importância do babaçu para a subsistência de suas comunidades e para a conservação ambiental (BRASIL, 2012). O projeto enfatizou a gestão sustentável dos babaçuais, essenciais para a biodiversidade e a proteção de territórios tradicionais, demonstrando a busca por reconhecimento do papel das quebradeiras no desenvolvimento sustentável. Outra iniciativa foi a criação do Fundo Babaçu, visando fortalecer a autonomia

econômica e a capacidade de gestão das comunidades para investir em projetos sustentáveis e na defesa de seus territórios.

Toda essa disparidade entre o debate oficial e a atuação dos movimentos territoriais na Rio+20 revelou uma dinâmica complexa, onde a esfera institucional, marcada por um esvaziamento das discussões substanciais contrastou com a crescente mobilização e avanço das pautas dos movimentos sociais. Enquanto o diálogo formal se diluiu em consensos superficiais e na reafirmação de compromissos genéricos, os movimentos territoriais, por sua vez, aproveitaram o espaço da Conferência para dar visibilidade às suas demandas, articular alianças e promover debates paralelos.

2.14 Panorama da segunda década

Entre 2002 e 2012, o mundo enfrentou uma série de desafios que intensificaram a crise socioambiental e evidenciaram a fragilidade dos sistemas econômicos e políticos (AON BENFIELD, 2012). A instabilidade do sistema financeiro mundial afetou profundamente a economia global, enquanto os conflitos geopolíticos, especialmente no Oriente Médio, resultaram em guerras devastadoras, como as do Afeganistão, Iraque e Líbia, que causaram milhões de mortos e grande destruição ambiental. O impacto dessas guerras foi ampliado pela falta de estabilidade política e econômica, exacerbando as tensões internacionais e deixando um legado de sofrimento humano e destruição de infraestruturas vitais (ENB, 2012).

Além disso, a precarização do trabalho e a crescente desigualdade social marcaram essa década, com o desemprego estrutural e o subemprego afetando mais de um bilhão de trabalhadores em todo o mundo. A pobreza extrema e a insegurança alimentar atingiram cerca de um bilhão de pessoas, muitas das quais viviam sem acesso adequado à água potável, enquanto a expectativa de vida em muitos países africanos permanecia abaixo dos 50 anos, contrastando com a média superior a 80 anos nos países mais ricos. Ao mesmo tempo, as emissões de carbono per capita em países "em desenvolvimento" começaram a superar as dos países desenvolvidos, e os impactos das mudanças climáticas se tornaram mais evidentes e destrutivos (AON BENFIELD, 2012).

A década também foi marcada por uma crescente insatisfação com a abordagem das negociações multilaterais sobre desenvolvimento sustentável (RUFFINI, 2018). A Rio+20 fechou este ciclo, mas deixou evidente que as promessas de um novo modelo econômico e ambiental sustentável estavam longe de ser cumpridas (LORENZETTI; CARRION, 2012).

As discussões sobre a economia verde e os limites planetários foram marginalizadas nas negociações, e a ciência mais recente sobre os pilares do desenvolvimento sustentável raramente foi refletida nas decisões governamentais (RUFFINI, 2018).

Nesse contexto, assistimos a um aprofundamento da divisão entre países desenvolvidos e em desenvolvimento refletida nas diferentes prioridades atribuídas à mitigação e à adaptação às mudanças climáticas. Essa divisão de interesses, acompanhada de disputas sobre responsabilidades e financiamento, levou ao enfraquecimento de compromissos vinculantes dentro das COPs nessa década. Mecanismos obrigatórios têm sido progressivamente substituídos por acordos voluntários, adotando uma política do constrangimento (FALKNER, 2016) que parece não funcionar como o esperado. Essas mudanças refletem a dificuldade de alcançar consensos globais e a pressão política e econômica exercida por países e blocos de interesses que buscam proteger suas economias e evitar sanções.

A ausência de mecanismos vinculantes favorece países com maior poder econômico, que podem assumir e bancar compromissos voluntários, enquanto os países em desenvolvimento ficam à mercê de promessas de financiamento climático que frequentemente não se concretizam. Essa dinâmica acaba por comprometer a eficácia das ações globais contra a crise climática, enfraquecendo a responsabilidade coletiva e perpetuando desigualdades históricas no acesso a recursos e nas capacidades de resposta. Assim, a divisão nas COPs ameaça a solidariedade necessária para enfrentar o desafio climático e evidencia as disparidades estruturais que continuam a marcar as relações internacionais no contexto ambiental.

Nesse contexto, a mercantilização da natureza ganhou força com a crescente adoção de mecanismos de mercado para a conservação ambiental, como créditos verdes, pagamentos por serviços ambientais (PSA) e a transformação de bens naturais em *commodities*. Por um lado, essa tendência trouxe impactos positivos, como a geração de incentivos financeiros para a conservação, ao atribuir valor econômico a serviços ecossistêmicos, atraindo o setor privado para a agenda ambiental e ampliando o financiamento e a inovação em soluções sustentáveis. Programas como o REDD+ (Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal) têm potencial para integrar conservação e desenvolvimento, especialmente em países com florestas tropicais.

No entanto, a transformação da natureza em *commodities* resulta na perda de parte do seu valor intrínseco e cultural, tratando-a como mero recurso econômico. Há riscos de injustiça ambiental, já que mecanismos como créditos de carbono podem beneficiar grandes

empresas e países ricos, enquanto comunidades locais e indígenas são excluídas dos benefícios ou até mesmo prejudicadas por restrições ao uso de seus territórios. Outro problema é a falta de efetividade em alguns casos, com críticas sobre a "lavagem verde" (*greenwashing*) e a falta de transparência na implementação desses mecanismos (SHUTTLEWORTH, 2024).

Outra tendência da década foi a segmentação progressiva dentro da parcela dos "pobres rurais" e, posteriormente, dos povos indígenas e comunidades locais (PIPACL). Essa diferenciação trouxe avanços como o reconhecimento de identidades e direitos específicos, fortalecendo as lutas por territórios e autonomia. Políticas públicas mais direcionadas, como o Programa Brasil Quilombola, são exemplos de como essa segmentação pode gerar ações mais efetivas. Além disso, a maior visibilidade e protagonismo desses grupos em fóruns nacionais e internacionais têm ampliado sua capacidade de pressão política, pois eles se tornam vozes importantes na política do constrangimento (BORTOLOTTI, 2020).

No entanto, a segmentação pode levar à fragmentação dentro dos movimentos, dificultando a articulação entre diferentes grupos e enfraquecendo a união em torno de pautas amplas, como a justiça socioambiental. Há também o risco de instrumentalização, em que governos e ONGs usam a segmentação para justificar políticas paternalistas ou cooptar lideranças, limitando a autonomia dos movimentos. Além disso, desigualdades internas podem ser acentuadas, privilegiando algumas comunidades ou lideranças em detrimento de outras.

Olhando para os PIPACL, é possível afirmar que a década foi marcada por uma tendência de maior reconhecimento em espaços internacionais, embora esse avanço não tenha necessariamente se traduzido em maior poder de decisão ou espaço efetivo (FRANK, 2012). O auge desse reconhecimento foi a adoção da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (UNDRIP), em 2007. Esse avanço está diretamente ligado à popularização das COPs e de outros fóruns internacionais, que estão se tornando ambientes de intensa atividade, caracterizados por uma ampla gama de eventos paralelos, exposições, protestos e debates - amplificados pelo papel das redes sociais (BORTOLOTTI, 2020). Contudo, tratava-se de um instrumento de *soft law*, sem caráter vinculante, e que encontrou resistência por parte de diversos Estados.

O engajamento público em relação às COPs aumentou consideravelmente, tornando-as não apenas eventos técnicos, mas também plataformas acessíveis e atraentes para uma audiência global mais ampla (ENB, 2009). Isso contribuiu para maior conscientização sobre as mudanças climáticas, especialmente ao incluir temas como justiça climática, direitos

dos povos indígenas e a conservação baseada em comunidades. A pluralidade de vozes nas COPs também representa um avanço significativo, já que esses espaços passaram a incluir, além de governos, uma diversidade de atores: ONGs, movimentos sociais, cientistas, empresas e representantes de comunidades locais, o que fortaleceu o caráter democrático e diversificado das discussões (BORTOLOTTI, 2020). Para os PIPACL, essa visibilidade global e a mobilização de ativistas aumentaram a pressão sobre governos e empresas, exigindo compromissos mais ambiciosos e reconhecendo a importância de seus territórios e saberes tradicionais na mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

No entanto, essa popularização trouxe também desafios. A multiplicidade de eventos paralelos e a competição por atenção dentro das COPs muitas vezes resultaram em debates superficiais, com maior ênfase em discursos e imagens simbólicas do que em soluções. Isso cria o risco de um esvaziamento das discussões centrais, desviando o foco da implementação de políticas concretas. Além disso, apesar do maior reconhecimento, muitos grupos do sul global, incluindo PIPACL, ainda enfrentam barreiras significativas para participar plenamente das COPs (TORMOS-APONTE, 2021). Entre essas barreiras estão a língua, a falta de recursos financeiros, restrições logísticas e limitações políticas que dificultam o acesso e a efetiva influência desses atores nos processos decisórios (UNFCCC, 2022).

Olhando para os cinco eixos da agenda ambiental, em resumo, a definição do problema climático passou por um processo de expansão, incorporando de forma mais explícita a relação entre mudanças climáticas, conservação da biodiversidade e territórios tradicionais. Relatórios científicos passaram a reconhecer que povos indígenas, comunidades locais e afrodescendentes (PIPACL) desempenham papel central não apenas na conservação ambiental, mas também em estratégias de mitigação. O Relatório Stern (2006), por exemplo, qualificou as mudanças climáticas como “a maior falha de mercado já registrada”, evidenciando os custos econômicos da inação e a necessidade de uma resposta global coordenada. De forma significativa, o relatório mencionou o apoio direto a organizações indígenas como uma alternativa de elevada relação custo-benefício.

Simultaneamente, multiplicaram-se os estudos demonstrando que os PIPACL figuravam entre os grupos mais vulneráveis à crise climática. Os impactos não eram meramente abstratos, mas se materializavam em ameaças diretas a territórios, modos de vida e sobrevivência cultural. A degradação de ecossistemas, a perda de biodiversidade e a intensificação de eventos climáticos extremos afetavam de forma desproporcional esses povos. O caso do povo Saami, cuja subsistência tradicional foi comprometida pelo aquecimento global, ilustra a gravidade dessa vulnerabilidade.

A governança ambiental global se consolidou como um sistema multiator. Embora os Estados permanecessem como protagonistas nas negociações formais das Conferências das Partes (COPs), outros atores ampliaram sua capacidade de influência. Redes transnacionais de povos indígenas, como a Coordenação das Organizações Indígenas da Bacia Amazônica (COICA) e o Fórum Internacional dos Povos Indígenas sobre Mudanças Climáticas (IIPFCC), adotaram estratégias mais sofisticadas, incluindo a realização de eventos paralelos e o uso intensivo da mídia internacional para exercer pressão política.

Organizações ambientalistas globais, embora com agendas diversas, por vezes convergiram com as demandas indígenas, especialmente na crítica a tecnologias de risco ou soluções tecnocráticas controversas. Ainda assim, a participação dos PIPACL continuou marcada por profundas assimetrias de poder tanto internas (entre indígenas, comunidades locais e afrodescendentes) quanto externas, refletindo os limites estruturais do multilateralismo.

No âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), o Protocolo de Nagoya (2010) estabeleceu um marco jurídico para a repartição de benefícios relacionados ao uso de recursos genéticos. Apesar disso, o texto final manteve várias ambiguidades, permitindo interpretações divergentes e abrindo margem para práticas de biopirataria. Ainda no contexto de CDB, as Metas de Aichi para a Biodiversidade (2010) introduziram a Meta 18, que reconheceu explicitamente a importância dos conhecimentos tradicionais dos PIPACL. Todavia, como se tratava de metas voluntárias, a efetividade permaneceu restrita. Essa combinação de avanços normativos e ambiguidade regulatória consolidou uma característica persistente da governança ambiental global: a flexibilidade interpretativa como mecanismo de acomodação de interesses divergentes.

Os mecanismos de implementação passaram a ser fortemente mediados pelo financiamento internacional, que se tornou o principal motor da governança ambiental. O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) e, posteriormente, o programa REDD, constituíram os principais instrumentos de captação de recursos para projetos de mitigação em países em desenvolvimento. Contudo, ambos foram alvos de críticas quanto à transparência, eficácia e aos riscos de apropriação indevida de terras reivindicadas por PIPACL.

Uma limitação estrutural desses programas reside em sua lógica de incentivo: privilegiam agentes que apresentavam planos de desmatamento iminente em detrimento das comunidades que historicamente mantêm a floresta em pé. A linha de base para cálculo de elegibilidade frequentemente desconsidera áreas legalmente protegidas, reproduzindo, assim,

um viés que recompensa potenciais degradadores em lugar de reconhecer práticas sustentáveis já existentes.

Além disso, o Fundo de Adaptação foi instituído com o objetivo de apoiar países em desenvolvimento mais vulneráveis. Entretanto, sua dotação orçamentária revelou-se insuficiente, e o acesso aos recursos foi restringido por complexos requisitos burocráticos.

No âmbito da UNCCD, a COP8 (Madri, 2007) aprovou o Plano Estratégico Decenal (2008-2018), com ênfase na melhoria das condições de vida das populações afetadas pela desertificação. Ainda assim, a efetividade dos mecanismos permaneceu limitada pela complexidade e as questões operacionais da conferência.

Importa ainda destacar que o movimento indígena não se apresentou como um bloco homogêneo: enquanto a COICA adotava uma postura pragmática, buscando influenciar a implementação do REDD+, outras organizações indígenas rejeitavam categoricamente o mecanismo. Essa heterogeneidade reforça a ideia de que a noção de “falsa solução” é dinâmica, variando conforme contexto político e estratégias de mobilização.

Apesar das limitações de sua influência formal, a atuação dos PIPACL nas COPs foi fundamental para dar visibilidade internacional às suas críticas, vocalizando uma certa insatisfação global crescente com a baixa ambição dos governos e com a distância entre compromissos multilaterais e transformações efetivas, evidentes no fracasso da COP15 (Copenhague, 2009) e na falta de resultados concretos na Rio+20 (2012).

Descendo a nível local, nessa década o Brasil liderou o mundo na criação de áreas protegidas, sendo responsável por quase 60% de todas as terras destinadas à conservação no período, segundo uma análise com base em dados do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e do Centro Mundial de Monitoramento da Conservação (WCMC). Entre 2000 e 2008, o país estabeleceu 869.360 quilômetros quadrados de novas áreas protegidas, representando um aumento de 53% em relação ao total existente em 2000. Em seguida na lista estão a Austrália (125.128 km²), a China (114.913 km²), o Peru (75.049 km²) e a República Democrática do Congo (44.833 km²) (MONGABAY, 2009).

Paradoxalmente, o Brasil também registrou a maior perda de florestas durante a mesma década. Cerca de 175.000 quilômetros quadrados da Floresta Amazônica foram desmatados entre 2000 e 2010. Além disso, uma área ainda maior do Cerrado foi destruída no mesmo período. A Mata Atlântica, uma das florestas tropicais mais ameaçadas do país, também sofreu grandes perdas, com pelo menos 3.000 quilômetros quadrados desmatados durante a década. Além disso, o país retirou o status legal de proteção de cerca de 52.000 km² de terra (BERNARD *et al.*, 2014).

Em meio a essa contradição, o Brasil consolidou sua posição como referência mundial em questões ambientais. O início da década foi marcado por avanços significativos: o Ministério do Meio Ambiente (MMA) era liderado por uma ministra amplamente reconhecida, os movimentos sociais estavam integrados ao governo, e novos mecanismos de fiscalização, como o PPCDAm e o DETER, auxiliavam no combate ao desmatamento com eficácia (GUIMARÃES, 2024). Políticas rígidas, decretos reconhecendo direitos consuetudinários e a implementação de agendas ambientais e socioambientais das ONGs evidenciaram um período de forte cooperação, financiamento internacional e ganhos institucionais. Esse ímpeto, no entanto, começou a perder força após a COP de Curitiba, quando setores do agronegócio, mineração e infraestrutura reagiram contra essas conquistas.

A saída da ministra do MMA marcou um ponto de inflexão. Megaempreendimentos passaram a ganhar prioridade, especialmente sob o guarda-chuva do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), anunciado como a "arca da salvação" econômica. Com isso, a agenda socioambiental foi progressivamente marginalizada. Mecanismos infralegais começaram a ser usados para paralisar processos de titulação de territórios, aumentando os conflitos no campo. Decretos e medidas provisórias, como o Terra Legal⁵⁹, facilitaram a grilagem de terras e reduziram áreas de proteção, enfraquecendo as políticas e instrumentos que protegiam a floresta. O PAC, inicialmente celebrado, revelou uma trajetória de destruição ambiental (JARDIM; SILVA, 2015).

Ao chegar em 2012, o governo brasileiro estava enfraquecido em sua capacidade de liderar a agenda ambiental. As oportunidades de aproveitar a atenção internacional para consolidar avanços - como ampliar a titulação de territórios e criar áreas de conservação - foram subutilizadas. Na véspera da Rio+20, ações apressadas tentaram mitigar críticas, como a visita da Ministra de Direitos Humanos ao Quilombo Rio dos Macacos (FIOCRUZ, S/D), mas evidenciaram o enfraquecimento do compromisso ambiental.

Assim como nas negociações internacionais, onde o Brasil buscou acordos sem ambição evitando assuntos delicados, a política nacional refletia um esforço de equilíbrio precário entre diferentes setores da sociedade, incluindo movimentos sociais, setores empresariais e partidos políticos, com debates acalorados sobre temas como a reforma do

⁵⁹ O Programa Terra Legal, criado pela Lei nº 11.952/2009, teve como objetivo promover a regularização fundiária de terras da União na Amazônia Legal, concedendo títulos de propriedade a ocupantes que atendessem a critérios como tempo de ocupação e tipo de atividade desenvolvida. A iniciativa buscava ordenar a ocupação do solo (combatendo grilagem e desmatamento ilegal), promover o desenvolvimento sustentável (incentivando o uso adequado dos recursos naturais e a geração de renda) e garantir segurança jurídica (facilitando o acesso a crédito e serviços). No entanto, o programa foi alvo de críticas, especialmente em relação aos seus impactos sobre povos indígenas e comunidades tradicionais, além de questionamentos sobre sua efetividade no combate ao desmatamento.

Código Florestal e a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte (MONTEIRO, 2017). A década encerrou com o "colosso ambiental" fragmentado, marcado por retrocessos que comprometeram parte das conquistas do início do período.

PIPACL começaram a década ocupando um novo papel como base de apoio a um governo constituído (PACHECO; GOMES, 2023), inseridos nos recém-criados conselhos e em cargos de terceiro escalão, e foram aos poucos perdendo espaço político. No entanto, esse período entre 2002-2012 marcou o início de um processo de profissionalização e internacionalização que lhes conferiu maior autonomia. Insatisfeitos com os rumos do governo e a posição de beneficiários reservada pelos projetos governamentais e pelas grandes ONGs, os movimentos começaram a delinear caminhos próprios, consolidando suas estruturas e estratégias. À medida que se fortaleciam, os movimentos passaram a utilizar os espaços conquistados em instâncias internacionais como arenas para pressionar por pautas locais. Essa atuação estratégica permitiu ampliar o alcance de suas demandas e consolidar o reconhecimento de sua capacidade de gestão territorial, criando uma nova dinâmica entre o local e o global.

Esse processo foi transformando, gradualmente, a lógica de elaboração e implementação das políticas públicas. Estavam em construção, por exemplo, a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), articulando movimentos indígenas, parceiros (como ONGs e universidades) e o Estado. Paralelamente, iniciavam-se os debates para a construção das diretrizes da Gestão Territorial e Ambiental de Quilombos (GTAQ), refletindo um esforço para ampliar o escopo das políticas públicas voltadas para comunidades quilombolas. É claro que esses avanços dependiam dos ventos políticos do governo, mas, mesmo assim, foi se consolidando um ambiente de busca constante por autonomia - um termo que ganhou cada vez mais espaço no vocabulário e nas práticas dos movimentos.

Nas décadas passadas, autonomia era praticamente uma palavra proibida nos movimentos em virtude do legado autoritário deixado pelo regime militar. Para os militares, qualquer reivindicação de autonomia territorial, cultural ou política (a base dos direitos consuetudinários) era interpretada como uma ameaça à integridade nacional, alimentando a paranoia de possíveis movimentos separatistas (OLIVEIRA FILHO, 1987). Por vezes essa falácia apareceu nas CPIs das ONGs, normalmente acompanhada do medo da internacionalização da Amazônia.

De todo modo, com a participação crescente em conselhos e projetos, as lideranças iam se profissionalizando, especialmente no campo da gestão (BRITO, 2023).

Gradativamente, percebeu-se a necessidade de contar com quadros especializados dentro dos movimentos, como advogados e comunicadores próprios, capazes de atuar de forma estratégica na defesa de direitos e na visibilidade das causas. Esse processo foi impulsionado por apoios financeiros, que iam conformando o que os movimentos chamam hoje de “fortalecimento institucional”, com destaque para o papel da Fundação Ford na época (CASTRO, 2021).

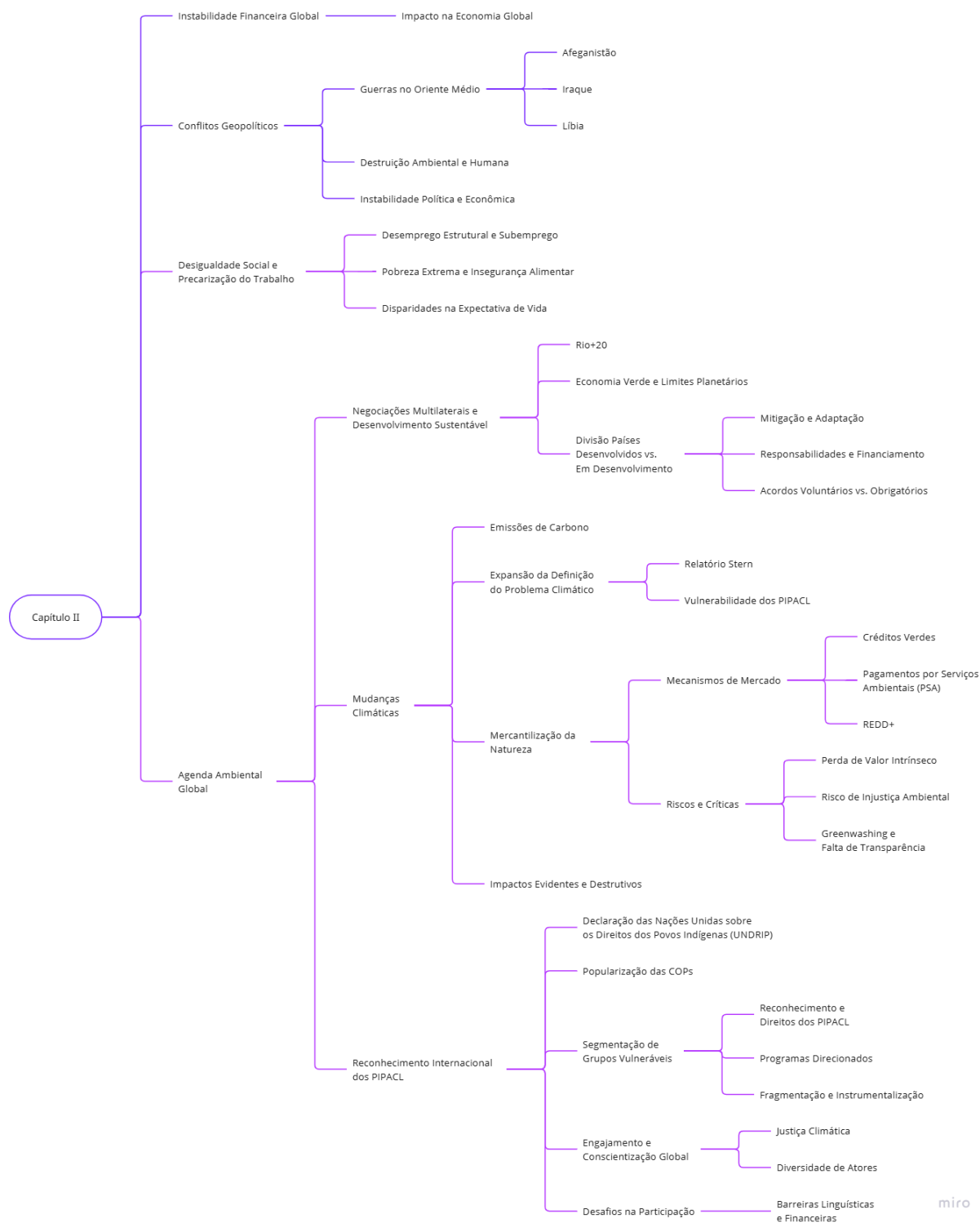
Paralelamente, crescia a pressão por espaços de profissionalização diferenciada, o que levou à criação de programas de pós-graduação, turmas específicas em cursos de graduação e outras iniciativas voltadas para a formação de profissionais capacitados em questões indígenas e de comunidades locais (ARTES, 2019). O Mestrado Profissional em Sustentabilidade junto a Povos e Territórios Tradicionais (MESPT), criado em 2009 na Universidade de Brasília (UnB), foi consequência desse processo.

Ao longo da década, observou-se um crescimento significativo no número de publicações acadêmicas (DU, 2017), jornalísticas e técnicas sobre temas relacionados à conservação ambiental, os direitos dos povos indígenas e comunidades locais, e os impactos sociais e ambientais dos grandes projetos de infraestrutura (SOARES; CASTILHO, 2022). Essa produção de conhecimento alimentou debates cada vez mais aprofundados sobre os custos e benefícios de mega empreendimentos, como hidrelétricas, mineração, agronegócio e rodovias, especialmente em territórios tradicionalmente ocupados.

Nesse contexto, as redes de articulação dos movimentos sociais foram se ampliando e se tornando mais complexas. Movimentos brasileiros começaram a se conectar de maneira mais efetiva com o cenário internacional (MARIN; CARVALHO, 2019), trazendo para o debate local questões como REDD+, PIC e PSA. Essas pautas, embora promissoras em termos de recursos financeiros e reconhecimento global, não vinham sem críticas. Enquanto algumas lideranças abraçavam essas agendas, identificando nelas oportunidades para maior protagonismo e sustentabilidade, as bases frequentemente sentiam que esses debates estavam distantes de suas necessidades mais imediatas, como acesso à terra, segurança alimentar e sobrevivência cotidiana.

Chegando ao final da década, o quadro geral era de movimentos de PIPACL mais organizados e interconectados, ainda que marcados por tensões internas e desafios externos. A busca por maior autonomia era um objetivo central, com lideranças mirando na capacidade de gerir recursos, implementar iniciativas e exercer protagonismo em arenas nacionais e internacionais. Assim como no primeiro capítulo, tentei organizar um diagrama sintetizando as informações deste segundo capítulo:

Diagrama 07 - Fluxograma da segunda década



Fonte: do autor

Capítulo III - Terceira Década: drill, baby, drill (2012-2021)

Este capítulo trata de demandas dos PIPACL em uma década marcada por rupturas e crises múltiplas. Nele, apresento falhas sistêmicas, com a inatingibilidade das metas de biodiversidade estabelecidas nas Metas de Aichi e das metas climáticas previstas no Acordo de Paris, acompanhadas da naturalização do *overshoot* da meta de 1,5°C. Também abordo as pressões antrópicas, expressas pela expansão agressiva das cadeias produtivas de *commodities* como soja e carne bovina, além dos riscos associados aos avanços biotecnológicos, especialmente os *gene drives*. Por fim, examino os novos contextos que emergiram, como o impacto da pandemia e a virtualização das COPs, o avanço do Marco Global de Biodiversidade pós-2020 e a estagnação dos mecanismos de financiamento para povos indígenas e comunidades locais.

3.1 Receita de fracasso: soja, carne bovina e óleo de palma

Um ano após o Tufão Bopha (2012) ter devastado as Filipinas durante a COP em Doha, a Conferência de Mudanças Climáticas de Varsóvia (COP19), em 2013 (UNFCCC, 2013), foi inaugurada sob o impacto do Supertufão Haiyan, a mais intensa tempestade a atingir a costa até então, que novamente causou destruição no país (DW, 2013). Às vésperas da COP, a comunidade científica reforçou o alerta de que as mudanças climáticas eram inegáveis, com efeitos já perceptíveis em diferentes regiões do mundo, como enchentes no Oriente Médio e na Europa, além de secas prolongadas nos Estados Unidos e na Austrália.

Dois meses antes da Conferência, o Grupo de Trabalho I do IPCC concluiu que a influência humana sobre o clima era evidente e que conter o avanço das mudanças climáticas exigiria reduções substanciais e contínuas nas emissões de gases de efeito estufa (IPCC, 2013). A Organização Meteorológica Mundial também destacou que 2013 estava entre os dez anos mais quentes já registrados, com o derretimento acelerado de calotas polares e geleiras contribuindo para a elevação do nível do mar a patamares inéditos (WMO, 2013). E com os impactos já em curso, as análises apontavam para a insuficiência das respostas internacionais. O Relatório de Emissões do PNUMA revelou um aumento nas emissões no mesmo ano

(2013) e alertou que a janela de oportunidade para limitar o aquecimento a 2°C estava se fechando (ENB, 2013).

Em meio a esses debates, o grande tema da COP19 foi REDD+. Após oito anos de negociações, os países finalmente chegaram a um acordo, chamado Quadro de Varsóvia para REDD+, que definiu regras sobre como medir os resultados, onde buscar financiamento e como as instituições deveriam funcionar (UNFCCC, 2013). No entanto, dois desafios surgiram: quem financiaria o REDD+ e como coordenar as diversas iniciativas já em andamento. Antes mesmo do acordo, muitos projetos estavam sendo implementados por diferentes países, organizações e empresas, cada um com suas próprias regras. Isso dificultou a criação de um sistema único e fez com que o financiamento ficasse mais fragmentado (ENB, 2013).

No fim, as decisões tomadas não criaram um mercado global para financiar REDD+, como alguns esperavam. Em vez disso, os países concordaram em seguir um modelo baseado em fundos, que, segundo algumas estimativas, pode precisar de até 30 bilhões de dólares por ano para funcionar (ENB, 2013). Além disso, os governos assumiram o compromisso de criar sistemas de informações de salvaguarda (SIS), que servem para mostrar que as regras ambientais e sociais do REDD+ estão sendo respeitadas. Sem esses sistemas, os países não poderiam receber os pagamentos pelos resultados alcançados na redução do desmatamento (UNFCCC, 2013).

Outro grande tema debatido na COP19 foi perdas e danos, que basicamente trata dos impactos das mudanças climáticas que não podem ser evitados, nem mesmo com as melhores ações para reduzir emissões (mitigação) ou se adaptar aos novos cenários climáticos. Isso inclui desde desastres naturais extremos, como furacões e secas severas, até mudanças graduais e irreversíveis, como o aumento do nível do mar. Os países em desenvolvimento, especialmente as pequenas ilhas e o Grupo Africano, insistiram que deveriam receber financiamento específico para lidar com perdas e danos, separado dos recursos já destinados à adaptação. Eles argumentaram que muitos impactos são permanentes e não podem ser resolvidos apenas com medidas de adaptação.

Já os países ricos queriam evitar a criação de um novo mecanismo financeiro, preferindo que o tema fosse tratado dentro das regras já existentes da Convenção do Clima. Após longas negociações e mudanças de última hora feitas pelo grupo G-77/China, os países chegaram a um acordo mínimo: foi criado o Mecanismo Internacional de Varsóvia para Perdas e Danos, que teve o objetivo de fortalecer o conhecimento sobre o tema, promover ações e melhorar o suporte aos países mais afetados (UNFCCC, 2013; ENB, 2013). No

entanto, o texto final apenas "solicita" que os países desenvolvidos ofereçam financiamento, sem garantir esse apoio de forma obrigatória.

Os PIPACL estavam especialmente atentos às discussões sobre a Plataforma de Durban para Ação Reforçada (ADP), que tinha o objetivo de avançar na criação de um novo acordo climático para 2015 e aumentar os compromissos dos países para reduzir as emissões antes de 2020. No entanto, os avanços foram considerados insatisfatórios, e houve dúvidas sobre se o processo estava realmente no caminho certo para garantir um acordo climático eficaz.

Sobre o REDD+, indígenas e comunidades locais começaram a se preocupar com o fato de que o mecanismo estava sendo integrado a discussões mais amplas sobre uso da terra para mitigação e adaptação às mudanças climáticas, o que poderia enfraquecer as proteções previamente acordadas para os direitos consuetudinários, como aquelas previstas na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (UNDRIP) (FPP, 2013). Isso porque as discussões sobre uso da terra envolvem diversos atores com interesses conflitantes, como governos, empresas e agricultores. Nesse contexto, os direitos dos povos indígenas e comunidades locais poderiam ser colocados em segundo plano, em favor de interesses econômicos ou políticos⁶⁰.

A COP19 também tomou uma decisão sobre os fatores que impulsionam o desmatamento (UNFCCC, 2013). No entanto, o documento final evitou mencionar o impacto de fatores "externos", como o comércio internacional e o consumo de produtos florestais e agrícolas (ENB, 2013). Isso aconteceu, em grande parte, por pressão de países como o Brasil e a Indonésia, que são grandes produtores desses bens. Esses fatores se referem a influências não relacionadas diretamente à destruição das florestas dentro de um país, mas que incentivam essa destruição.

Por exemplo, muitos países desmatam grandes áreas de floresta para produzir produtos agrícolas ou florestais que são exportados para mercados internacionais, como a soja e a carne bovina do Brasil, o óleo de palma da Indonésia ou o papel e a madeira de várias partes do mundo. Assim, o desmatamento não ocorre apenas para atender às necessidades

⁶⁰ Em paralelo às discussões sobre REDD+, uma abordagem alternativa ao manejo das florestas começou a ganhar destaque: a chamada "abordagem da paisagem", que propunha um olhar mais amplo sobre o uso sustentável das terras. Essa ideia foi discutida no Fórum Global de Paisagens, realizado paralelamente à COP, e recebeu forte apoio financeiro. O Banco Mundial, por exemplo, lançou a Iniciativa para Paisagens Florestais Sustentáveis (ISFL), com investimentos da Noruega (135 milhões de dólares), Reino Unido (120 milhões de dólares) e EUA (25 milhões de dólares). Além disso, o Reino Unido aumentou sua contribuição para outro fundo de carbono, e a Alemanha reforçou seu apoio a projetos que incentivam a conservação das florestas. Anos mais tarde, o ISFL chegará ao Brasil se somando aos esforços do ARPA, com uma participação nada significativa das organizações de PIPACL brasileiras.

internas de um país, mas também devido à demanda global por esses produtos. Ainda assim, o documento recomendou que governos, organizações e empresas tomem medidas para reduzir o desmatamento e a degradação das florestas (UNFCCC, 2013).

Um dos pontos mais polêmicos para os PIPACL foi a forma como o texto tratou os meios de subsistência das comunidades. Um trecho do documento mencionava que algumas atividades ligadas ao desmatamento podem estar relacionadas à sobrevivência de certas populações e que restringi-las poderia gerar impactos econômicos. Os povos indígenas temiam que essa linguagem ambígua pudesse colocar suas práticas, como a agricultura de subsistência e o extrativismo, no mesmo grupo de grandes agentes do desmatamento, como a agropecuária industrial e a exploração madeireira ilegal. Diante dessa preocupação, representantes indígenas pediram mudanças no texto para garantir que suas práticas não fossem tratadas como uma ameaça às florestas, mas sim como parte da solução para a conservação (ENB, 2013; FPP, 2013). No final, foi incluída uma nota no relatório da COP deixando claro que o objetivo do documento não era culpar os PIPACL pelo desmatamento (UNFCCC, 2013).

Ao final da Conferência, centenas de representantes da sociedade civil retornaram para casa com sérias dúvidas sobre a capacidade da UNFCCC de cumprir suas promessas. Além de um processo falho, a sensação geral foi de que faltou vontade política, pois mesmo um processo bem estruturado falha diante da ausência de comprometimento político para soluções concretas (ENB, 2013).

No ano seguinte (2014), durante a 20ª reunião da Conferência das Partes (COP 20) das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC) em Lima, as negociações focaram na Plataforma de Durban (ADP), ou seja, na preparação do acordo climático para ser assinado em Paris em 2015 (ENB, 2014; UNFCCC, 2014). A discussão foi marcada por divisões sobre questões-chave, como as diferenças entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento e a forma como cada grupo deveria contribuir para o acordo. Um dos principais pontos de desacordo foi sobre como diferenciar as obrigações de cada país, levando em conta suas responsabilidades históricas e capacidades econômicas. Países em desenvolvimento queriam que o acordo refletisse essas diferenças, enquanto os EUA defendiam uma abordagem mais igualitária (ENB, 2014).

Outro tema importante foi a igualdade entre os componentes do acordo, com países em desenvolvimento enfatizando que questões como adaptação às mudanças climáticas e financiamento para os países mais vulneráveis deveriam ser tão importantes quanto a mitigação. Além disso, muitos países, especialmente os pequenos insulares e os países menos

desenvolvidos, insistiram para que o tema "perdas e danos" fosse tratado de forma separada no futuro acordo, para garantir que as consequências irreparáveis das mudanças climáticas fossem devidamente abordadas (ENB, 2014).

Embora as negociações tenham sido difíceis e algumas questões não tenham sido resolvidas de forma definitiva, um documento final foi aprovado, o "Lima Call for Climate Action". Ele reconheceu a importância de abordar tanto a mitigação quanto a adaptação e o financiamento, mas também deixou margem para interpretações sobre como aplicar as diferenças entre os países. Além disso, incluiu menções ao Mecanismo Internacional de Varsóvia para tratar das perdas e danos (UNFCCC, 2014).

Vale destacar o fato da COP ter sido realizada no Peru, pois ajuda a entender o impacto das discussões globais sobre mudanças climáticas nos PIPACL. O Peru, sendo um dos países com maior porção da floresta amazônica, estava avançando com algumas iniciativas promissoras de proteção florestal, como o REDD+, em quatro parques nacionais. No entanto, o país enfrentava um histórico de assassinatos de ambientalistas e desmatamento alarmante, impulsionado por atividades ilegais como mineração e exploração madeireira, práticas agrícolas destrutivas e a falta de titulação de terras para os povos indígenas (COLLYNS, 2014).

Durante a COP, o Peru assinou um acordo com a Noruega, no valor de US\$ 300 milhões, com o objetivo de reduzir o desmatamento a zero até 2021 e diminuir as emissões de gases de efeito estufa provenientes da degradação florestal. Como parte do compromisso, o Peru se comprometeu a titular mais 5 milhões de hectares de terra para os povos indígenas, além de garantir o respeito aos seus direitos territoriais⁶¹, conforme estabelecido pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (COLLYNS, 2014).

Arquivos do período registram que os PIPACL articularam uma série de reivindicações para a COP, exigindo uma abordagem baseada em direitos humanos que respeitasse seus territórios e salvaguardas, com a expansão do Acordo de Cancún e o reconhecimento da UNDRIP. Eles demandaram critérios claros para relatar o progresso na titulação de terras e no combate ao desmatamento, apoio a propostas indígenas sobre REDD+ que incluíssem benefícios além do carbono, e a realização de workshops sobre conhecimento

⁶¹ É provável que esse acordo tenha ganhado essa forma devido à pressão dos PIPACL presentes na Conferência, que eram muitos mais do que nas edições anteriores, já que o Peru é base da COICA. Durante o evento, a COICA organizou a criação de uma "bandeira humana" na praia de Água Dulce, localizada do lado de fora de onde estava sendo realizada a cúpula climática. Centenas de indígenas e seus aliados formaram com seus corpos as palavras "Pueblos + Derechos = Bosques Vivos" (Povos + Direitos = Florestas Vivas). Participaram da criação dessa bandeira representantes de povos amazônicos como Shipibo, Asháninka, Achuar, Awajún, Mundurucu, Guajajara, Kichwa e Kampupiyawi. Essa foi apenas uma das manifestações que ocorreram durante o evento.

tradicional na adaptação climática. A integração de mecanismos de monitoramento comunitário (*Community-based monitoring and information systems* - CBMIS) ao sistema Medição, Relato e Verificação (MRV), o acesso direto ao financiamento por meio de um fundo dedicado e a participação plena nos processos de formulação de políticas, incluindo o acesso ao Fundo Verde para o Clima, foram apontados como requisitos para garantir a efetiva proteção dos direitos indígenas e o atendimento às suas necessidades prioritárias (FPP, 2014).

Essas reivindicações evidenciam um movimento duplo: por um lado, buscam apropriar-se dos mecanismos existentes para torná-los mais inclusivos; por outro, procuram alterá-los para assegurar que continuem a ter voz e um papel central na gestão de seus territórios e recursos naturais. Essa cobrança através de cartas e manifestos de fato gera grandes alterações nos procedimentos das conferências? Esse levantamento de informações demonstra que não. Até porque o espaço mais apropriado para reivindicações que buscam modificar processos ou decisões já estabelecidas são as reuniões preparatórias dos órgãos subsidiários, onde os debates estruturais e ajustes procedimentais são conduzidos de forma mais efetiva⁶².

As grandes conferências tendem a tratar as reivindicações de PIPACL de maneira protocolar, sem uma mudança substancial nas práticas institucionais. O impacto real dessas reivindicações ocorre em esferas paralelas que influenciam o cenário global de financiamento climático. Por exemplo, a parceria entre Peru e Noruega citada anteriormente, ou o apoio direto às organizações representativas. As reivindicações impactam também nas diretrizes de investimento de organizações bilaterais e organizações filantrópicas, como aquelas voltadas para a proteção de florestas e a promoção de políticas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, que gradativamente vão incluindo componentes específicos para PIPACL.

3.2 Incapacidade global de cumprir compromissos

Já em 2014, na 12ª reunião da Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (CBD COP 12), que aconteceu na República da Coreia, foi a primeira vez que a reunião do Protocolo de Nagoya sobre Acesso e Repartição de Benefícios aconteceu junto com a COP (UNFCCC, 2014). A empolgação com a entrada em vigor do Protocolo foi, no entanto, diminuída pelas conclusões do Quarto Panorama Global da Biodiversidade (GBO-4), divulgado no início da reunião. O relatório revelou que a maioria

⁶² Inclusive isso já foi feito na Plataforma de Durban e gerou bons resultados no Acordo de Paris, como veremos mais adiante.

dos países provavelmente não atingirá as metas de Aichi para a biodiversidade dentro dos prazos estabelecidos (SCBD, 2014).

Durante a reunião, uma das principais decisões foi o acordo para usar a terminologia “povos indígenas e comunidades locais” nos documentos oficiais. Junto com essa decisão simbólica, veio a alocação de dois assentos permanentes no comitê responsável por supervisionar e orientar as ações no âmbito do Protocolo de Nagoya para representantes das comunidades indígenas e locais, com a possibilidade de autoindicação. O comitê foi criado com a capacidade de tomar decisões por maioria de votos e poderá ser convocado para intervir caso algum país não cumpra as disposições estabelecidas. Os PIPACL também terão a possibilidade de enviar suas contribuições ao comitê por meio de um secretariado especializado. Anteriormente, havia uma forte resistência, por parte de alguns países, à ideia de permitir que as comunidades se representassem de forma independente. A discussão também envolveu a utilização do termo “povos indígenas e comunidades locais” nos documentos oficiais da reunião, sendo este finalmente aceito, embora com uma reserva por parte do Canadá (ENB, 2014).

Essa posição do Canadá ajuda a compreender a discrepância frequentemente observada entre o apoio à causa dos PIPACL nas arenas internacionais e as políticas domésticas adotadas pelos países⁶³. Vários fatores contribuem para essa disparidade. Primeiramente, a soberania e controle territorial (SANTIAGO, 2021) é uma preocupação central para muitos países, inclusive aqueles com um histórico de apoio aos direitos indígenas. Quando se permite que as comunidades indígenas se representem diretamente nas negociações internacionais, sem a intermediação dos governos, pode-se interpretar isso como uma perda de controle sobre questões sensíveis, como a gestão de territórios e recursos naturais.

Outro fato é que a realidade política interna de um país pode ser fortemente influenciada por interesses diversos, incluindo pressões de setores econômicos (CAPPS & MNWANA, 2015), como as indústrias de mineração, agricultura e outros recursos naturais, que frequentemente entram em conflito com as reivindicações de direitos consuetudinários (IWGIA, 2017). Outro fator relevante são os desafios de implementação e reconciliação, particularmente em países como o Canadá, onde a relação com os povos indígenas está em um processo de reconciliação (INDIGENOUS PEOPLES ATLAS OF CANADA, S/D). Nesse contexto, as políticas públicas são moldadas por questões jurídicas e práticas

⁶³ Qualquer semelhança com as posições do Brasil na arena internacional não é uma coincidência.

relacionadas à soberania indígena e à titularidade de terras, o que pode gerar tensões entre os compromissos assumidos em acordos internacionais e a viabilidade de sua implementação prática dentro das fronteiras nacionais.

Apesar desses pontos⁶⁴, a COP 12 não avançou em algumas áreas importantes, como o financiamento da biodiversidade. O GBO-4 mostrou que havia algum esforço global para alcançar a Meta 11 de Aichi (proteger 17% das terras e águas interiores). No entanto, o que as promessas não estavam se realizando (ENB, 2014). Problemas como a destruição das florestas, a poluição da água e a extinção de espécies estavam piores que antes de 2010 (SCBD, 2014). Estimativas da época apontavam que seriam necessários entre US\$ 150 bilhões e US\$ 440 bilhões por ano para reverter o quadro, mas em 2014 o mundo gastou apenas US\$ 50 bilhões. Mesmo diante desse contexto, alguns países queriam mudar o compromisso feito em Hyderabad de dobrar os recursos financeiros para a biodiversidade até 2015 (ENB, 2014).

No final, a COP decidiu manter o compromisso de 2015, mas apenas como "metas" em vez de "metas finais" (CBD, 2014). Quando as metas são definidas como "metas finais" significa que elas não devem ser alteradas. São objetivos concretos que devem ser atingidos até uma data específica, sem possibilidade de negociação ou adiamento. A decisão permite que os países discutam novamente o assunto nas próximas COPs. Assim, o desafio para os países parece ser cumprir os compromissos estabelecidos, como é possível perceber no quadro abaixo:

Tabela 12 - Resumo de metas e resultados

Acordo	Meta	Resultado
Protocolo de Quioto (1997) ⁶⁵	Redução de 5,2% dos GEE até 2012 (países do Anexo I).	Atingido: Houve redução média de 5%, mas em parte devido a crises econômicas.

⁶⁴ Outros avanços relevantes nessa COP foram a criação de diretrizes para lidar com espécies exóticas invasoras e seus riscos. Além disso, foi decidido criar um grupo de especialistas para estudar como regular a biologia sintética. Durante a discussão sobre como avaliar os riscos dessa área para o meio ambiente, havia duas posições latentes: algumas partes queriam normas nacionais, outras regionais ou internacionais. No final, o consenso foi que as regras deveriam seguir o princípio de que nenhuma atividade deve prejudicar o meio ambiente de outros países ou áreas fora da sua jurisdição, retomando a velha flexibilidade torta dos fóruns internacionais.

⁶⁵ Primeiro tratado climático com metas legalmente vinculantes, focado apenas em países desenvolvidos (Anexo I), que deviam reduzir em média 5,2% das emissões em relação a 1990. O sistema de monitoramento e sanções garantiu alta taxa de cumprimento: cerca de 100% dos países participantes cumpriram formalmente suas metas, embora sua abrangência global tenha sido limitada pela ausência dos EUA e de grandes emergentes.

Acordo de Copenhague (2009)⁶⁶	Limitar o aquecimento a 2°C; US\$ 100 bilhões/ano até 2020.	Não atingido: Aquecimento projetado em ~2,7°C; US\$ 83,3 bilhões mobilizados em 2020.
Metas de Aichi (2010)⁶⁷	20 metas, incluindo 17% de proteção terrestre e 10% marinha até 2020.	Não atingido: 16,64% terrestre, 7,74% marinha; maioria das metas não cumpridas.
Acordo de Paris (2015)⁶⁸	Limitar o aquecimento a 1,5°C; revisão quinquenal das NDCs.	Em andamento: Trajetória atual leva a ~2,5-2,9°C; lacunas nas NDCs.

Fonte: do autor

3.3 O besouro do pinheiro da montanha e o Acordo de Paris

Em 2015 outro importante compromisso foi estabelecido na 21ª sessão da Conferência das Partes (COP 21) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC) (UNFCCC, 2015). O principal objetivo da Conferência realizada em Paris era avançar nas negociações para um novo acordo climático, seguindo o que havia sido definido na COP 17, na África do Sul. Havia uma tensão no ar, pois o fracasso da COP 15, em Copenhague, em 2009, gerou pressão para que Paris entregasse um acordo sólido e vinculante. Muitos temiam que o resultado fosse fraco, mas, no fim, o Acordo de Paris superou as expectativas. Embora não tenha representado uma mudança radical, foi um passo importante na cooperação global para enfrentar as mudanças climáticas e reafirmou o compromisso internacional com o meio ambiente (ENB, 2015).

⁶⁶ Documento político, não vinculante, que inaugurou o modelo “*pledge and review*” com compromissos voluntários de todos os países. Trouxe a meta dos 2 °C e promessas financeiras (US\$ 100 bi/ano até 2020), mas sem força legal. As análises indicam que os compromissos assumidos correspondiam a apenas cerca de 30-40% do esforço necessário para manter o aquecimento abaixo de 2 °C, o que caracteriza baixo nível de cumprimento em relação ao objetivo central.

⁶⁷ Conjunto de 20 metas globais para frear a perda de biodiversidade até 2020, sob a Convenção sobre Diversidade Biológica. Apesar de avanços pontuais, como a expansão de áreas protegidas terrestres (cerca de 16,6% do território global), a avaliação final (GBO-5) concluiu que nenhuma meta foi plenamente cumprida. Estima-se que apenas 30% das metas tiveram progresso parcial, enquanto a maioria apresentou insuficiência ou retrocesso.

⁶⁸ Primeiro acordo universal sobre o clima, com a meta de manter o aquecimento “bem abaixo de 2 °C” e buscar 1,5 °C. Baseado em Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) revisadas a cada 5 anos, adota mecanismos de transparência e revisão, mas sem sanções. O primeiro Global Stocktake (2023) mostrou que os compromissos atuais levariam a um aquecimento de 2,6-3,1 °C, o que significa um cumprimento de cerca de 35-40% do necessário para alinhar-se ao objetivo de 1,5 °C.

Figura 10 – Acordo de Paris aprovado na COP21, Le Bourget, França (2015)



Fonte: Wikimedia Commons. Disponível em:
https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/8/8d/French_Foreign_Minister%2C_UN_Secretary-General_Ban%2C_and_French_President_Hollande_Raise_Their_Hands_After_Representatives_of_196_Countries_Approved_a_Sweeping_Environmental_Agreement_at_COP21_in_Paris_%2823076185424%29.jpg. Acesso em: 26 out. 2025.

O Acordo de Paris foi concebido com ciclos quinquenais, nos quais cada nova Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) deveria apresentar maior ambição em relação à anterior. O objetivo desses ciclos foi assegurar que os países intensificassem seus esforços para limitar o aquecimento global a menos de 2°C acima dos níveis pré-industriais, com a meta de alcançar o limite mais seguro de 1,5°C. Para monitorar esse progresso, os países deveriam aderir a uma estrutura de transparência, o componente juridicamente vinculativo do acordo, juntamente com a obrigação de apresentar e atualizar suas NDCs. Cada país deveria definir sua própria contribuição, considerando suas capacidades e circunstâncias nacionais (UNFCCC, 2015). Esse modelo flexível possibilitou a participação universal no acordo, dada a inviabilidade de impor um conjunto único de regras aos 195 países signatários.

Um exemplo prático do funcionamento do Acordo de Paris é a trajetória das Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) do Brasil. Em sua primeira versão, apresentada em 2015, o país comprometeu-se a reduzir 37% das emissões de gases de efeito estufa até 2025, tendo como base os níveis de 2005, e a buscar uma redução de 43% até 2030. Adicionalmente, prometeu aumentar a participação de energias renováveis na matriz energética e restaurar 12 milhões de hectares de florestas. Contudo, em 2020, o governo brasileiro submeteu uma nova NDC que, devido a alterações metodológicas, permitia um aumento das emissões em relação à meta original. Tal ação gerou críticas da sociedade civil e da comunidade internacional, pois contrariava o princípio do Acordo de Paris de que cada nova NDC deveria ser mais ambiciosa do que a anterior. Em 2023, o Brasil revisou novamente sua meta e reforçou seus compromissos climáticos, propondo uma redução de 48% das emissões até 2025 e 53% até 2030.

Um ponto importante a ser observado é que, embora os países sejam obrigados a comunicar suas NDCs não há uma exigência legal que os force a cumprir as metas estabelecidas (UNFCCC, 2015; ENB, 2015). Isso significa que, apesar de os países apresentarem planos para reduzir emissões e se adaptar às mudanças climáticas, não há mecanismos efetivos para garantir que essas metas sejam realmente alcançadas.

Outra lacuna do acordo está no tema de perdas e danos. A decisão final do acordo excluiu qualquer forma de responsabilização ou compensação financeira por parte dos países historicamente responsáveis pelas maiores emissões de gases de efeito estufa (UNFCCC, 2015; ENB, 2015). A questão é que os altos custos associados a perdas e danos não podem ser cobertos apenas por mecanismos como seguros de risco, que são limitados em escopo e capacidade. Muitas áreas e comunidades vulneráveis, especialmente em países em desenvolvimento, ficam sem o suporte financeiro adequado para reconstruir infraestruturas, realocar populações ou recuperar ecossistemas após desastres climáticos (IIASA, 2024). Em síntese, foi um acordo positivo, mas distante da perfeição.

A inclusão dos direitos humanos no preâmbulo do Acordo de Paris foi celebrada por muitos países além dos mais de 250 delegados indígenas presentes. Com isso, o Acordo se tornou o primeiro tratado ambiental global a reconhecer os direitos humanos. O preâmbulo também menciona temas que tradicionalmente não eram vistos como parte das negociações climáticas, como equidade entre gerações, justiça climática e direito à saúde (FPP, 2015; CS, 2015). Apesar desse avanço, o Acordo não transforma esses direitos em obrigações concretas. Isso se dá por uma questão de sintaxe: o uso do verbo "considerar" ao invés de "cumprir" sugere uma menor obrigação por parte dos Estados. Além disso, no direito internacional,

compromissos que utilizam "*shall*" (devem) são juridicamente vinculantes, enquanto aqueles que usam "*should*" (deveriam) são apenas recomendações (CS, 2015). Assim, o Acordo considerou parte das demandas históricas de grupos minoritários, incluindo os PIPACL, mas não sua totalidade.

Um dos líderes que surpreendeu o mundo ao lutar pela inclusão dos indígenas no Acordo de Paris foi o então recém-eleito Justin Trudeau, Primeiro-Ministro do Canadá. Durante as negociações ele afirmou que os povos indígenas sabem há milhares de anos como cuidar do nosso planeta e o resto de nós tem muito a aprender (ENB, 2015). Olhando para o contexto canadense, a declaração pode até ser considerada tardia, posto que desde 2008, estudos vinham apontando que na Colúmbia Britânica os impactos da mudança climática já estavam sendo sentidos de forma grave pelos povos indígenas. Entre os principais problemas estavam a infestação do besouro do pinheiro da montanha, as ameaças às populações de salmões e os riscos para as terras indígenas no noroeste do oceano pacífico (HANCE, 2013).

A infestação do besouro do pinheiro da montanha (*Dendroctonus ponderosae*) foi uma das grandes perturbações ecológicas na Colúmbia Britânica, resultado das mudanças climáticas. Com o aumento das temperaturas, o besouro passou a sobreviver e se reproduzir em maior número, já que os invernos mais rigorosos que antes controlavam a população não eram mais suficientes para deter sua propagação. Além disso, as secas prolongadas, também relacionadas ao clima, enfraqueceram as árvores, tornando-as mais vulneráveis ao ataque do besouro. A destruição das florestas afetou diretamente os ecossistemas e a fauna que as comunidades locais dependem para alimentação e práticas culturais, garantindo ao besouro o apelido de “assassino de florestas”.

Figura 11 – Corte de pinheiros ponderosa para conter o besouro-da-montanha (1924)



Fonte: USDA Forest Service. Disponível em: <https://picryl.com/media/1924-ponderosa-pine-trees-felled-to-stop-the-advancement-of-mountain-pine-beetle-947c55>. Acesso em: 26 out. 2025.

Outro impacto significativo das mudanças climáticas foi a ameaça às populações de salmões. Com o aumento das temperaturas da água nos rios, o habitat natural do salmão foi destruído, já que o salmão é uma espécie de água fria e não suporta temperaturas acima de 20°C. Mudanças no fluxo dos rios, causadas por alterações nos padrões de precipitação e pelo derretimento das geleiras, também dificultaram a migração e a desova. Além disso, a acidificação dos oceanos, resultado do aumento dos níveis de CO₂, afetou a cadeia alimentar do salmão. A diminuição das populações teve consequências graves para as comunidades indígenas, já que o salmão é uma fonte primária de proteína e essencial para a segurança alimentar dessas comunidades. Além disso, a pesca do salmão é uma prática cultural e a sua redução afetou as cerimônias e o conhecimento tradicional transmitido entre as gerações.

Por fim, as comunidades que viviam em ilhas e áreas costeiras enfrentaram ameaças devido ao aumento do nível do mar e à erosão costeira. O derretimento das geleiras e a

expansão térmica da água do mar fizeram o nível do mar subir, ameaçando contaminar as fontes de água doce, prejudicando o abastecimento de água potável e a agricultura. As tempestades mais frequentes e intensas agravaram a erosão costeira e as inundações. As comunidades que dependiam dessas terras estavam em risco de perder seus territórios.

Exemplos como esses demonstram os impactos das mudanças climáticas e a importância de mais ambição nos compromissos globais. Dessa forma, o debate sobre o Acordo de Paris não se esgota e continuará sendo discutido nas próximas Conferências.

Em meio a uma década marcada por desafios nas arenas do clima e da biodiversidade, a UNCCD COP12 (2015, Ankara, Turquia) trouxe um novo impulso à agenda da terra, alinhando-se aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU. A decisão mais proeminente de Ancara foi a adoção da Neutralidade da Degradação da Terra (*Land Degradation Neutrality* - LDN) como meta global voluntária (ODS 15.3). O conceito havia sido introduzido na COP 11 (2013), Windhoek, Namíbia, quando as partes reconheceram a importância do LDN (definido como o equilíbrio entre as perdas e ganhos de terras produtivas) e decidiram estabelecer um grupo de trabalho intergovernamental para desenvolver uma definição científica e opções para sua implementação. Isso deu um novo e ambicioso objetivo à convenção, que passou a focar em "um mundo neutro em degradação da terra".

Na COP12, a adoção da LDN, que visa a compensação de áreas degradadas com a recuperação de outras, representou um compromisso ambicioso e diretamente ligado à segurança territorial dos PIPACL, pois a saúde do solo e a produtividade da terra são vitais para suas subsistências. Embora voluntária, a meta de LDN trouxe um senso de urgência e um quadro mais concreto para as ações de reabilitação de ecossistemas. A COP de Ankara também reforçou a necessidade de mecanismos de financiamento inovadores para a implementação da LDN, buscando parcerias com o setor privado e o desenvolvimento de abordagens baseadas em ecossistemas, o que gerou debates sobre como assegurar que esses recursos beneficiassem diretamente os PIPACL sem cooptar suas terras ou conhecimentos. A participação dos PIPACL nessa COP destacou a importância de suas práticas tradicionais de manejo da terra para alcançar a LDN, propondo que o reconhecimento de seus direitos territoriais fosse um pré-requisito fundamental para o sucesso das iniciativas de restauração. Apesar disso, permanecia a controvérsia sobre o futuro do Mecanismo Global (GM) e sua relação com o Secretariado.

3.4 Sem vinculação, sem ações imediatas, sem dinheiro

Em 2016, Marrakech foi novamente o cenário das negociações climáticas durante a COP22, em um contexto de evidências cada vez mais alarmantes sobre a extensão e os efeitos das mudanças climáticas. Além das catástrofes climáticas, o mundo enfrentava também catástrofes políticas. Os Estados Unidos, que haviam eleito Donald Trump, já não eram mais o maior emissor de gases de efeito estufa. No campo econômico, os custos e a capacidade das energias renováveis passaram a competir diretamente com os combustíveis fósseis em diversos países, tanto desenvolvidos quanto em desenvolvimento (UNFCCC, 2016; ENB, 2016).

A COP22 enfrentou o desafio de criar um sentido de urgência e responsabilidade para o desenvolvimento das regras para a implementação do Acordo de Paris. Foi definido o ano de 2018 como prazo para a conclusão das regras (UNFCCC, 2016). No entanto, as discussões revelaram que ainda existiam desalinhamentos políticos, especialmente em relação ao equilíbrio alcançado no Acordo, com um espaço enorme para a flexibilidade interpretativa (ENB, 2016). Basicamente, um mesmo artigo do acordo podia ser interpretado de várias formas diferentes.

Nas discussões sobre mitigação, por exemplo, alguns países em desenvolvimento deixaram claro que não aceitariam avançar nas negociações a menos que o "escopo total das Contribuições Nacionalmente Determinadas" (NDCs) fosse abordado adequadamente, e que fossem fornecidas informações claras sobre os meios de implementação necessários, como financiamento, tecnologia e apoio para capacitação. Ou seja, embora os países desenvolvidos tenham se comprometido no Acordo de Paris a fornecer apoio financeiro e técnico aos países em desenvolvimento, a falta de clareza sobre como isso seria operacionalizado (ou seja, como, quando e quanto de apoio seria realmente fornecido) deixou os países em desenvolvimento preocupados com a eficácia das promessas. Esse vácuo de informações basicamente tornaram o Acordo de Paris um caminho sem garantias (ENB, 2015; ENB, 2016).

Além desse ponto, também havia uma insatisfação com a orientação da COP mais voltada para a ação pós-2020, deixando a ação pré-2020 em segundo plano. Isso gerou frustração, uma vez que, apesar de o Acordo de Paris ter entrado em vigor, a Emenda de Doha, que havia sido acordada em 2012 (UNFCCC, 2012), ainda não havia sido implementada (ENB, 2016). A partir do Mandato de Durban, em 2011 (UNFCCC, 2011),

havia um compromisso de negociar um novo acordo e de aumentar a ambição para as ações antes de 2020, sob os termos da Convenção e do Protocolo de Quioto, promessa que ainda não estava sendo cumprida. Ou seja, os compromissos de ação imediata foram deixados de lado.

Nem o anúncio de financiamentos e ações por parte de diversos atores estatais e não estatais pôde aplacar a insatisfação de parte dos delegados preocupados com o fato de que as promessas que estavam sendo feitas em 2016 não eram suficientes para limitar o aquecimento global a menos de 2°C e havia uma lacuna significativa nas emissões, estimada entre 12 e 14 gigatoneladas, o que é comparável à parar todas as emissões de aviação civil por 13 anos (ENB, 2016).

Fora das discussões oficiais, a COP recebia uma delegação de líderes indígenas da Amazônia para exigir o reconhecimento de seus direitos e do papel que desempenham na conservação da maior floresta tropical do mundo e na redução das emissões de carbono (DIALOGUE EARTH, 2016). Na ocasião, expressaram preocupação com os projetos de extração e infraestrutura financiados pela China na Amazônia, muitos dos quais operam sem garantias sociais e ambientais adequadas, além da falta de aplicação de normas por parte dos governos nacionais⁶⁹.

No que diz respeito à Amazônia, um quarto de sua extensão é ocupado por territórios indígenas, que abrigam cerca de 3 milhões de pessoas. No entanto, apenas 2% dessas terras foram desmatadas, uma taxa significativamente inferior à das áreas não protegidas por povos indígenas. As principais ameaças incluem a construção de rodovias, monoculturas, usinas hidrelétricas e a exploração de petróleo. Em muitas regiões, as comunidades ainda não receberam títulos definitivos de suas terras (FPP, 2018). Segundo Edwin Vásquez, da Coordenação Indígena da Bacia Amazônica (COICA), a situação piorou desde a COP20 em Lima, em 2014, com os povos indígenas enfrentando uma invasão em suas terras, acompanhada pela destruição ambiental e por conflitos sociais (DIALOGUE EARTH, 2016).

Um estudo realizado pela Rights and Resources Initiative (RRI), pelo Woods Hole Research Center e pelo World Resources Institute (WRI) revelou que os povos indígenas que habitam as florestas tropicais são responsáveis pela gestão e preservação de aproximadamente 54,5 bilhões de toneladas métricas de carbono. Esse valor representa cerca de um quarto de todo o carbono armazenado nos ecossistemas tropicais. Os autores do estudo apontam que a falta de reconhecimento dos direitos territoriais dos povos indígenas por parte

⁶⁹ Já apontei nas páginas anteriores que toda a flexibilidade que se tornou regra nas negociações ambientais e climáticas internacionais iam resultar em problemas como esse.

dos governos constitui um obstáculo significativo à conservação das florestas. Sem a garantia legal de posse, essas terras tornam-se vulneráveis à exploração por investidores que buscam atividades econômicas de alto impacto ambiental (REYTAR, 2016).

Como parte do esforço para inserção nos debates climáticos e seguindo uma tendência histórica que já apresentei anteriormente, indígenas do Peru apresentam os resultados do REDD+ Indígena Amazônico. O projeto começou em 2011 na Reserva Comunitária de Amarakaeri e foi expandido para 12 territórios indígenas, cobrindo mais de 2 milhões de hectares. Com 15 milhões de hectares sob gestão indígena, o movimento indígena peruano defendeu que o governo precisava cooperar com essas comunidades para atingir sua meta de reduzir em 30% o desmatamento até 2030. O objetivo era integrar o REDD+ Indígena Amazônico à estratégia climática do Peru. Em 2013, já haviam mobilizado US\$ 14 milhões para iniciativas como titulação de terras, gestão florestal e governança comunitária (DIALOGUE EARTH, 2016). Em 2016, estavam na COP22 buscando mais recursos e a inclusão do direito territorial indígena nas NDCs peruanas.

Desde então, a busca por menção direta nas NDCs tem crescido em vários países da Amazônia, com destaque para o Brasil, onde se busca o reconhecimento dos territórios indígenas como uma estratégia central para enfrentar a crise climática. Nesse contexto, há um esforço crescente para incluir metas de titulação de terras indígenas nos compromissos climáticos brasileiros, reforçando o papel dessas áreas na preservação ambiental e na redução das emissões de carbono (FELLOWS *et al.*, 2024).

3.5 Criador e criatura: genes drives e riscos à biossegurança

Além da COP do Clima, em 2016, a 13ª Conferência das Partes (COP 13)⁷⁰ da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) marcou um evento singular ao reunir, pela primeira vez, a CDB e seus protocolos de Cartagena e Nagoya. Um dos temas mais debatidos foi a biologia sintética, que há anos preocupa especialistas por seu impacto na biodiversidade. No entanto, recentemente, essa preocupação se estendeu também aos protocolos: os genes drives levantaram novas questões para o Protocolo de Cartagena, enquanto o avanço das informações de sequência digital (DSI) alterou o cenário do Acesso e Repartição de Benefícios (ABS) no Protocolo de Nagoya (CBD, 2016; ENB, 2016).

Durante a Conferência, foi finalmente adotada uma definição operacional: a biologia sintética é um desenvolvimento adicional e uma nova dimensão da biotecnologia moderna que combina ciência, tecnologia e engenharia para facilitar e acelerar a compreensão, o design, o redesenho, a fabricação e/ou a modificação de materiais genéticos, organismos vivos e sistemas biológicos (CDB, 2016).

A biologia sintética se baseia nas técnicas de engenharia genética, que começaram com a seleção artificial de espécies, passaram pela descoberta do DNA, o avanço da biologia molecular, o uso de enzimas de restrição para manipular genes e, finalmente, a inserção de DNA externo em organismos - processo que deu origem aos organismos geneticamente modificados (OGMs), regulados pelo Protocolo de Cartagena. No entanto, a biologia sintética vai além da engenharia genética tradicional. Enquanto os OGMs envolvem a modificação de genes existentes, a biologia sintética permite a criação de sequências de DNA completamente novas, incluindo genomas inteiros (ENB, 2016). Isso amplia significativamente as

⁷⁰ Na COP 13 da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), realizada em 2016, o Brasil apresentou uma mudança significativa na postura negociadora em comparação com anos anteriores. Com a ascensão do governo Michel Temer, a condução da delegação brasileira passou a ser fortemente influenciada por interesses do setor privado, especialmente do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). Tal mudança implicou um distanciamento dos diálogos com a sociedade civil presente nas negociações, refletindo um alinhamento mais conservador e favorável ao agronegócio. O Ministro Blairo Maggi, à frente do MAPA, foi criticado por compromissos internacionais não cumpridos, o que lhe rendeu o prêmio “Captain Hook” na categoria “Pirata de Duras Caras”. A mudança também se manifestou no debate político interno, como no avanço da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 187/2016, que pretendia ampliar as atividades agropecuárias em terras indígenas. No ano seguinte, em 2017, retrocessos institucionais aprofundaram-se com o fortalecimento do Marco Temporal, por meio do Parecer nº 001/2017 da AGU, e a reabertura da discussão sobre a PEC 215, que transferia ao Congresso Nacional a competência para demarcação de terras indígenas e a possibilidade de rever demarcações existentes. Ademais, o adiamento do julgamento sobre o Decreto Federal nº 4.887/2003, que regula a regularização fundiária de territórios quilombolas, exemplificou o quadro de vulnerabilidade dos direitos territoriais tradicionais naquele período.

possibilidades e os riscos, tornando a regulação desse campo um desafio essencial para a conservação da biodiversidade.

Os genes drives são uma tecnologia que permite alterar geneticamente uma população inteira, garantindo que uma característica específica seja transmitida de geração em geração. A ideia surgiu da observação de que, na natureza, alguns genes são mais persistentes do que outros. Essa técnica poderia, por exemplo, eliminar mosquitos transmissores da malária, mas também gerar impactos imprevisíveis nos ecossistemas. Como havia pouco conhecimento sobre os efeitos dessa tecnologia, na COP muitos alertam para riscos à biossegurança (ENB, 2016).

Figura 12 – Mosquito *Anopheles gambiae* (projeto Target Malaria)



Fonte: Johns Hopkins Malaria Research Institute/PLoS Biology, 2006. Disponível em: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Anopheles_gambiae.png. Acesso em: 26 out. 2025.

Outro tema controverso foi o uso de informações de sequência digital (DSI) sobre recursos genéticos. Esse tipo de dado, essencial para pesquisas em biotecnologia e biologia sintética, permite acessar informações genéticas sem precisar do material biológico original. Isso levanta questões sobre se essas informações deveriam ser incluídas nas regras de compartilhamento de benefícios estabelecidas pelo Protocolo de Nagoya. Muitos países em

desenvolvimento, ricos em biodiversidade, argumentaram que excluir os dados digitais das obrigações do Protocolo enfraqueceria completamente seu propósito (ENB, 2016).

De modo geral, a biologia sintética tem aplicações vastas, indo de alimentos e biocombustíveis a medicamentos, cosméticos e até software. Os defensores dessa tecnologia argumentam que ela pode trazer benefícios ambientais e econômicos, como o desenvolvimento de novas formas de energia, a biorremediação e até a restauração de espécies extintas, como o mamute-lanoso. Durante a COP13, países desenvolvidos e setores da indústria pressionaram por liberdade científica para explorar esse potencial. No entanto, muitos países em desenvolvimento, representantes de PIPACL e ONGs ambientalistas expressaram preocupações sobre os impactos socioeconômicos e ambientais da biologia sintética alegando a existência de riscos de efeitos tóxicos, invasividade e promessas exageradas de soluções tecnológicas que podem piorar problemas ambientais em vez de resolvê-los (ENB, 2016).

Diante dessas visões opostas, como consenso, a COP optou por aprofundar os debates em um grupo de especialistas (AHTEG) e um fórum online, além de reforçar a avaliação de risco (CDB, 2016). No entanto, havia uma preocupação latente com a demora da regulamentação frente à rápida disseminação desses produtos no mercado e no meio ambiente.

Outro desafio regulatório envolveu DSI. Questões ainda sem resposta incluem se esses dados devem ser enquadrados na Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) e no Protocolo de Nagoya, e se um mecanismo multilateral de compartilhamento de benefícios deveria ser criado para tratar desse tema (ENB, 2016). A indefinição sobre esse tema é um ponto crítico para os PIPACL, pois não se determina se seus conhecimentos tradicionais associados a recursos genéticos serão protegidos e se eles terão direito a uma justa repartição dos benefícios derivados de seu uso (BAGLEY, 2022).

Outro grande tema desta COP foi a integração da biodiversidade nos setores produtivos. A maioria dos países apoiou diretrizes para incorporar a biodiversidade na agricultura, na silvicultura e na pesca (CDB, 2016). Isso significa adotar práticas que minimizem os impactos negativos dessas atividades sobre os ecossistemas e, ao mesmo tempo, utilizem a biodiversidade de forma sustentável. O debate sobre o tema permitiu que a CDB tomasse decisões mais amplas para proteger a biodiversidade na agricultura, incluindo medidas sobre o uso de pesticidas, o manejo de habitats, o controle de espécies invasoras e políticas de apoio a agricultores, povos indígenas e comunidades locais (ENB, 2016).

Nesse debate, a COP incluiu oficialmente o termo "Agrobiodiversidade" nas discussões (CDB, 2016). No entanto, ONGs e PIPACL expressaram receio de que esse termo fosse utilizado para promover modelos de mercado que favorecem grandes corporações, mantendo a dependência de tecnologias patenteadas que impactam negativamente a diversidade biológica e cultural. Esse debate sublinhou a necessidade de fortalecer a defesa dos Protocolos Comunitários e das leis consuetudinárias, com base nos artigos 8(j) e 10(c) da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), para evitar que tais conceitos fossem cooptados por interesses corporativos (CS, 2014).

A incorporação do conhecimento tradicional foi outro dos desafios nas negociações. Embora o papel dessas comunidades na conservação e no uso sustentável da biodiversidade tivesse sido reconhecido, persistiam dificuldades na implementação de abordagens colaborativas e respeitadas. A publicação *Perspectivas da Biodiversidade Local* (CDB, 2020), lançada na COP, destacou a contribuição dos PIPACL para as Metas de Aichi, enfatizando que suas terras abrigavam grande parte da biodiversidade global e que o reconhecimento de sua posse consuetudinária e de seus direitos fortalecia a resiliência ecológica e social. Além disso, ressaltou a importância de traduzir compromissos políticos em ações concretas e de integrar iniciativas comunitárias de monitoramento aos sistemas formais de governança ambiental.

No que se refere ao financiamento para a conservação da biodiversidade, a publicação apontou a necessidade de ampliar e diversificar as fontes de recursos para PIPACL, incluindo governos, setor privado e mecanismos financeiros inovadores. Também destacou a importância de garantir financiamento contínuo e adequado para fortalecer ações de longo prazo, bem como promover maior colaboração entre diferentes setores para expandir os esforços de conservação, apoiando as práticas tradicionais dos PIPACL e garantindo sua participação efetiva na governança ambiental global⁷¹.

Esses desafios ficaram particularmente evidentes nas negociações sobre como aplicar o consentimento prévio e informado e o compartilhamento de benefícios quando se utiliza o conhecimento tradicional (ENB, 2016). Houve um avanço com a adoção das diretrizes de *Mo'otz Kuxtal* (que significa "raízes da vida" na língua maia), que basicamente inclui o termo

⁷¹ A publicação ainda destaca que o Brasil, por ser um dos países com maior biodiversidade do mundo, possui um grande potencial para promover a conservação. O Brasil tem avançado na criação de áreas protegidas, na implementação de instrumentos legais e políticas voltadas à conservação, além de promover a inclusão social e o controle comunitário sobre os recursos naturais. No entanto, o país ainda enfrenta desafios significativos na implementação dessas políticas e deve considerar esses obstáculos ao elaborar suas futuras estratégias de conservação da biodiversidade. *Perspectivas da Biodiversidade Local: Contribuições dos povos indígenas e comunidades locais para a Implementação do Plano Estratégico para a Biodiversidade 2011-2020*

“livre” antes de consentimento prévio e informado, destacando que deve-se evitar não apenas a pressão física, mas também formas mais sutis de coerção quando se trata de interagir com os detentores do conhecimento tradicional (CDB, 2016).

As discussões sobre essas diretrizes também levantaram a necessidade de integrar as questões dos PIPACL em todo o trabalho da CDB, além do Grupo de Trabalho do Artigo 8(j). Além disso, a CDB passou a adotar oficialmente o termo "Povos Indígenas", em substituição a “populações”, em linha com a reivindicação dos movimentos indígenas (CDB, 2016). Tanto a adoção das diretrizes quanto do termo foram comemoradas pelos PIPACL, pois vieram sem as ambiguidades tão comuns dos vários outros documentos das COPs⁷².

3.6 Divisões entre governos, empresas e sociedade civil

No cenário internacional, voltamos a Bonn, Alemanha, para a COP23 sob a presidência de Fiji (UNFCCC, 2017). As discussões se concentraram em como avançar para a implementação do Acordo de Paris, tentando conectar as ações e decisões de antes e depois de 2020 (ENB, 2017). Ao passar das discussões conceituais para as questões mais técnicas relativas ao Acordo, os resultados foram bem diferentes nos cinco principais temas: mitigação, comunicação de adaptação, transparência, inventário global e conformidade⁷³.

Sobre o tema central da tese, o financiamento climático, cabe destacar as discussões sobre os mecanismos de mercado e não mercadológicos no âmbito do Artigo 6 do Acordo de Paris, nas chamadas "abordagens cooperativas", que permitem que os países colaborem para alcançar suas metas climáticas, basicamente a ideia por trás do MDL no Protocolo de Quioto. No entanto, ainda ficaram várias incertezas sobre como esses mecanismos deveriam funcionar (ENB, 2017). No caso dos mecanismos de mercado, a preocupação central era garantir que as regras fossem coerentes e que sua aplicação realmente contribuísse para o desenvolvimento sustentável e para a integridade ambiental, evitando, por exemplo, a contagem dupla de créditos de carbono.

⁷² Ainda nesse cenário global, vale destacar que no mesmo ano (2016) as associações de povos indígenas ganharam a possibilidade de se tornarem membros da UICN. Essa inclusão permite que os povos indígenas e suas organizações possam influenciar as políticas da UICN e lutar por um papel mais central na governança ambiental global. Não à toa a organização irá passar por uma profunda reforma nos anos seguintes.

⁷³ A mitigação trata da busca reduzir as emissões de gases de efeito estufa, enquanto a adaptação envolve estratégias para lidar com os impactos climáticos. A transparência garante que os países relatem seus avanços de forma clara, e o inventário global avalia periodicamente o progresso coletivo em relação às metas climáticas. Já a conformidade assegura que os compromissos assumidos sejam cumpridos, monitorando a implementação das ações acordadas.

Já as abordagens não mercadológicas, que envolvem cooperação sem transações financeiras diretas, saíram dessa COP sem definições claras sobre como serão implementadas (UNFCCC, 2017). Além dessas questões técnicas, os embates políticos sobre a interpretação do Acordo de Paris continuaram. Os países desenvolvidos defenderam que as negociações se limitassem ao que já fora decidido em Paris, enquanto países em desenvolvimento argumentaram que questões fundamentais, especialmente as relacionadas ao financiamento climático, não foram suficientemente abordadas e precisavam ser incluídas nas discussões. Essa divisão ficou evidente na lista de temas adicionais sugeridos para negociação no Grupo de Trabalho sobre o Acordo de Paris (APA)⁷⁴.

E, falando em temas que se repetem, muitos países voltaram a criticar a falta de avanços nas ações climáticas pré-2020 (ENB, 2017), que deveriam ter sido cumpridas de acordo com os compromissos assumidos desde a Conferência de Durban, em 2011 (UNFCCC, 2017). Enquanto o foco estava nas metas e mecanismos pós-2020, as promessas anteriores ainda não tinham sido implementadas. Além disso, novamente representantes de setores não governamentais (empresas, governos subnacionais, comunidades locais etc), em especial os PIPACL, pressionaram para que seu papel na agenda climática fosse reconhecido, defendendo sua participação ativa nas políticas e ações climáticas do regime pós-2020 (ENB, 2017).

Nesse contexto, o Congo, com o apoio de outros países, propôs a inclusão de um novo item na pauta da Conferência, visando aprimorar a mensuração, o relato, a verificação e a contabilização das contribuições desses atores para a redução de emissões. Entretanto, a hesitação por parte de alguns países em envolver diretamente atores não estatais nas negociações contribuiu para a falta de consenso e engajamento em relação a essa pauta (ENB, 2017). No entanto, até o fim da década, esse será um tema cada vez mais relevante⁷⁵.

Olhando o cenário atual da governança climática global, os atores não estatais no geral tem desempenhando um papel importante na amplificação da urgência da crise climática e na resposta ágil aos desafios. Ano após ano, isso tem ficado mais evidente com

⁷⁴ Priorizaram o fortalecimento do financiamento climático, com ênfase no aumento da provisão de recursos para adaptação e mitigação, na definição de metas claras e mecanismos de acompanhamento, no acesso facilitado a fundos como o Fundo Verde para o Clima e na inclusão de questões de perdas e danos com responsabilização financeira. Outros pontos foram a necessidade de transferência de tecnologias limpas, cooperação em pesquisa e desenvolvimento, e capacitação para implementar ações climáticas, além do reconhecimento das capacidades e circunstâncias nacionais distintas para garantir flexibilidade nos compromissos.

⁷⁵ A necessidade de envolvimento direto das empresas na resolução da crise da biodiversidade não é nenhuma surpresa, uma vez que o setor privado é responsável por 60% do produto interno bruto (PIB) mundial e 72% do PIB dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE; Manyika *et al.*, 2021).

descobertas científicas (BÄCKSTRAND *et al.*, 2017). Na COP23, por exemplo, a Organização Meteorológica Mundial (WMO) revelou que os níveis de dióxido de carbono na atmosfera atingiram o maior patamar dos últimos 800 mil anos (SCHLEIN, 2017). Paralelamente, o relatório da ONU Meio Ambiente apontou que os compromissos assumidos pelos países até 2017 representam apenas um terço da redução necessária para evitar consequências graves até 2030 (ENB, 2017). Ou seja, a urgência nunca foi tão evidente e mesmo assim os compromissos nacionais seguem pouco ambiciosos. Por outro lado, nos espaços da sociedade civil se percebeu um forte senso de mobilização, demonstrando que, independente das decisões de seus governos, muitos atores estão comprometidos com ações concretas para reduzir os impactos climáticos.

Um dos motivos para essa desconexão entre os debates oficiais e a sociedade civil na COP23 estava na forma como a COP foi organizada. As negociações formais entre os governos aconteceram na chamada "Zona Bula", enquanto as atividades da sociedade civil foram realizadas em outro espaço, a "Zona Bonn". Essa separação física, que se tornará regra nas próximas COPs, também criou uma barreira dialógica entre os dois grupos, dificultando a troca de informações e o alinhamento de estratégias. Como resultado, a preocupação com a urgência climática, tão presente na sociedade civil, não teve o mesmo impacto nas negociações entre os governos (ENB, 2017). Além disso, essa divisão expôs um desafio maior: como integrar de maneira mais eficiente os atores não estatais em um processo tradicionalmente conduzido por Estados? Enquanto os governos definem as regras e compromissos globais, o que parece ficar cada vez mais evidente é que são os atores da sociedade civil que, muitas vezes, lideram a implementação e ampliam a ambição das ações climáticas.

Essa tensão também impactou as discussões sobre a Plataforma de Comunidades Locais e Povos Indígenas (LCIPP), especialmente no que diz respeito à extensão do poder de decisão a esses grupos. A Plataforma foi instituída durante a COP 21 da UNFCCC em 2015, com o propósito de ampliar a participação e o reconhecimento do papel das comunidades indígenas e locais na resposta global às mudanças climáticas (UNFCCC, 2015). A iniciativa visou promover a integração dos conhecimentos tradicionais nas políticas de mitigação e adaptação, fomentando o intercâmbio de experiências e a colaboração entre os diversos atores envolvidos nas negociações climáticas.

Apesar das tensões na COP23, um avanço relevante foi alcançado: a operacionalização da Plataforma de Comunidades Locais e Povos Indígenas. A decisão instituiu um modelo de governança compartilhada, com copresidência entre representantes

governamentais e indígenas. Esse arranjo dialoga diretamente com a experiência do Grupo de Trabalho do Artigo 8(j) da CDB, fortalecendo a presença indígena nos espaços formais de governança climática. Contudo, não tardaram as críticas: a iniciativa foi considerada insuficiente por não assegurar influência efetiva dos povos indígenas nas decisões. Em outras palavras, a visibilidade aumentou, mas ainda sem correspondência em reconhecimento político real por parte dos governos quanto ao papel crucial dos conhecimentos tradicionais nas negociações climáticas.

No mesmo período, a COP13 da UNCCD, em Ordos, China (2017), aprovou o Marco Estratégico 2018-2030, alinhando a Convenção à meta 15.3 dos ODS, que prevê alcançar a Neutralidade de Degradação da Terra (LDN). O conceito de LDN propõe equilibrar perdas e ganhos de solo, e foi acompanhado pelo lançamento do Fundo LDN, um mecanismo de *blended finance* que combina recursos públicos e filantrópicos para atrair capital privado em projetos de restauração considerados lucrativos. Essa guinada introduziu uma mudança paradigmática: o enfrentamento da desertificação deixou de ser enquadrado como mera agenda de desenvolvimento e passou a ser tratado como oportunidade de investimento. A sociedade civil reagiu, alertando que a lógica do lucro poderia atropelar direitos locais e necessidades de subsistência, privilegiando eficiência e retorno financeiro em detrimento da justiça social. Assim, embora a UNCCD não tivesse ainda mobilizado os PIPACL com a mesma intensidade das COPs do clima e da biodiversidade, crescia a preocupação com iniciativas que, ao excluir comunidades ou priorizar soluções de mercado, poderiam reproduzir mecanismos de “*greenwashing*” já observados em experiências do MDL e do REDD+.

No ano seguinte (2018), apesar dos alertas científicos e do aumento dos eventos climáticos extremos, as emissões globais continuaram a crescer. Além disso, o cenário político global passou por uma transformação, com a ascensão do populismo e, em alguns casos, do negacionismo climático. A transição para uma economia de baixo carbono ainda estava em ritmo lentíssimo, o que ficou evidente pela escolha de Katowice, na Polônia, uma região mineradora de carvão, como sede da COP24 (ENB, 2018).

O principal desafio da COP era finalizar o livro de regras do Acordo de Paris, estabelecendo diretrizes para a implementação das metas climáticas pós-2020. No entanto, os países chegaram a Katowice com grandes divergências. Um dos temas mais polêmicos foi a diferenciação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Assim como nas COPs anteriores, os países em desenvolvimento defendiam que deveriam ter maior flexibilidade para reduzir suas emissões, enquanto os países desenvolvidos queriam regras comuns para

todos, especialmente para as economias emergentes (ENB, 2018). O Acordo de Paris não trouxe uma definição clara sobre essa e outras várias questões, deixando margem para diferentes interpretações.

Especificamente sobre o financiamento climático, seguia também o embate das duas COPs climáticas anteriores: os países em desenvolvimento queriam garantias de que receberiam apoio financeiro suficiente e previsível para conseguir aumentar seus esforços contra a mudança climática (ENB, 2018). As divergências das partes em relação ao Artigo 6, que trata da cooperação entre países para a redução de emissões e questões como regras para transferências internacionais de créditos de carbono e mecanismos de compensação, não foram resolvidas e acabaram sendo adiadas para a COP seguinte, em 2019. Esse adiamento ocorreu devido à resistência de um país em aceitar regras mais rígidas para evitar a contagem dupla de reduções de emissões (ENB, 2018).

Nas discussões sobre o Artigo 9.5 do Acordo de Paris, que trata da transparência nas informações sobre o financiamento disponibilizado pelos países desenvolvidos, e sobre a definição de uma nova meta de financiamento de longo prazo, os países conseguiram chegar a um acordo sobre o tema, num formato que buscava garantir que as orientações fossem suficientemente rigorosas para assegurar compromissos concretos, mas, ao mesmo tempo, flexíveis o bastante para que todos os países pudessem participar. Contrariando a tendência da última década, foi possível caminhar com vários trechos juridicamente vinculantes, incluindo termos como "deve" e "deveria", além de diretrizes que tornam as informações comunicadas mais claras e comparáveis entre os países (UNFCCC, 2018).

Para os PIPACL, isso significou maior possibilidade de acessar recursos para projetos de adaptação climática, proteção de florestas, manejo sustentável da terra e fortalecimento de suas próprias estratégias de mitigação e resiliência. Também significou mais espaço para reivindicar uma participação mais justa na governança dos fundos climáticos, garantindo que os recursos cheguem diretamente às comunidades e não fiquem concentrados em governos ou grandes organizações (FPP, 2018).

Outro ponto de destaque na Conferência foi garantir que o Acordo de Paris realmente funcionasse como um mecanismo de incentivo contínuo, ajudando os países a aumentar sua ambição climática ao longo do tempo. Para isso, foi criado um sistema para avaliar o avanço global na luta contra a mudança climática. Esse sistema, chamado de Balanço Global, foi oficialmente estabelecido (UNFCCC, 2018), mas gerou algumas preocupações. Muitos representantes de países em desenvolvimento, organizações ambientais e lideranças de PIPACL sentiram que faltaram diretrizes sobre como garantir mais justiça e equidade na

análise dos compromissos climáticos (FPP, 2018). Além disso, a participação da sociedade civil foi muito limitada, ficando restrita a enviar sugestões por escrito, sem poder participar diretamente das discussões sobre os resultados do Balanço (ENB, 2018). Ou seja, assim como na COP climática anterior, se mantinha uma separação física e dialógica entre estatais e não estatais.

Outro ponto que gerou grande frustração foi a falta de um compromisso mais firme com a meta de limitar o aquecimento global a 1,5°C. Para pequenos estados insulares, essa meta não é apenas uma questão ambiental, mas de sobrevivência. Durante a Conferência, quatro países - Arábia Saudita, EUA, Rússia e Kuwait - se recusaram a reconhecer formalmente o Relatório Especial do IPCC que expôs as diferenças entre 1,5 °C e 2 °C de aquecimento (FARAND, 2019). Além disso, os países menos desenvolvidos e os pequenos estados insulares ficaram decepcionados com a pouca atenção dada ao tema de perdas e danos (ENB, 2018).

Os PIPACL fizeram eco aos pequenos insulares, expressando profunda preocupação com o aumento das emissões de gases de efeito estufa (GEE) em 2017, pois assim como esses países, indígenas e locais afirmam que a manutenção da temperatura é uma questão de sobrevivência e manutenção de um determinado estilo de vida (FARAND, 2019) - vide exemplo anterior dado sobre como as mudanças climáticas afetam aldeias indígenas no Canadá. Além disso, os PIPACL reforçaram a necessidade de fortalecer a Plataforma de Comunidades Locais e Povos Indígenas (LCIPP), pois embora tenham reconhecido o avanço na operacionalização da Plataforma, lamentaram que o texto do livro de regras do Acordo de Paris não incluísse referências explícitas aos direitos humanos. Enquanto na primeira semana da Conferência houve sessões de negociação que permitiram a participação direta dos povos indígenas na construção da Plataforma, o mesmo não ocorreu durante a formulação das regras (ENB, 2018).

A participação dos PIPACL nesse processo foi muito limitada, deixando de fora questões fundamentais para garantir que direitos consuetudinários fossem devidamente considerados na implementação do Acordo. Embora o termo "indígena" ou "povos indígenas" tenha sido mencionado sete vezes, incluindo uma nota de rodapé sobre a nova Plataforma, isso ficou muito aquém do que os povos indígenas esperavam. Além disso, diversas referências aos direitos humanos que estavam no rascunho original antes da COP foram retiradas durante as negociações. O texto aprovado apenas encoraja os estados a desenvolver e relatar suas contribuições nacionais para o combate às mudanças climáticas considerando a participação dos PIPACL "conforme apropriado" (UNFCCC, 2018). Essa formulação é bem

mais fraca do que a exigência de participação plena e efetiva, que era a principal demanda dos povos indígenas (CARMEN, 2019).

Sem dúvidas, o maior avanço para os PIPACL nessa COP foi a criação oficial do Grupo de Trabalho Facilitador (FWG) para desenvolver o plano de trabalho da Plataforma. Durante as negociações, os PIPACL se mantiveram firmes na defesa da participação igualitária. O resultado final, aprovado por unanimidade, estabeleceu que o FWG tivesse sete representantes indígenas e sete representantes dos estados, com a possibilidade de inclusão futura de comunidades locais quando houver uma definição mais clara de sua participação (UNFCCC, 2018). Esse foi um marco histórico, pois, pela primeira vez, um órgão da ONU assegurou uma participação direta e em pé de igualdade para os povos indígenas na tomada de decisões, alinhando-se ao Artigo 18 da UNDRIP. Com o Grupo de Trabalho Facilitador (FWG), os povos indígenas ganharam um papel consultivo oficial para a UNFCCC. Isso significa que os PI podem contribuir formalmente para os processos da convenção, participando de reuniões, fornecendo assessoria técnica e influenciando políticas climáticas com acesso a discussões oficiais, interação com governos e órgãos da UNFCCC, além da possibilidade de propor recomendações e estudos sobre mudança do clima.

3.7 Aceitando a diminuição da biodiversidade

No mesmo ano, aconteceu também a COP da Biodiversidade, realizada em Sharm El-Sheikh, no Egito (CDB, 2018). O tema foi “Investindo na biodiversidade para as pessoas e o planeta”. A Secretária Executiva Cristiana Paşca Palmer abriu o evento com um alerta: “Estamos falhando em frear a perda de biodiversidade. Precisamos agir urgentemente para enfrentar essa crise silenciosa, promovendo uma mudança na forma como a sociedade enxerga e valoriza a natureza”. A CDB e seus acordos estavam em um momento decisivo. O Plano Estratégico para a Biodiversidade e as Metas de Aichi, que guiaram as ações até então, estavam perto do fim, e seu progresso seria avaliado em dois anos, na 15ª reunião da COP, em Pequim. Muitos participantes expressaram preocupação, já que o avanço em algumas áreas foi limitado e havia indicativos claros que a maioria das Metas de Aichi não seria alcançada e que os objetivos do Plano Estratégico só seriam cumpridos parcialmente (ENB, 2018).

No entanto, assim como nas últimas reuniões da CDB, as tecnologias biológicas tiveram atenção especial. Outra vez, as partes discutiram bastante dois temas principais: a biologia sintética e as informações de sequência digital (DSI). A decisão sobre biologia

sintética recomendou que os países adotassem uma postura cautelosa em relação aos chamados *gene drives*, levando em conta as incertezas que ainda existem (CDB, 2018). Como vimos anteriormente, os *gene drives* são uma tecnologia que permite forçar a transmissão de um gene específico para quase todos os descendentes de um organismo. Além disso, a COP pediu que fossem feitas avaliações de risco detalhadas e baseadas em ciência, caso a caso, e que fossem tomadas medidas para gerenciar esses riscos, especialmente antes de liberar no ambiente organismos com esses genes, mesmo que fosse apenas para testes experimentais (CDB, 2018).

Vale destacar que nas COPs anteriores, a discussão sobre essa tecnologia era ainda mais cautelosa, com muitos países expressando preocupações fortes sobre os riscos e incertezas associados à biologia sintética. Havia um chamado para uma moratória ou uma pausa nas pesquisas e aplicações até que houvesse mais estudos e regulamentações (ENB, 2012). Já em 2018, a decisão foi um pouco mais aberta ao permitir que os países avançassem com pesquisas e aplicações, desde que seguissem avaliações de risco rigorosas e medidas de gerenciamento de risco (CDB, 2018).

Outra tecnologia que ganhou destaque nos debates foi a edição de genoma, um conjunto de técnicas que permite adicionar, remover ou alterar partes específicas do material genético de um organismo. Esse tema gerou muita discussão, mas, no final, os participantes decidiram retirar todas as menções à edição de genoma da parte prática da decisão (ENB, 2018). A tecnologia foi citada apenas uma vez, em um contexto que pede mais estudos sobre o assunto (CDB, 2018). Alguns participantes consideraram que a decisão ficou fraca e que era importante lidar com os possíveis riscos dessas tecnologias para a biodiversidade logo, em vez de adiar o debate. Outros argumentaram que, como a edição de genoma inclui muitas técnicas diferentes, seria melhor avaliar cada caso separadamente, em vez de criar regras gerais (ENB, 2018). No fim, todos concordaram em pedir que um grupo de especialistas (o AHTEG) analisasse aplicações específicas de edição de genoma, especialmente as relacionadas à biologia sintética, para ajudar a monitorar os impactos dessas tecnologias de forma mais ampla e constante (CDB, 2018).

E aqui já é possível identificar outra tendência que vem se consolidando nas COPs da CDB que é a preferência por análises caso a caso em vez de regras ou diretrizes mais amplas e universais. Essa abordagem nem sempre é a mais eficaz ou justa, especialmente em um fórum global como a CDB. Por um lado, análises caso a caso permitem considerar contextos específicos e realidades locais, o que pode ser útil para tecnologias complexas, como a edição de genoma, que têm aplicações muito variadas. No entanto, por outro lado, essa tendência

pode enfraquecer a governança global da biodiversidade, já que deixa lacunas na regulamentação e pode resultar em decisões fragmentadas ou inconsistentes. Além disso, para muitos países e comunidades, especialmente os menos desenvolvidos, pode ser inviável realizar avaliações detalhadas para cada caso, seja por falta de recursos, expertise ou infraestrutura. Essa abordagem também pode beneficiar interesses comerciais em detrimento da proteção ambiental e dos direitos de povos indígenas e comunidades locais (SHIVA, 2024), já que abre espaço para que cada caso seja tratado de forma isolada, sem uma visão ampla dos impactos cumulativos sobre a biodiversidade.

Outro tema de destaque nessa COP foram as informações de sequência digital (DSI) sobre recursos genéticos. Mundialmente as DSI já estavam sendo usadas cada vez mais no lugar de amostras físicas de plantas, animais ou microrganismos, o que tinha grandes implicações para as regras da Convenção sobre o acesso e compartilhamento de benefícios (ABS). Havia uma preocupação clara: se o acesso aberto a essas informações, essencial para avançar a pesquisa científica, não fosse combinado com formas justas de compartilhar os benefícios gerados, o terceiro objetivo da Convenção - garantir que os benefícios dos recursos genéticos fossem divididos de forma equitativa - ficaria cada vez mais distante. Enquanto alguns argumentavam que as DSI não estavam cobertas pelo Protocolo de Nagoya, outros alertavam que ignorar esse tema e não criar um sistema para compartilhar os benefícios de forma justa poderia enfraquecer tanto o Protocolo que ele perderia sua razão de existir (ENB, 2018). O debate sobre as DSI foi um dos mais intensos na reunião, com impactos em várias outras discussões, como o planejamento para o período pós-2020 e a cooperação com outras convenções internacionais, mas sem grandes avanços práticos (CDB, 2018) - e continuará assim nas próximas Conferências.

Nessa COP, as principais críticas dos PIPACL focaram a falta de participação efetiva em estratégias e planos nacionais de biodiversidade (NBSAPs). O Fórum Internacional de Povos Indígenas para Biodiversidade (IIFB) destacou que muitos países não incluíram os PIPACL na elaboração dos planos, ignorando seus conhecimentos e práticas tradicionais. No entanto, houve avanços: a COP aprovou decisões que incluíam os PIPACL na identificação de impactos e soluções para as mudanças climáticas, reforçando que sua participação é essencial para a estrutura de biodiversidade pós-2020 (CDB, 2018).

Outra vitória importante foi a adoção de salvaguardas sobre mecanismos de financiamento para evitar ou mitigar impactos negativos sobre os direitos e meios de vida dos PIPACL, além de maximizar oportunidades para apoiá-los. A Secretaria da CDB também publicou um artigo sobre diretrizes de implementação, contribuindo para discussões sobre um

marco de salvaguardas pós-2020 específico para os PIPACL (FPP, 2020), como parte do programa de trabalho do Artigo 8(j) (CDB, 2018). O texto reforçou que o financiamento para ações de PIPACL precisa ser tornado mais acessível, por meio de melhor direcionamento, compartilhamento de informações e treinamento, e procedimentos culturalmente apropriados; e que salvaguardas precisam ser integradas a todos os processos de mobilização de recursos para pôr fim aos impactos negativos do financiamento da biodiversidade sobre os direitos e meios de subsistência dos PIPACL (FPP, 2020).

Além disso, as partes da CDB concordaram com uma definição e critérios para “Outras Medidas Efetivas de Conservação Baseadas em Área” (OMEC), reconhecendo que áreas como territórios indígenas e comunitários também geram resultados positivos para a biodiversidade e devem ser contabilizadas nos objetivos globais de conservação (CDB, 2018).

E, só para não passar em branco, o Brasil, com sua postura vacilante, propôs reformular um parágrafo sobre salvaguardas nos financiamentos da biodiversidade, sugerindo remover referências a “terras e águas” de PIPACL e a salvaguardas “holísticas e sólidas”. Bolívia e Costa Rica rejeitaram veementemente a proposta. Após suspensão das discussões, o Brasil voltou com uma versão que reconhecia a importância da posse de terras e águas por PIPACL “para algumas partes” (ENB, 2018). A União Europeia (UE) propôs adicionar “de acordo com a legislação nacional”, e a decisão foi aprovada com essas alterações, mostrando a resistência do Brasil em adotar uma abordagem mais ampla sobre os direitos dos PIPACL (CDB, 2018), ao contrário do discurso oficial⁷⁶.

3.8 Aceitando o aumento da temperatura

A COP25, inicialmente programada para acontecer em Santiago, Chile, precisou ser transferida de última hora para Madri, Espanha, devido à instabilidade política no país

⁷⁶ A partir da presidência de Michel Temer (2016-2018), observou-se uma mudança na postura do Brasil nos fóruns ambientais internacionais, com maior influência do setor privado, especialmente do agronegócio, e um distanciamento dos diálogos com a sociedade civil. Essa mudança refletiu-se em retrocessos nos direitos territoriais dos povos indígenas e comunidades tradicionais, como a consolidação do Marco Temporal pela Advocacia-Geral da União e a reabertura da discussão sobre a PEC 215, que restringe demarcações. Com a ascensão de Jair Bolsonaro em 2019, esses retrocessos foram ampliados: o governo promoveu o desmonte de órgãos ambientais (IBAMA, ICMBio, Funai), flexibilizou normas de proteção e adotou um discurso negacionista nas negociações internacionais. Na COP 25 (2019), o Brasil, que antes desempenhava papel ativo, não enviou representantes de alto escalão e tentou bloquear o acordo final. Em resposta, a sociedade civil brasileira organizou o Brazil Climate Action Hub, espaço plural que realizou cerca de 150 eventos para destacar ações climáticas e abrigar diferentes setores, incluindo povos originários e ativistas, evidenciando o descompasso entre a política oficial e as iniciativas da sociedade.

sul-americano⁷⁷. A expectativa era que os delegados chegassem a um consenso sobre questões como a regulamentação do artigo 6 do Acordo de Paris, que trata dos mecanismos de mercado e não mercadológicos para a mitigação das mudanças climáticas. Além disso, havia grande expectativa sobre a revisão do Mecanismo Internacional de Varsóvia para Perdas e Danos (WIM) e sobre o financiamento climático. No entanto, as negociações não avançaram como esperado (ENB, 2019; UNFCCC, 2019).

A Conferência foi marcada por uma grande desconexão entre a urgência climática apontada pela ciência e a capacidade dos governos de responder a essa crise de forma concreta. Também ficou evidente a divisão entre países que queriam avançar com compromissos mais ambiciosos e aqueles que não. Essa falta de consenso comprometeu a efetividade da COP e gerou frustração entre ativistas e setores da sociedade civil. Nos últimos anos, a pressão pública sobre os governos em relação às mudanças climáticas aumentou significativamente, impulsionada pelo crescimento da cobertura midiática e pela incorporação do termo "emergência climática" no discurso político e social de muitos países. Apesar disso, as emissões de gases de efeito estufa continuaram a crescer, atingindo um novo recorde em 2018 (ENB, 2019).

Relatórios da UNFCCC indicaram que os países desenvolvidos reduziram suas emissões em apenas 13% entre 1990 e 2018, um resultado muito aquém do necessário (UNFCCC, 2020). Na Cúpula de Ação Climática da ONU, realizada em setembro de 2019, 67 países anunciaram a intenção de aumentar suas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs). No entanto, esses países representam apenas 8% das emissões globais, o que evidencia a falta de compromisso das grandes economias. Com exceção da União Europeia, os principais emissores mundiais permaneceram em silêncio sobre o aumento da ambição climática (ENB, 2019). Além disso, os relatórios do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) reforçaram previsões alarmantes: os impactos das mudanças climáticas serão ainda mais severos do que o previsto anteriormente e as ações atualmente em curso não são suficientes para manter o aumento da temperatura

⁷⁷ Em 2019, o Chile estava passando por uma onda de protestos sociais que começaram em outubro e se estenderam por vários meses. Os protestos foram inicialmente desencadeados pelo aumento nas tarifas do metrô em Santiago, mas rapidamente se transformaram em um movimento amplo contra a desigualdade social, o alto custo de vida, a precariedade dos serviços públicos e a falta de reformas estruturais no país. Milhares de pessoas foram às ruas, e os protestos foram marcados por confrontos entre manifestantes e forças de segurança, além de danos a propriedades públicas e privadas. Diante do cenário de instabilidade, o governo do presidente Sebastián Piñera declarou estado de emergência e toque de recolher em várias regiões, além de mobilizar o exército para controlar as ruas. A crise levou o Chile a cancelar a realização da COP 25, que estava programada para acontecer em Santiago em dezembro de 2019. O evento foi transferido para Madri, Espanha, ainda sob a presidência do Chile, mas com o país focado em lidar com a crise interna.

global bem abaixo dos 2°C (MARCHANT, 2021), conforme acordado no Acordo de Paris, fato que intensificou a sensação de urgência e a frustração com os poucos avanços concretos alcançados durante a COP25. Nesse contexto, milhares de pessoas se reuniram para protestos pedindo mais ambição das partes contra mudanças climáticas em Madri (BBC, 2019).

O sucesso relativo da reunião se deve principalmente à resolução de duas questões-chave: perdas e danos e a elaboração de diretrizes robustas para os dois segmentos do artigo 6 do Acordo de Paris (ENB, 2019). A decisão sobre perdas e danos, crítica para os países vulneráveis, superou as expectativas geradas durante as discussões preliminares a portas fechadas. O Mecanismo Internacional de Varsóvia para Perdas e Danos (WIM, na sigla em inglês) foi fortalecido com a criação da Rede de Santiago, descrita como um "braço de implementação". Essa Rede tem como objetivo integrar instituições que atuam em áreas como redução de riscos de desastres, oferecendo assistência técnica aos países mais vulneráveis. Além disso, foi estabelecido um grupo de especialistas em ação e suporte, focado em auxiliar os países a lidar com eventos de início lento, como a elevação do nível do mar, e a acessar recursos financeiros disponíveis por meio de instituições externas à UNFCCC, como bancos multilaterais de desenvolvimento. A decisão também reforçou a importância de ampliar o suporte financeiro e técnico para atividades relacionadas a perdas e danos, atendendo a uma demanda crucial dos países em desenvolvimento (UNFCCC, 2019).

No que diz respeito ao artigo 6, as partes chegaram a Madri ainda divididas sobre a possibilidade de "transferir" créditos de carbono gerados sob o Protocolo de Quioto para cumprir as metas do Acordo de Paris. Essas e outras questões de desenho institucional foram debatidas sob a perspectiva de como os mecanismos de mercado poderiam impulsionar a ambição climática. No entanto, as negociações não alcançaram um consenso, e a questão foi adiada para a reunião intersessional de junho de 2020. Paradoxalmente, muitos consideraram esse resultado preferível à adoção de um texto com possíveis lacunas que poderiam comprometer a integridade ambiental dos mercados internacionais de carbono (ENB, 2019).

Esse adiamento foi considerado uma vitória para os PIPACL, pois a ausência de salvaguardas específicas para direitos humanos e indígenas no texto em discussão gerou grandes preocupações. Representantes indígenas destacaram que a estrutura proposta priorizava soluções baseadas no mercado, sem considerar adequadamente os riscos que essas abordagens podem representar para os direitos e territórios dos povos indígenas, enfatizando a necessidade de salvaguardas baseadas em direitos humanos em todo o documento. Essa crítica foi reforçada com um argumento que existe desde 2008 pelo menos, de que os mecanismos de mercado de carbono são "falsas soluções", pois permitem que poluidores

continuem suas atividades emissoras ao comprar créditos de carbono, sem reduzir efetivamente as emissões globais (REEVES, 2019).

As demandas dos PIPACL nas negociações climáticas mantêm-se basicamente as mesmas por toda a última década. Houve um avanço significativo do ponto de vista organizacional: agora, essas demandas estão mais claramente sintetizadas em documentos oficiais, como os relatórios da Plataforma de Comunidades Locais e Povos Indígenas (LCIPP). Um marco importante dessa COP foi a adoção do plano de trabalho de dois anos do FWG. Do ponto de vista prático, isso representou um avanço na institucionalização das demandas dos PIPACL, garantindo que suas vozes e conhecimentos sejam integrados de forma mais estruturada e contínua nas discussões climáticas globais. No entanto, a efetividade desse plano ainda depende de financiamento adequado e do compromisso real das partes em implementar suas recomendações, o que continua a ser um desafio significativo (SHERPA, 2019).

De todo modo, a essência das reivindicações não mudou: o reconhecimento do conhecimento tradicional e indígena e a necessidade de participação efetiva dos PIPACL na formulação de políticas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas; a importância de salvaguardas para proteger esses conhecimentos e promover a complementaridade entre diferentes sistemas de saber; e a necessidade de apoio financeiro direto e para a participação de representantes indígenas em reuniões internacionais e serviços de interpretação, garantindo que suas vozes sejam ouvidas e compreendidas. Segundo o relatório da Plataforma, o financiamento para a Plataforma e seu Grupo de Trabalho Facilitador (FWG) até junho de 2019, estava em menos de 10% do necessário para atender os custos previstos. Promessas de contribuições adicionais poderiam elevar esse valor para cerca de 30%, mas ainda abaixo do necessário (ENB, 2019).

Um pouco distante dos espaços oficiais das negociações, líderes indígenas de 20 nacionalidades do Equador e do Peru fizeram um apelo global para interromper a perfuração de petróleo e a mineração na região das Nascentes Sagradas da Amazônia, um dos ecossistemas mais biodiversos do planeta. Essa pauta, que já vinha ganhando destaque em reuniões anteriores, ganhou novo fôlego com o lançamento do relatório "As Nascentes da Amazônia: Territórios para a vida sob ameaça" (AMAZON WATCH, 2019). O documento reforça que a destruição dessas áreas não é apenas um problema regional, mas uma crise global que ameaça diretamente a meta de limitar o aquecimento global a 1,5°C. Em síntese, a mensagem que se queria transmitir era de que a exploração de recursos na Amazônia não só coloca em risco a biodiversidade e os modos de vida dos povos indígenas, mas também

compromete os esforços globais para combater as mudanças climáticas - que qualquer semelhança com o Brasil em 2025 não é mera coincidência.

Esse cenário nos leva a uma reflexão sobre a Plataforma de Comunidades Locais e Povos Indígenas (LCIPP) e sua relação mais ampla com os PIPACL. Em primeiro lugar, há uma diferença significativa no nível de engajamento e compreensão entre povos indígenas, que tendem a ser mais ativos e organizados, e comunidades locais, que muitas vezes têm menos visibilidade e participação. Além disso, começou a surgir uma divergência entre os grupos que participam ativamente da Plataforma e aqueles que preferem protestar fora dos espaços oficiais, questionando a efetividade desses mecanismos institucionais. Isso porque apesar de ter sido criada para ser inclusiva, a LCIPP ainda reflete desigualdades históricas, como o poder concentrado nos Estados e a falta de mecanismos para garantir benefícios mútuos e não apenas o compartilhamento de conhecimento (SHAWOO; THORNTON, 2017).

Figura 13 – Primeira reunião do Grupo de Trabalho Facilitador do LCIPP (UNFCCC)



Fonte: UNFCCC. Disponível em:

https://lcipp.unfccc.int/sites/default/files/styles/hero_image/public/2021-03/BC0A7921.JP

G. Acesso em: 26 out. 2025.

Em síntese, a COP25 foi marcada por uma linha de decepção generalizada, especialmente entre os países insulares, os cientistas e os ambientalistas, que viram suas demandas por uma agenda climática mais ativa e urgente no período pré-2020 serem praticamente ignoradas. Os resultados alcançados nessa conferência demonstraram-se insuficientes para manter o aquecimento global abaixo de 1,5°C ou mesmo 2°C. Esses fatos somados à falta de avanços concretos em áreas como financiamento climático e ambição nas

reduções de emissões evidenciaram as profundas divisões entre as partes e a dificuldade de alcançar consensos em um cenário de crise global.

Essa COP também levantou questionamentos sobre a capacidade do processo intergovernamental da UNFCCC de gerar a ambição necessária para enfrentar a crise climática. Apesar de ser o principal fórum global para discussões sobre o clima, as limitações inerentes a esse modelo - como a necessidade de unanimidade entre quase 200 países e a influência de interesses nacionais e econômicos - têm dificultado a adoção de medidas urgentes. A crescente frustração com a lentidão e a falta de resultados tangíveis coloca em xeque a eficácia desse processo, especialmente diante da urgência climática. Enquanto isso, o mundo continua a se aproximar de pontos de inflexão ambiental irreversíveis, aumentando a pressão para que os líderes globais demonstrassem, de fato, que o multilateralismo pode responder à crise climática com a velocidade necessária.

Já a UNCCD COP14 (2019, Nova Deli, Índia) reforçou o compromisso com a Neutralidade da Degradação da Terra (LDN) e destacou o tema da gestão da seca e a resiliência à seca, um problema crescente em muitas regiões habitadas por PIPACL. A COP adotou uma série de decisões para fortalecer a implementação da Convenção, incluindo o aprimoramento dos sistemas de monitoramento e relatórios. Para os PIPACL, esta COP foi particularmente relevante ao enfatizar a importância dos direitos fundiários e da posse da terra como elementos cruciais para o combate à degradação do solo e à desertificação. O reconhecimento de que a segurança da posse é fundamental para incentivar as comunidades a investir em práticas sustentáveis de manejo da terra alinhava-se diretamente às demandas históricas por titulação de territórios e autodeterminação. Os debates em Nova Deli também abordaram a necessidade de abordagens sensíveis ao gênero na gestão da terra, reconhecendo o papel vital das mulheres indígenas e locais na segurança alimentar e na conservação dos recursos naturais.

Um último marco importante de 2019 foi a consolidação da Global Alliance of Territorial Communities (GATC), a maior coalizão de povos indígenas e comunidades locais do mundo⁷⁸. Essa aliança reúne organizações e lideranças de diferentes regiões, como a Amazônia, a Bacia do Congo e a Indonésia, com o objetivo de fortalecer a voz coletiva dos PIPACL na defesa de seus territórios e direitos. A GATC pode ser vista como uma resposta ao cenário global de negacionismo climático, retrocessos ambientais e a falta de reconhecimento adequado de seus direitos e papéis na proteção dos ecossistemas. Em um

⁷⁸ Para mais informações, consultar: <https://globalalliance.me/>

contexto em que governos e setores econômicos influentes frequentemente minimizam ou ignoram a crise climática, a exploração desenfreada de recursos naturais e a violação dos direitos territoriais dos PIPACL, a GATC surge com o intuito de fazer um contrapeso. Anos mais tarde, em 2022, a GATC deu um passo significativo ao lançar a Plataforma Shandia, uma iniciativa que busca sistematizar e facilitar o fluxo de recursos financeiros de doadores internacionais diretamente para comunidades indígenas e locais que protegem as florestas tropicais. Mais adiante descrevo com maior profundidade.

3.9 Pandemia e *Pledge*

Em 2020, a 26ª Conferência das Partes (COP 26) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC), inicialmente programada para ocorrer em Glasgow, foi adiada para 2021 devido à pandemia de COVID-19. Para manter o ímpeto das discussões climáticas, a UNFCCC organizou uma série de eventos virtuais, focados em temas como recuperação sustentável pós-pandemia e a implementação de compromissos previstos para 2020. No entanto, os impasses sobre financiamento climático persistiram, sem avanços concretos. E esses eventos não resultaram em decisões relevantes para PIPACL, que tiveram a participação significativamente reduzida devido às barreiras tecnológicas e ao formato online (ENB, 2020).

No mesmo ano, ocorreu uma ExCOP da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) para preparar a COP da CDB, também adiada. O evento não abordou temas específicos de interesse dos PIPACL, limitando-se a confirmar o fracasso no cumprimento das Metas de Biodiversidade de Aichi (2010-2020) (ENB, 2020).

O que merece registro em 2020 é o relatório "*Indigenous Peoples' Dialogue on Climate Change, Biodiversity and Desertification*", resultado de um diálogo internacional realizado em setembro e outubro de 2020, que emergiu como uma sistematização robusta de temas de atenção da última década que devem continuar em pauta pós-2020. Organizado pelos governos do México e do Canadá, com apoio do World Resources Institute (WRI), o relatório buscou integrar as perspectivas indígenas às negociações multilaterais no âmbito das três principais convenções (GOVERNO DO MÉXICO, 2020). Para essa tese não tem nada de muito novo, apenas o fato da sistematização das informações em um lugar só.

O relatório destacou que os povos indígenas protegem cerca de 80% da biodiversidade terrestre, apesar de apenas 11% dessas áreas serem legalmente reconhecidas.

Criticou soluções baseadas na natureza que ignoram sua governança e conhecimentos tradicionais, defendendo que todas as estratégias de conservação respeitem seus direitos e garantam sua participação. Também ressaltou o papel das mulheres indígenas na preservação de sementes e no manejo sustentável, apontando barreiras que limitam sua inclusão em decisões. Além disso, o documento abordou a desertificação e a degradação da terra, destacando as práticas agrícolas tradicionais como alternativas sustentáveis, mas alertando para a falta de reconhecimento legal dos territórios indígenas. Também chamou atenção para o deslocamento forçado de milhões de PIPACL até 2050 devido a desastres ambientais, recomendando que a UNFCCC adote medidas para mitigar essas perdas e danos (GOVERNO DO MÉXICO, 2020).

Outra publicação relevante em 2020 foi a segunda edição do relatório Perspectivas Locais sobre a Diversidade Biológica (*Local Biodiversity Outlooks*) que destacou a relação entre biodiversidade e resiliência entre os povos indígenas e comunidades locais. O documento apontou que, embora haja um consenso sobre a importância de integrar a cultura e os direitos dessas populações nas estratégias de biodiversidade, elas ainda são pouco representadas nos planos de ação nacionais. Outro ponto enfatizado foi a necessidade de estabelecer parcerias contínuas entre o conhecimento científico e os saberes tradicionais indígenas para fortalecer a conservação da biodiversidade. Entre as principais recomendações, o documento apresentou seis áreas de transição alinhadas ao Quinto Panorama Global sobre a Biodiversidade (GBO-5), abordando temas como cultura, sistemas alimentares, incentivos e financiamento para a conservação. Além disso, ressaltou que as práticas consuetudinárias e o conhecimento tradicional devem ser incorporados às políticas de apoio à biodiversidade e ao uso sustentável dos recursos naturais (CDB, 2020).

Se 2020⁷⁹ foi um ano sem grandes emoções, 2021 foi o extremo oposto. Com a vacinação avançando em todo o globo, ocorreu na cidade de Glasgow, na Escócia, a COP26. Glasgow é um local historicamente vinculado ao desenvolvimento industrial e às emissões de gases de efeito estufa (GEE), pois abriga o legado de James Watt, inventor da máquina a vapor, marco da Revolução Industrial, o que confere à cidade um papel bastante simbólico nessa COP. No berço das emissões de GEE, a principal métrica utilizada para avaliar o sucesso da COP26 foi a viabilidade da meta de manter o aumento da temperatura média

⁷⁹ Para não passar em branco, vale destacar que em janeiro de 2020 foi criado o Fundo Podáali pela COIAB, em resposta ao cenário enfrentado pelas populações indígenas brasileiras, marcado por retrocessos nas políticas ambientais e climáticas e aumento do desmatamento na Amazônia. O fundo surgiu da necessidade de garantir autonomia financeira às comunidades indígenas, permitindo-lhes gerir seus recursos de forma independente, especialmente diante da escassez de apoio federal e dos impactos da pandemia de COVID-19.

global abaixo de 1,5°C. Esse objetivo foi reafirmado no Pacto Climático de Glasgow, o documento final da Conferência, adotado por todas as partes da UNFCCC. No entanto, apesar desse compromisso formal, as contribuições nacionalmente determinadas (NDCs) apresentadas até o final da COP26 indicavam que, caso todas as promessas fossem integralmente implementadas, o aumento da temperatura global até 2100 ficaria entre 1,8°C e 2,4°C, ultrapassando o limite ideal estabelecido pelo Acordo de Paris (ENB, 2021; UNFCCC, 2021).

O Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC) destacou que limitar o aquecimento global a 1,5°C requer mudanças rápidas, profundas e sem precedentes em todos os setores da sociedade (IPCC, 2021). No entanto, um dos principais obstáculos à adoção de políticas climáticas eficazes continuava sendo a influência do setor de combustíveis fósseis. Durante a COP26, representantes dessa indústria formaram a maior delegação presente no evento, superando qualquer delegação nacional individual (ENB, 2021) - o que se tornará regra nas próximas COPs climáticas. Uma conquista simbólica do Pacto Climático de Glasgow foi a inclusão explícita dos combustíveis fósseis como um dos fatores que impulsionam a crise climática, uma menção inédita nas decisões da UNFCCC até então (UNFCCC, 2021). No entanto, a COP não chegou a um consenso sobre a linguagem adequada para tratar a eliminação progressiva do carvão e de outros combustíveis fósseis (ENB, 2021).

Um dos pontos de progresso dessa COP foi a discussão sobre o artigo 6 do Acordo de Paris, ponto crítico das últimas COPs climáticas. Antes da realização da COP26, o artigo permanecia como um dos poucos aspectos do Acordo de Paris que ainda não possuía um conjunto detalhado de regras para sua operacionalização, tornando-se, assim, uma prioridade para os negociadores. Durante a conferência em Glasgow, os itens pendentes foram finalmente adotados, fornecendo diretrizes para a implementação do artigo. As regras associadas ao artigo 6 são altamente complexas e foram formalizadas em três decisões distintas, cada uma abordando um dos seus parágrafos principais: 6.2, 6.4 e 6.8 (UNFCCC, 2021). O parágrafo 6.2 trata da cooperação entre países por meio da transferência de reduções de emissões, enquanto o parágrafo 6.4 estabelece um mecanismo de crédito de carbono sob supervisão internacional, para onde o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) está sendo transferido. Já o parágrafo 6.8 trata das abordagens não mercantis, ou seja, estratégias alternativas que não envolvem o comércio de créditos de carbono para mitigar as mudanças climáticas.

Um aspecto importante do novo conjunto de regras foi a menção ao décimo primeiro parágrafo preambular do Acordo de Paris, que determina que os estados devem "respeitar, promover e considerar suas obrigações relativas aos direitos humanos, ao direito à saúde e aos direitos dos povos indígenas e comunidades locais" ao adotar medidas de enfrentamento às mudanças climáticas. Contudo, a operacionalização desse compromisso apresenta limitações significativas.

No caso das atividades reguladas pelo artigo 6.2, os estados são apenas obrigados a relatar como tais obrigações foram "refletidas", sem um mecanismo claro de monitoramento ou responsabilização. No que se refere às atividades do artigo 6.4, há um requisito de consulta restrito (não a consulta livre, prévia e informada), subordinado às legislações nacionais de cada país, o que pode limitar significativamente a participação efetiva de povos indígenas e comunidades locais. Além disso, há a menção a um "processo de reclamação independente", porém, o texto não apresenta detalhes sobre sua implementação ou mecanismos de garantia. Por fim, o conjunto de regras associadas ao artigo 6.8, que trata das abordagens não mercantis, estabelece que tais mecanismos devem ser implementados de forma compatível com as obrigações estatais em relação aos direitos dos povos indígenas (UNFCCC, 2021; CS, 2021).

Talvez o avanço mais significativo no âmbito do Artigo 6.4 tenha sido a decisão de criar um Órgão de Supervisão com a responsabilidade de estabelecer os "requisitos e processos" necessários para assegurar que os estados "respeitem, promovam e considerem" suas obrigações em relação aos direitos dos povos indígenas e que sejam aplicadas "salvaguardas sociais e ambientais robustas" (UNFCCC, 2021). No entanto, a efetividade desse órgão dependerá de sua estrutura e capacidade de fiscalização (CS, 2021).

Embora a atuação contínua de organizações indígenas e seus aliados tenha garantido a inclusão de linguagem relacionada aos direitos humanos no texto final, essa inclusão se dá de forma genérica e sem garantias explícitas para direitos fundamentais. Um ponto crítico é a ausência de menções diretas aos direitos consuetudinários e ao acesso a seus recursos naturais, aspectos essenciais para a preservação de seus modos de vida e para a governança climática baseada no conhecimento tradicional. Além disso, o texto não faz referência ao Consentimento Livre, Prévio e Informado (CLPI), um princípio fundamental reconhecido no direito internacional como mecanismo de proteção contra iniciativas que impactem territórios indígenas sem sua anuência (CS, 2021).

Portanto, embora a COP26 tenha marcado um avanço ao formalizar as regras do artigo 6 do Acordo de Paris, as tendências identificadas na última década são mantidas, como

a falta de dispositivos vinculantes e de mecanismos eficazes de monitoramento e aplicação das diretrizes relacionadas aos direitos dos povos indígenas.

A COP26 também trouxe avanços na discussão sobre perdas e danos. Embora a Conferência não tenha resultado na criação de um mecanismo financeiro específico para compensar perdas e danos causados por eventos climáticos extremos, algumas medidas foram adotadas para fortalecer a assistência técnica e o financiamento climático. No que diz respeito à adaptação climática, um dos principais compromissos assumidos pelos países desenvolvidos foi a promessa de dobrar os recursos financeiros destinados à adaptação nos países em desenvolvimento até 2025 (UNFCCC, 2021). Esse compromisso representou um avanço, visto que o financiamento para adaptação historicamente tem sido inferior ao destinado para mitigação. No entanto, a efetiva mobilização desses recursos ainda depende de sua concretização por meio de mecanismos financeiros específicos.

Além disso, o Pacto Climático de Glasgow incluiu a decisão de garantir financiamento para a Rede de Santiago (UNFCCC, 2021), iniciativa criada na COP25 com o objetivo de catalisar assistência técnica aos países em desenvolvimento no enfrentamento de perdas e danos associados às mudanças climáticas. Embora esse financiamento tenha representado um avanço, ele ainda não supriu a demanda histórica dos países em desenvolvimento por um mecanismo de compensação mais robusto.

Outro resultado significativo foi o lançamento do Programa de Trabalho Glasgow-Sharm el-Sheikh sobre a Meta Global de Adaptação, que visa auxiliar os países na implementação do objetivo global de adaptação estabelecido pelo Acordo de Paris. Esse programa tem como finalidade fornecer diretrizes para fortalecer a resiliência climática e minimizar os impactos das mudanças climáticas, especialmente para comunidades mais vulneráveis. Um aspecto relevante desse programa foi a decisão de que suas atividades devem "levar em consideração o conhecimento e o conhecimento tradicional", o que representa um reconhecimento formal da importância dos saberes locais e indígenas na formulação de estratégias de adaptação (UNFCCC, 2021).

Os progressos mais significativos para a pauta dos PIPACL ocorreram em compromissos paralelos assumidos fora dos documentos oficiais, por governos e instituições filantrópicas. Um dos mais relevantes foi a Declaração Conjunta dos Doadores sobre Posse Florestal dos PIPACL, também conhecida como Compromisso (ou *Pledge*) PIPACL, compromisso firmado por 18 doadores filantrópicos e cinco governos nacionais (Noruega, Reino Unido, Estados Unidos, Holanda e Alemanha), que prometeram coletivamente o aporte de US\$ 1,7 bilhão entre 2021 e 2025. O objetivo central desse financiamento foi fortalecer os

direitos de posse florestal (FTFG, S/D) dos povos indígenas e comunidades locais⁸⁰, reconhecendo seu papel fundamental na conservação das florestas e da biodiversidade. No entanto, é importante destacar que mais da metade dos recursos prometidos não representava um novo financiamento, pois muitos dos governos e instituições signatárias já haviam alocado parte significativa dessas contribuições anteriormente (FTFG, S/D).

Figura 14 – Fórum Internacional dos Povos Indígenas sobre Mudanças Climáticas, COP26 (Glasgow, 2021)



Fonte: AP Photo/Alberto Pezzali. Disponível em: <https://www.ncronline.org/news/cop26-urges-partnership-between-religious-indigenous-leaders-save-planet>. Acesso em: 26 out. 2025.

Além do aspecto financeiro, um avanço relevante desse compromisso foi o reconhecimento explícito da necessidade de consulta e parceria com os PIPACL na formulação e implementação de programas e instrumentos financeiros relacionados ao tema. Essa diretriz buscou corrigir práticas históricas de exclusão, garantindo que as comunidades

⁸⁰ A declaração especifica que os recursos serão destinados a diversas atividades, incluindo: (i) Garantia, fortalecimento e proteção dos direitos territoriais e de recursos naturais das comunidades indígenas e locais; (ii) Apoio a processos nacionais de reforma fundiária e florestal, garantindo sua implementação efetiva; e (iii) Suporte a mecanismos de resolução de conflitos relacionados à posse da terra.

diretamente afetadas tenham um papel ativo na definição das políticas e investimentos que impactam seus territórios.

Outras diversas declarações⁸¹ durante a COP26 mencionaram os PIPACL, mas nenhuma teve o mesmo impacto do Compromisso IPCL (*Pledge*). No entanto, apesar do anúncio do Compromisso e da promessa de US\$ 1,7 bilhão para fortalecer os direitos territoriais dos povos indígenas e comunidades locais, o grande desafio continuava sendo o acesso direto a esses recursos. Relatos de lideranças indígenas na própria COP26 denotam que muitas regras, procedimentos e requisitos dificultam que as organizações indígenas consigam cumprir as exigências para acessar esse financiamento (FPP, 2022). Além disso, mais da metade do financiamento de 2021 foi entregue por meio de ONGs internacionais, com apenas 7% indo diretamente de doadores para PIPACL (FORD FOUNDATION, 2022), o que levanta preocupações sobre a autonomia na gestão dos recursos e a efetividade do financiamento na promoção dos direitos e modos de vida dessas comunidades⁸².

Vale destacar também que o REDD+ não foi mencionado diretamente no Compromisso, o que gerou algumas dúvidas. As primeiras indicações sugeriam que parte do financiamento prometido seria direcionada para iniciativas REDD+, incluindo tanto a preparação para sua implementação quanto pagamentos por resultados, ou seja, pela redução efetiva de emissões. Esses pagamentos poderiam ocorrer por meio de acordos bilaterais, do Fundo de Carbono do FCPF e do Fundo Verde para o Clima, ou ainda em mercados

⁸¹ A exemplo da Declaração Conjunta dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (MDBs), intitulada Natureza, Pessoas e Planeta. Esse compromisso reuniu dez instituições multilaterais, que reafirmaram sua intenção de integrar considerações ambientais e sociais em todas as suas políticas, operações e financiamentos. O documento destacou a necessidade de auxiliar seus clientes na adoção de diretrizes semelhantes, promovendo uma transição para modelos financeiros que contemplem aspectos socioambientais. Entre os compromissos assumidos, os bancos multilaterais declararam que buscarão um envolvimento mais substancial com comunidades indígenas e tradicionais, reconhecendo seu papel essencial na proteção e gestão da biodiversidade e dos recursos naturais. Além disso, comprometeram-se a respeitar os direitos territoriais, culturais e espirituais desses grupos, promovendo sua participação nos processos de tomada de decisão. Embora a declaração representasse um avanço ao reconhecer a importância dos povos indígenas na governança ambiental, não há uma deliberação clara sobre como os direitos humanos serão protegidos dentro desse esforço de integração. O compromisso menciona a participação indígena, mas sem apresentar mecanismos concretos para garantir o respeito aos seus direitos, especialmente no que diz respeito à posse da terra e à consulta livre, prévia e informada (CLPI).

⁸² Nesse cenário, diversas iniciativas estavam emergindo, buscando garantir que os PIPACL tenham acesso direto ao financiamento climático e possam gerenciá-lo a partir de seus próprios territórios, respeitando suas crenças e padrões. A Visão Shandia estava saindo do forno, propondo um modelo inovador de ecossistema de financiamento, desenhado para garantir que o apoio financeiro chegue diretamente às comunidades que protegem as florestas tropicais. Iniciativas como a Aliança Povos da Floresta, no Brasil, e a Iniciativa de Direitos Fundiários Comunitários e Financiamento para Conservação (CLARIFI, no inglês) buscam integrar a segurança fundiária com mecanismos de financiamento para a proteção ambiental, reconhecendo que a titulação e a governança territorial são elementos fundamentais para o combate ao desmatamento e à crise climática. Não à toa, nesse mesmo período no Brasil estão começando as articulações que irão resultar na criação da RFCA.

voluntários de carbono, como o LEAF, e possivelmente em mercados regulamentados pelo artigo 6 do Acordo de Paris (FTFG, S/D).

No entanto, como já discutido, REDD+ é um tema que divide os povos indígenas e comunidades locais. Mesmo após mais de uma década da adoção das salvaguardas da UNFCCC de Cancún, há relatos de experiências distintas sobre seu impacto. Para alguns, o REDD+ possibilitou maior espaço político nas negociações nacionais e impulsionou processos de titulação de terras. No entanto, evidências acumuladas ao longo de 15 anos demonstram que as salvaguardas relacionadas aos direitos fundiários e ao consentimento livre, prévio e informado frequentemente não são efetivas. Muitos acordos e programas falharam em garantir a proteção dos territórios e dos modos de vida das comunidades, e o desmatamento persistiu porque as causas estruturais não foram adequadamente enfrentadas (SUNDERLIN, 2018).

O próprio mercado de carbono carrega contradições profundas. Enquanto seus defensores argumentam que a comercialização de créditos de carbono facilita e acelera o alcance da meta de 1,5°C do Acordo de Paris, há preocupações crescentes de que tanto suas falhas estruturais quanto as brechas existentes possam representar uma ameaça não apenas ao clima, mas também aos direitos humanos. Uma das principais críticas é que, ao permitir a compensação de emissões em um local com ações de mitigação em outro, a quantidade total de emissões não necessariamente diminui, apenas muda de lugar. Além disso, nem todo tipo de armazenamento de carbono é igual: o carbono dos combustíveis fósseis, uma vez queimado, é liberado para sempre na atmosfera, enquanto o carbono absorvido por árvores pode ser perdido devido a incêndios, desmatamento ou degradação (GILBERTSON; REYES, 2009).

Além disso, diversos projetos de compensação já demonstraram gerar créditos fraudulentos, baseados em projeções inflacionadas de emissões que teriam ocorrido sem a existência do projeto. Outro problema relevante é a limitação da terra disponível para cumprir promessas de neutralidade de carbono baseadas no plantio e na conservação de florestas. Pesquisas indicam que não há território suficiente no planeta para acomodar todas as promessas corporativas de emissões líquidas zero⁸³, o que levanta preocupações sobre processos de apropriação de terras sob a justificativa de compensação de carbono. Algumas estimativas apontam que, para cumprir suas metas, uma única corporação precisaria de uma

⁸³ Equilibrar as emissões de gases de efeito estufa (GEE) com a remoção desses gases da atmosfera.

área três vezes maior que a Holanda apenas para suas plantações de árvores (GILBERTSON; REYES, 2009).

A insegurança fundiária é um problema amplamente documentado, com estudos indicando que, embora povos indígenas e comunidades locais detêm direitos consuetudinários sobre cerca de metade das terras do mundo, apenas um décimo dessas terras são legalmente reconhecidas pelos países. Com a definição ainda indefinida dos direitos sobre carbono em muitas regiões, há um alto risco de que os proponentes de projetos de compensação de carbono reivindiquem o direito sobre o carbono armazenado em terras indígenas ou comunitárias, sem que os benefícios sejam de fato transferidos de forma justa para essas populações (GILBERTSON; REYES, 2009).

Além disso, os mercados de carbono frequentemente transferem a responsabilidade pela mitigação para aqueles que menos contribuíram para a crise climática. Enquanto intermediários e agentes do mercado de carbono tendem a lucrar, os benefícios para as comunidades responsáveis por manter as emissões baixas nem sempre são claros ou justos, criando um sistema que, em muitos casos, perpetua desigualdades em vez de resolvê-las (GILBERTSON; REYES, 2009).

Tabela 13 - Resumo de problemas com REDD+

Problema	Exemplos
Ineficácia das Salvaguardas	No Projeto REDD+ Mai Ndombe (WRM, 2022) na República Democrática do Congo, e no Projeto Rimba Raya (LANG, 2011) na Indonésia, um dos maiores projetos de REDD+ comunidades locais relataram falta de consulta adequada e violações de direitos, apesar das salvaguardas prometidas.
Falhas Estruturais no Mercado de Carbono e Créditos Fraudulentos	O Projeto Kariba no Zimbábue foi acusado de superestimar em 30 vezes a quantidade de emissões evitadas (RUH; PASQUINA, 2023).
Limitação de Território Disponível e Insegurança Fundiária	Empresas como a Shell e a TotalEnergies têm sido criticadas por adquirir grandes áreas de terra para projetos de compensação de carbono, muitas vezes em detrimento de comunidades locais (RUH; PASQUINA, 2023).
Desigualdade na Distribuição de Benefícios	No Projeto REDD+ na Amazônia peruana, comunidades indígenas receberam apenas uma fração dos recursos gerados pela venda de créditos de carbono, enquanto

	ONGs e consultorias internacionais lucraram com a intermediação (CABELLO, 2013).
--	--

Fonte: do autor

No meio de toda essa discussão, a regulamentação acordada na COP26 estabeleceu que apenas 2% dos créditos de carbono negociados no mercado oficial serão cancelados (UNFCCC, 2021), o que significa que a maior parte continuará sendo utilizada para compensações. Esse fato somado com a definição final das regras do artigo 6, tornou altamente provável que os países com dificuldades em reduzir suas emissões de gases de efeito estufa (GEE) internamente recorram aos mercados de carbono para cumprir suas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) e metas adicionais de mitigação a longo prazo. Basicamente, as regras estabelecidas na COP reforçam o mercado de carbono como a principal (e, em muitos casos, única) alternativa para financiar ações climáticas. Em vez de incentivar mecanismos mais diretos de redução de emissões, esses acordos praticamente forçam países e empresas a recorrerem à compra e venda de créditos de carbono para cumprir suas metas⁸⁴.

E só para não passar batido, posto que é uma das palavras da moda nos estudos da sustentabilidade, na COP26, o conceito de Soluções Baseadas na Natureza (NbS) tornou-se um tema central, especialmente em eventos paralelos organizados por governos e empresas. Embora o termo NbS não seja diretamente utilizado nos documentos oficiais da UNFCCC, muitas das ações propostas para mitigação e adaptação climática se encaixam nessa categoria, como REDD+ e o comércio de créditos de carbono baseados na natureza. A presidência da COP do Reino Unido fez da promoção de maior financiamento para NbS uma prioridade, apontando que atualmente apenas 3% do financiamento climático global é direcionado a essas soluções (UNFCCC, 2021). Além disso, um grande foco foi colocado na necessidade de

⁸⁴ O mercado do Artigo 6.4, que permite a participação do setor privado, autoriza empresas a adquirirem créditos de carbono para compensar suas emissões e alcançar metas de emissões líquidas zero, desde que cumpram os critérios das "abordagens cooperativas" (previstas no Artigo 6.2) e as regras específicas para atividades do Artigo 6.4. Essas atividades incluem, por exemplo, projetos de energia renovável e, potencialmente, iniciativas de remoção de carbono da atmosfera, como o florestamento. Contudo, a inclusão de atividades voltadas para a prevenção de emissões e a conservação de ecossistemas ainda não foi definida de forma conclusiva, como projetos de REDD+ e NbS. Além disso, em relação aos direitos consuetudinários, as regras do Artigo 6.2 e 6.4 oferecem apenas diretrizes gerais. Embora mencionem a obrigação dos Estados de respeitar e promover os direitos dos povos indígenas em ações climáticas, essas referências são vagas e não exigem que os desenvolvedores de projetos (sejam governos ou empresas) identifiquem os detentores de direitos consuetudinários sobre terras e recursos nas áreas dos projetos. Também não há uma exigência clara para que esses desenvolvedores obtenham o Consentimento Livre, Prévio e Informado (CLPI) das comunidades afetadas antes de iniciar atividades que possam impactar sua capacidade de gerenciar recursos naturais.

aumentar a participação do financiamento privado, que representa atualmente apenas 14% do total destinado à natureza e NbS⁸⁵.

Sobre esse tema, os PIPACL têm exigido garantias robustas para seus direitos coletivos, além de definições claras e rígidas sobre NbS, para garantir que tais intervenções não sejam prejudiciais ou injustas (FUNDAR; GRAVESEN, 2022). Eles também buscaram assegurar que suas contribuições históricas para a preservação da natureza e para o clima sejam reconhecidas e recompensadas.

Em síntese, na COP26, o tema central foi o financiamento. Grandes quantias de dinheiro foram prometidas por governos, filantropos e instituições financeiras para apoiar as mais variadas soluções. A Conferência também enfatizou a importância de garantir que os fluxos financeiros existentes, cujos objetivos principais não são necessariamente a proteção ambiental, não causem danos à natureza ou ao clima. Esse enfoque se refletiu na proliferação de metas de emissão líquida zero e promessas de redução do desmatamento. Embora as finanças globais desempenhem um papel central na proteção ambiental, a simples injeção de grandes somas de dinheiro não resolve, por si só, os problemas da mudança climática e da destruição da natureza.

Apesar da presença e visibilidade inéditas dos PIPACL na COP26, e do crescente reconhecimento de seu papel essencial na preservação das florestas e da biodiversidade, as proteções efetivas para seus direitos nos resultados da COP foram limitadas (CS, 2022). Ainda não se sabe qual será o impacto real para essas comunidades. No entanto, também foram identificadas oportunidades, como as promessas de financiamento para fortalecer os direitos territoriais dos povos indígenas. Isso inclui o apoio a processos nacionais de reforma da posse de terras e florestas, bem como o compromisso de tratar os povos indígenas e as comunidades locais como parceiros na concepção e implementação de programas e instrumentos financeiros relacionados às NbS (CS, 2022).

⁸⁵ De todo modo, o termo ainda carece de uma definição universalmente aceita, o que resulta em uma abordagem diversa de ações, algumas benéficas e outras potencialmente prejudiciais. Por um lado, os projetos NbS podem ajudar a garantir segurança de posse para os povos indígenas, promover o manejo sustentável tradicional e restaurar ecossistemas degradados. No entanto, tais políticas também podem ser usadas para promover a compensação de carbono para setores industriais altamente poluentes, como a compensação de emissões contínuas. Além disso, NbS pode incluir o apoio a mecanismos de mercado de carbono e reservas florestais ou áreas de alto carbono, que podem ser impostas sobre terras de propriedade consuetudinária sem o devido consentimento-uma prática que leva à apropriação de terras. Também há o risco de que propostas inadequadas, como o plantio de árvores de monocultura industrial, possam gerar danos aos direitos humanos e ao meio ambiente.

3.10 COPs on-line, extinção em massa e GBF

E se o cenário climático já se apresentava preocupante, as previsões sobre a biodiversidade eram ainda mais alarmantes. A perda de biodiversidade estava ocorrendo a uma taxa sem precedentes, e os fatores que impulsionam esse declínio não mostravam sinais de desaceleração, resultando em uma ameaça existencial para as gerações futuras, como destacado pela quinta edição do *Global Biodiversity Outlook* (GBO-5) (CDB, 2020). Os esforços para reverter esse cenário estavam sendo inadequados e fragmentados, sem alterar o curso da destruição. Embora um sistema de governança ambiental global baseado no consenso vigorasse como modelo ideal, os resultados gerados estavam muito distantes da ambição necessário para reverter a crise ambiental (ENB, 2021).

Neste contexto, ocorreu a primeira parte da COP 15 da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) em 2021, realizada predominantemente de forma virtual (CDB, 2021). O *Global Biodiversity Framework* (GBF) e o financiamento para a biodiversidade foram os principais temas debatidos na COP 15 (CDB, 2021). Para contextualizar, o GBF foi o substituto das Metas de Aichi e deveria ter sido adotado no final de 2020 em Kunming, China, mas a pandemia da COVID-19 atrasou tanto a COP quanto o GBF. Dentro do GBF, a meta 30 por 30, que visa a conservação de 30% das áreas terrestres e marítimas do planeta até 2030, ganhou atenção e apoio. Muitos delegados viam essa meta como algo inspirador, um lema para a preservação da biodiversidade.

Contudo, outras vozes alertavam que, embora seja uma meta ambiciosa e positiva, ela era apenas um dos 21 aspectos fundamentais do *Global Biodiversity Framework* (GBF), e que a crise da biodiversidade não poderia ser resolvida de forma tão simples, pois mesmo conservando 30% do planeta, isso não traria resultados se o restante estiver destruído (ENB, 2021). Vale lembrar que a Meta 11 de Aichi, que visava aumentar as áreas protegidas, quase foi atingida, mas isso não foi suficiente para mudar os padrões destrutivos da última década.

Além disso, concentrar-se apenas em objetivos de conservação parece ser o caminho para o fracasso. Por exemplo, a meta de redução das taxas de extinção de espécies é diretamente influenciada por atividades que vão além da comunidade da biodiversidade e do GBF. Se as temperaturas médias continuarem a subir, devido ao fracasso em cumprir o Acordo de Paris e a adoção de NDCs insuficientes, a extinção de espécies se intensificará, independentemente de quantas áreas protegidas sejam estabelecidas. Por isso, havia um consenso crescente sobre a necessidade de uma abordagem integrada. Nenhuma meta, por

mais importante que fosse, poderia ser alcançada sem uma visão holística que considerasse a interconexão entre clima, biodiversidade e desenvolvimento sustentável (ENB, 2021).

As boas notícias da COP15 incluem importantes promessas de financiamento, como o Kunming Biodiversity Fund, anunciado pelo presidente chinês Xi Jinping, com uma contribuição de aproximadamente USD 232 milhões. O Japão também anunciou a segunda fase do Japan Biodiversity Fund, com USD 17 milhões adicionais. Além disso, um grupo de nove organizações filantrópicas confirmou uma doação de USD 5 bilhões para a biodiversidade. No entanto, assim como no Compromisso PIPACL, alguns anúncios não tratavam de recursos novos ou adicionais, como o da França, que se comprometeu a dedicar 30% do financiamento climático para a conservação da biodiversidade. Isso poderia ser uma contribuição significativa se não fosse apenas um redirecionamento dos fundos já existentes. De forma similar, o Reino Unido anunciou que parte de sua contribuição climática, cerca de US\$ 3 bilhões, seria alocada para soluções baseadas na natureza e outras iniciativas ambientais (ENB, 2021).

Outro desdobramento positivo foi a carta aberta de 12 CEOs de empresas globais prevendo ações como integrar o valor da natureza na tomada de decisões empresariais e eliminar subsídios prejudiciais, muito similar as cartas que foram lançadas da COP26 da UNFCCC, o que poderia representar um avanço significativo no avanço das metas do GBF, mas com as mesmas ressalvas feitas anteriormente. Além disso, o Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) se comprometeram a acelerar o apoio técnico e financeiro aos países em desenvolvimento, iniciativa essencial para implementar o GBF de forma eficaz (CDB, 2021). Basicamente cada centavo adicional conta.

A má notícia foi que, apesar dos anúncios, o montante de dinheiro disponível ainda era insuficiente para enfrentar o declínio da biodiversidade. O relatório "Financiando a Natureza: Fechando a Lacuna Global de Financiamento da Biodiversidade" estimou que são necessários US\$ 700 bilhões anuais para reverter a crise da biodiversidade. Mesmo que se removam todos os subsídios prejudiciais à natureza, como os subsídios agrícolas, pesqueiros e florestais, que representam mais de US\$ 500 bilhões, ainda faltariam US\$ 200 bilhões para alcançar o financiamento necessário (PAULSON INSTITUTE, 2020). Esse descompasso entre o financiamento prometido e o necessário para uma mudança real nas práticas de conservação continua sendo um grande desafio. Infelizmente, uma tendência que vem se conformando tanto aqui quanto nas COPs climáticas é que não há mobilização de recursos

novos e adicionais, apenas o redirecionamento de fundos existentes, em especial para temas relativos à biodiversidade

Em síntese, as discussões sobre o GBF avançaram de forma significativa, especialmente com a crescente solidariedade dos setores não estatais. No entanto, o nível de ambição do framework ainda não era suficiente para lidar com a magnitude da crise. Além disso, não houve uma incorporação clara de questões fundamentais, como subsídios prejudiciais, no texto final do GBF, o que comprometia as mudanças necessárias para reverter o declínio da biodiversidade. Outra grande limitação foram os meios de implementação, que, na visão de muitos participantes, ainda não estavam adequados para alcançar os objetivos estabelecidos (ENB, 2021).

Como nas outras COPs on-line, os PIPACL praticamente não aparecem para além das menções costumeiras. Para não passar totalmente em branco, o Fórum Indígena Internacional sobre Biodiversidade (IIFB) foi uma das poucas vozes dos PIPACL nas discussões da COP15. O IIFB enfatizou que os PIPACL são os melhores administradores da natureza, demonstrando índices de desmatamento nos seus territórios muito inferiores aos dos territórios geridos pelas partes. Elogiaram o rascunho do GBF, onde constam menções a temas como o consentimento livre, prévio e informado (CLPI), conhecimento tradicional, uso sustentável consuetudinário, equidade e uma abordagem baseada em direitos. O IIFB, no entanto, fez um pedido claro por um fortalecimento adicional do GBF, destacando a necessidade de reconhecimento explícito do direito a terras dos PIPACL e o respeito integral aos seus direitos (IIFB, 2022).

A segunda fase da COP15, realizada em 2022, centrou-se na adoção do GBF em um contexto de urgência: cerca de 25% das espécies em grupos de animais e plantas avaliados estão ameaçadas de extinção, e a taxa atual de perda de biodiversidade é centenas de vezes maior do que a média observada nos últimos 10 milhões de anos. Os principais fatores que impulsionam essa perda incluem mudanças no uso da terra e dos oceanos, a exploração direta de organismos, as mudanças climáticas, a poluição e a disseminação de espécies exóticas invasoras. Diante da magnitude desse desafio, o GBF enfatizou que apenas uma mudança que envolva a reestruturação de sistemas econômicos, sociais e políticos pode reverter a curva de declínio da biodiversidade, garantindo um futuro sustentável para as próximas gerações (ENB, 2022).

O principal resultado da COP15 foi, sem dúvida, a adoção do GBF. Quando comparado às Metas de Aichi, o GBF se destaca por ser mais inclusivo, abrangente e alinhado com os princípios SMART (específico, mensurável, alcançável, relevante e com

prazo determinado), embora apresente maior complexidade em sua estrutura e na implementação das metas (ENB, 2022; CDB, 2022).

O GBF foi organizado em três grupos de metas interconectadas. As Metas 1 a 8 visam a redução das ameaças à biodiversidade, destacando duas metas particularmente ambiciosas: a conservação efetiva de 30% das áreas terrestres, de águas interiores, costeiras e marinhas até 2030 (um aumento significativo em relação aos 17% e 10% das Metas de Aichi) e a restauração de pelo menos 30% dos ecossistemas degradados até 2030 (ante os 15% das metas anteriores). Essas metas são complementadas por objetivos mais específicos, como planejamento espacial integrado, a redução da perda de áreas de alta biodiversidade, a interrupção de extinções induzidas pelo homem, a colheita sustentável de espécies selvagens, o controle de espécies exóticas invasoras, a redução dos riscos associados ao excesso de nutrientes e pesticidas (pelo menos 50%) e a minimização dos impactos das mudanças climáticas (CDB, 2022).

As Metas 9 a 13 focam no uso sustentável da biodiversidade e na repartição justa de benefícios, abordando o manejo sustentável de espécies selvagens, a preservação dos serviços ecossistêmicos e a garantia de uma distribuição equitativa dos benefícios derivados dos recursos genéticos. Uma inovação significativa foi a Meta 12, que propõe melhorar a conectividade da biodiversidade por meio da criação de espaços verdes e azuis em áreas urbanas, um aspecto não contemplado nas Metas de Aichi (CDB, 2022).

Finalmente, as Metas 14 a 23 tratam das ferramentas e soluções necessárias para a implementação e integração do GBF. Um avanço foi a quantificação dos recursos financeiros na Meta 19, que estipula a mobilização de pelo menos 200 bilhões de dólares por ano até 2030, incluindo 20 bilhões de dólares anuais de países desenvolvidos para países em desenvolvimento até 2025, com aumento para 30 bilhões anuais até 2030. Embora o valor total inclua recursos domésticos, a distribuição entre fontes públicas, privadas, nacionais e internacionais ainda está em aberto. Além disso, as partes envolvidas se comprometeram a reformar subsídios prejudiciais à biodiversidade, com o objetivo de reduzir em pelo menos 500 bilhões de dólares por ano até 2030. A Meta 15 também incentiva o setor privado a divulgar e mitigar seus impactos negativos sobre a biodiversidade, promovendo maior transparência e responsabilidade corporativa (CDB, 2022).

A Seção C do GBF, que trata das "considerações para a implementação da estrutura", marcou outro avanço substancial em relação aos acordos anteriores. Primeiramente, a seção destaca o papel dos PIPACL como guardiões da biodiversidade, reconhecendo-os como parceiros para a conservação. Reafirmando seus direitos, conforme estabelecido na

Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (UNDRIP) e outros instrumentos internacionais, a seção também incluiu sistemas de valores diversos (CDB, 2022; LANGLOIS AVOCATS, 2023). O GBF estabeleceu que sua implementação deve "garantir que os direitos, conhecimentos - incluindo os conhecimentos tradicionais relacionados à biodiversidade - inovações, visões de mundo, valores e práticas dos PIPACL sejam respeitados, documentados e preservados, com seu consentimento livre, prévio e informado (CLPI)" (CDB, 2022). Isso implica em uma participação plena e efetiva desses povos nos processos decisórios. Além disso, o GBF fez menção explícita aos conhecimentos e práticas tradicionais e ao reconhecimento das terras tradicionais em várias de suas metas (CDB, 2022). Uma das poucas críticas feitas foi o fato de que o GBF não é um instrumento vinculativo (LANGLOIS AVOCATS, 2023). No geral, a maioria das demandas dos PIPACL para o texto foram atendidas (IIFB, 2022).

Outro avanço da COP15 foi o progresso nas discussões sobre as informações de sequência digital (DSI, na sigla em inglês). Ficou decidido que os benefícios do uso de DSI devem ser compartilhados de forma justa e equitativa, com a necessidade de encontrar uma solução específica para essa questão. A decisão incentivou o depósito de mais DSI em bancos de dados públicos, com informações sobre sua origem geográfica e outros dados relevantes. No entanto, reconheceu que não é viável rastrear todas as DSI existentes. A COP acordou que a solução para o compartilhamento de benefícios deve ser: eficaz, eficiente, viável e prática; gerar mais benefícios do que custos; fornecer certeza e clareza jurídica para os envolvidos; não atrapalhar a pesquisa e a inovação, e ser compatível com o acesso aberto a dados. Também deve ser mútua para outros acordos de acesso e repartição de benefícios (ABS) e respeitar os direitos dos PIPACL. A decisão também afirmou que benefícios monetários e não monetários devem ser usados para apoiar a conservação e o uso sustentável da biodiversidade, beneficiando diretamente os PIPACL (CDB, 2022).

Além disso, a COP criou, como parte do Quadro Global de Biodiversidade Kunming-Montreal (GBF), um mecanismo multilateral para o compartilhamento dos benefícios do uso de DSI, incluindo a criação de um fundo global. Esse mecanismo deverá ser desenvolvido de forma justa, transparente, inclusiva e participativa, com prazo para conclusão na COP16. Para ajudar nesse processo, foi formado um Grupo de Especialistas Técnicos *Ad Hoc* (AHTEG), que ficou responsável pelos detalhes do mecanismo (CDB, 2022).

Para os PIPACL, essa decisão foi um avanço importante, pois reconheceu a necessidade de compartilhar os benefícios do uso de DSI de maneira justa, reconhecimento

que foi bastante evitado nas COPs anteriores. Além disso, reforçou a importância de considerar os direitos e conhecimentos tradicionais dos PIPACL no desenvolvimento e na implementação do mecanismo multilateral. No entanto, o sucesso dessa iniciativa vai depender da capacidade de garantir que os recursos financeiros e técnicos realmente cheguem às comunidades locais e indígenas, promovendo sua participação ativa e fortalecendo sua capacidade de gerar, acessar e utilizar DSI para pesquisa e inovação.

Mas nem tudo são rosas. Embora a COP tenha alcançado a maioria de seus objetivos, algumas delegações destacaram aspectos do Quadro Global de Biodiversidade Kunming-Montreal (GBF) como oportunidades perdidas. Apontaram que os compromissos financeiros com os países em desenvolvimento poderiam ter sido mais substanciais, especialmente em relação à meta de mobilizar recursos financeiros. Além disso, sugeriram que o objetivo de interromper a extinção das espécies deveria ter sido acompanhado de prazos específicos. Outro ponto levantado foi a necessidade da meta de gerenciamento sustentável de áreas produtivas se estender além das indústrias primárias. Outros delegados também observaram o fracasso da COP em avançar em questões importantes fora do escopo do GBF, como decisões sobre a interconexão entre biodiversidade e mudanças climáticas (ENB, 2022).

Também em 2022, enquanto as discussões sobre o Marco Global da Biodiversidade se finalizavam em Montreal e a COP27 do clima focava em perdas e danos, a UNCCD COP15 (2022, Abidjan, Côte d'Ivoire) reafirmou a centralidade da terra na agenda ambiental global. Realizada na África, a conferência enfatizou a restauração de terras degradadas, a gestão sustentável da terra e a prevenção de secas, temas essenciais para a resiliência das comunidades e ecossistemas. A COP de Abidjan adotou a "Declaração de Abidjan sobre Terra e Clima", que reconheceu a terra como um conector crítico entre o clima, a biodiversidade e o desenvolvimento sustentável. Para os PIPACL, esta COP foi um espaço importante para reforçar suas demandas por direitos à terra e recursos, e para destacar o papel de seus conhecimentos tradicionais na restauração ecológica e na adaptação às mudanças climáticas. A conferência também impulsionou discussões sobre a mobilização de recursos para a restauração em larga escala, incluindo o papel do financiamento privado e a necessidade de salvaguardas robustas para garantir que os projetos beneficiem as comunidades locais e não resultem em apropriação de terras ou deslocamento.

3.11 Cada um por si

Já na 27ª COP da UNFCCC, os delegados se reuniram em Sharm El Sheikh, no Egito, em um cenário de múltiplas crises, incluindo instabilidade energética, aumento do custo de vida, endividamento crescente, perda acelerada da biodiversidade e tensões geopolíticas entre grandes potências. Nesse contexto, a urgência da ação climática nunca esteve tão evidente (ENB, 2022). Com a temperatura global já 1,1°C acima dos níveis pré-industriais, eventos extremos como ondas de calor, secas, inundações e tempestades cada vez mais intensas continuaram a afetar populações em todo o mundo, ampliando desigualdades e aumentando a pressão sobre os processos de negociação climática (WMO, 2020).

Apesar da necessidade urgente de ação, a confiança nos compromissos internacionais permanecia fragilizada. O fracasso dos países desenvolvidos em cumprir a promessa de mobilizar US\$ 100 bilhões anuais para financiamento climático desde o compromisso assumido em Copenhague (UNFCCC, 2009), em 2009, continuava a minar o processo. Ao mesmo tempo, com o Acordo de Paris já operacionalizado e novas metas de redução de emissões definidas na COP 26, esperava-se que a COP 27 se concentrasse na viabilização da implementação (ENB, 2022).

No entanto, divergências históricas entre países desenvolvidos e em desenvolvimento voltaram a marcar as discussões. Para as nações mais vulneráveis, como os países menos desenvolvidos e pequenos Estados insulares, manter o objetivo de limitar o aquecimento global a 1,5°C seguia sendo uma questão de sobrevivência. Já grandes economias emergentes e países em desenvolvimento de renda média e alta destacaram que estavam sendo pressionados a reduzir ainda mais suas emissões, mesmo diante da falta de ação histórica dos países ricos (ENB, 2022). Essa tensão ficou evidente no debate sobre o programa de trabalho para aumentar a ambição e a implementação de mitigação nesta década, estabelecido na COP 26 (UNFCCC, 2021).

Apesar dessas disputas, a COP 27 resultou em um avanço histórico: pela primeira vez, os países reconheceram formalmente a necessidade de financiamento específico para responder a perdas e danos decorrentes dos impactos adversos das mudanças climáticas. Após intensas negociações, um acordo foi alcançado para a criação de um fundo dedicado, estabelecendo um compromisso inédito no âmbito das conferências climáticas (UNFCCC, 2022). As negociações, no entanto, não foram simples. Alguns países desenvolvidos só aceitaram apoiar a criação do fundo sob a condição de que ele fosse voltado exclusivamente

para os países mais vulneráveis e que contasse com uma base de doadores mais ampla. Essa exigência foi uma tentativa de incluir economias emergentes, como a China, entre os países que deveriam contribuir financeiramente (ENB, 2022).

Como resultado, o acordo final incluiu uma formulação ambígua, afirmando que os novos arranjos de financiamento de perdas e danos deveriam apoiar "os países em desenvolvimento que são particularmente vulneráveis aos efeitos adversos das mudanças climáticas", sem, no entanto, definir critérios objetivos para essa vulnerabilidade. Além disso, a decisão não especificou quem deveria prover o financiamento, apenas reconhecendo que os recursos deveriam ser "novos e adicionais" e que poderiam vir de diferentes fontes, tanto dentro quanto fora da Convenção do Clima e do Acordo de Paris (UNFCCC, 2022).

A sociedade civil desempenhou um papel fundamental na pressão pela criação do fundo de perdas e danos, articulando a demanda por justiça climática e equidade de forma mais ampla. Além de buscar garantias de que a implementação do fundo não causasse danos adicionais aos mais vulneráveis, organizações da sociedade civil estiveram atentas a outros aspectos críticos da COP 27, como a agenda de gênero e as negociações sobre os mercados de carbono no âmbito do artigo 6 do Acordo de Paris (ENB, 2022).

As discussões sobre o artigo 6 ocorreram discretamente ao longo das duas semanas da Conferência (ENB, 2022), mas resultaram em diretrizes para operacionalizar e expandir tanto as abordagens de mercado quanto as não mercadológicas para a mitigação das emissões, adaptação e promoção do desenvolvimento sustentável (UNFCCC, 2022). A sociedade civil acompanhou essas negociações de perto, intervindo sempre que identificou falhas na garantia de salvaguardas ambientais e sociais, bem como na proteção dos direitos humanos e dos PIPACL. Um dos temas mais sensíveis foi o das remoções de carbono, que envolvem a retirada de emissões da atmosfera por meio de soluções naturais ou tecnológicas para auxiliar os países a atingirem suas metas de emissões líquidas zero. O rascunho inicial da orientação sobre remoções foi criticado por sua falta de clareza e a ausência de garantias fundamentais para os direitos das comunidades afetadas (ENB, 2022). Como resultado, a decisão final determinou que essa orientação fosse devolvida ao Órgão de Supervisão do mecanismo de mercado do artigo 6.4 para revisão e aprimoramento (UNFCCC, 2022). De todo modo, as preocupações com a falta de menção explícita à necessidade de que os mercados de carbono contribuam efetivamente para a ambição climática global e respeitem direitos humanos se mantiveram.

Em síntese, na COP 27, o estabelecimento do Fundo de Perdas e Danos foi amplamente celebrado como um avanço significativo, garantindo financiamento para os

países mais vulneráveis aos desastres climáticos. No entanto, a ausência de referências explícitas aos direitos dos PIPACL no texto da decisão que criou o fundo gerou preocupações, especialmente porque esses povos estão entre os mais afetados pelas mudanças climáticas. A marginalização dos PIPACL nos mecanismos financeiros climáticos não é um problema novo. Se o modelo atual de financiamento climático permanecer inalterado, os recursos continuarão não chegando a essas populações, comprometendo a eficácia de parte das ações de adaptação e mitigação.

A declaração do Fórum Internacional dos Povos Indígenas sobre Mudanças Climáticas, apresentada no encerramento da COP 27, reforçou essas preocupações. O documento criticou a priorização de soluções que não reduzem as emissões na fonte, como a dependência de mercados de carbono, as estruturas de “*Net Zero*” e as chamadas “soluções baseadas na natureza” (UNFCCC, 2022). Segundo o Fórum, essas abordagens atrasam reduções reais de emissões, impactando territórios sem o devido respeito aos seus direitos (CS, 2022).

Além das negociações nas COPs, em 2022 vale registrar a publicação de dois relatórios relevantes para o debate sobre conservação, direitos territoriais e financiamento climático: “*The State of the World’s Forests 2022*” (FAO, 2022) e “*Funding with Purpose*” (RRI, 2023). Ambos destacam o papel dos povos indígenas e comunidades locais na proteção das florestas e apontam desafios estruturais no acesso a financiamento para essas populações.

O relatório “*The State of the World’s Forests 2022*” dedicou uma seção inteira à importância dos povos indígenas e comunidades locais no manejo florestal sustentável e na conservação da biodiversidade. O documento reforçou que essas populações desempenham um papel central na implementação das chamadas “vias da floresta”, que buscam conciliar conservação ambiental e desenvolvimento sustentável. No entanto, o relatório identificou obstáculos significativos, como a falta de incentivos financeiros e regulatórios e a necessidade de mecanismos que garantam o reconhecimento e a participação efetiva dessas comunidades na governança florestal. Também enfatizou a urgência de tornar o financiamento climático mais acessível e sustentável, por meio de instrumentos como pagamentos por serviços ecossistêmicos e compensação por redução de emissões (FAO, 2022).

Já o estudo “*Funding with Purpose*” aprofundou a discussão sobre os desafios enfrentados por comunidades indígenas e locais para acessar financiamento e propôs recomendações para tornar o fluxo de recursos mais eficiente e inclusivo. O relatório identificou barreiras como acesso limitado a financiamento, exigências burocráticas

incompatíveis com a realidade das comunidades, falta de reconhecimento institucional e dificuldades de transparência e coordenação entre financiadores. Para superar esses desafios, o estudo sugeriu um modelo de financiamento que seja adequado e flexível, respeitando a liderança indígena, promovendo a inclusão de gênero e garantindo responsabilidade mútua. Além disso, propôs o uso de mecanismos de repasse (*pass-through mechanisms*) para viabilizar o fluxo de recursos, especialmente para comunidades que não possuem personalidade jurídica para receber financiamento direto (RRI, 2023).

3.12 Panorama da terceira década

Após mais de 30 anos desde a criação das Convenções do Rio em 1992, a arquitetura das Conferências das Partes (COPs) evoluiu significativamente, resultando na adoção de protocolos, acordos e grupos de trabalho que moldam a governança global sobre biodiversidade, mudança do clima e desertificação. Enquanto a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) se estruturou em torno da conservação, uso sustentável e repartição de benefícios, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) desenvolveu mecanismos para a mitigação e adaptação. Por sua vez, a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação (UNCCD) focou na gestão sustentável da terra para reverter a desertificação e mitigar os efeitos da seca. A tabela a seguir apresenta um panorama das principais decisões institucionais dessas convenções, destacando protocolos e grupos de trabalho estabelecidos ao longo do tempo.

Tabela 14 - Principais decisões institucionais das convenções do Rio

Ano	CDB	UNFCCC	UNCCD
1996	Criação do Fórum Internacional Indígena sobre Biodiversidade (FIIB).	-	-
2000	Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança (em vigor em 2003), estabelecendo regras para Organismos Geneticamente Modificados (OGMs).	-	-

2001	Criação do Grupo de Trabalho sobre Conhecimentos Tradicionais.	Criação do Painel de Especialistas para os Países Menos Desenvolvidos (LEG) e estabelecimento das regras operacionais para o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) sob o Protocolo de Quioto.	Criação do Comitê para a Revisão da Implementação da Convenção (CRIC).
2007	-	Início da operacionalização do Fundo de Adaptação (COP13, Bali).	Adoção da Estratégia Decenal (2008-2018), com foco na gestão sustentável da terra e redução da pobreza.
2010	Protocolo de Nagoya sobre Acesso e Repartição de Benefícios (ABS), regulamentando o uso de recursos genéticos.	Acordo de Cancún, reconhecendo a necessidade de adaptação e estabelecendo o Fundo Verde para o Clima (GCF).	-
2015	Adoção do Plano Estratégico para a Biodiversidade 2011-2020, incluindo as Metas de Aichi.	Acordo de Paris, substituindo o Protocolo de Quioto e estabelecendo metas de redução de emissões (NDCs).	Decisão de que a Neutralidade da Degradação da Terra (LDN) seria um objetivo para a implementação da convenção.
2017	-	-	Lançamento do Fundo de Neutralidade da Degradação da Terra (LDN Fund).
2022	Marco Global da Biodiversidade de Kunming-Montreal, estabelecendo novas metas para 2030.	Criação do Fundo de Perdas e Danos para compensar países vulneráveis.	-

Fonte: do autor

Essa última década foi marcada pelo aumento da percepção sobre os impactos das mudanças climáticas e os desafios enfrentados pela comunidade internacional para lidar com o fenômeno. A comunidade científica reforçou de maneira contundente o alerta de que as mudanças climáticas não são mais uma teoria ou uma possibilidade distante, mas uma realidade inegável, cujos efeitos já estão visíveis em várias partes do mundo (UNCCD, 2024).

O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) vem, ano após ano, divulgando dados que permitem concluir que a influência humana sobre o clima já é clara e irreversível. Os estudos indicam que, para evitar os cenários mais catastróficos, seriam

necessárias reduções substanciais e contínuas nas emissões de gases de efeito estufa, uma exigência que, até hoje, continua a ser um dos maiores desafios para a comunidade internacional (IPCC, 2021). Simultaneamente, a Organização Meteorológica Mundial (WMO) apontou que estamos vivendo os anos mais quentes já registrados, destacando o derretimento acelerado das calotas polares e das geleiras, fatores que contribuem para a elevação do nível do mar em níveis sem precedentes (WMO, 2025).

Outras análises começaram a apontar para a insuficiência das respostas internacionais (UNFCCC, 2022). Os relatórios de Emissões do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) revelam que as emissões globais de gases de efeito estufa continuam a aumentar, reforçando o alerta de que a janela de oportunidade para limitar o aumento da temperatura global a 2°C está se fechando rapidamente e a crise climática já está acontecendo (UNITED NATIONS, 2024).

O fracasso em atingir as metas de Aichi foi outro indicador da incapacidade de responder adequadamente aos desafios ambientais da década. Além disso, houve uma falha generalizada em propor e cumprir Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) e Planos de Ação para a Biodiversidade (NBSAPs) mais ambiciosos (CAN, 2025), o que demonstra uma falta de compromisso real em alcançar as metas climáticas e de conservação. O fracasso global em relação à biodiversidade tem sido retumbante, com a perda acelerada de espécies e a degradação de ecossistemas essenciais para a vida no planeta. Diante dessa crise, a comunidade internacional tem apostado cada vez mais em soluções tecnológicas cujos impactos a longo prazo são incertos e, muitas vezes, desconhecidos, em vez de adotar medidas mais amplas e fundamentadas em uma abordagem holística e sustentável.

A flexibilidade interpretativa tem sido uma característica predominante na maioria dos textos oficiais, sendo utilizada de maneira a permitir que os países se ajustem aos compromissos de acordo com suas conveniências e interesses. Esse fenômeno tem levado a uma implementação mínima das políticas acordadas, com os compromissos internacionais sendo conduzidos pelo mínimo possível, o que tem gerado desconfiança e ceticismo em relação à eficácia dos mecanismos climáticos globais (GUTSCHOW, 2024). As soluções de mercado estão se tornando a regra, enquanto as mobilizações de recursos novos e adicionais estão se tornando progressivamente mais escassas.

As críticas à divisão (tanto física quanto dialógica) entre os estados e os interessados não estatais aumentaram substancialmente ao longo da década. No entanto, a divisão entre os diferentes atores se tornou a norma nas COPs.

Tudo isso foi agravado pela ascensão de líderes políticos populistas que têm adotado uma postura de negação ou minimização das mudanças climáticas como uma estratégia para manter apoio eleitoral com base em interesses econômicos e ideológicos (BURKE *et al.*, 2025). Esse negacionismo climático não é apenas uma questão de ignorar a ciência, mas também envolve uma retórica que desacredita as políticas ambientais, principalmente aquelas que requerem regulamentações mais rigorosas sobre emissões de gases de efeito estufa e a transição para energias renováveis. A retórica negacionista também tende a alimentar um discurso de desconfiança em relação a organizações multilaterais (LIMA *et al.*, 2024), como a ONU e o IPCC. Além disso, líderes populistas frequentemente associam as mudanças climáticas a uma agenda globalista, acusando acordos como o Acordo de Paris de prejudicar a soberania nacional e os interesses econômicos de seus países. Essa abordagem tem resultado na desaceleração ou mesmo no retrocesso em políticas ambientais, com a retirada de compromissos climáticos internacionais e o incentivo ao uso de combustíveis fósseis e outras práticas prejudiciais ao meio ambiente.

A década também foi marcada por um aumento significativo na visibilidade das pautas dos povos indígenas nos fóruns de discussão global. O Acordo de Paris, adotado na 21ª Conferência das Partes (COP21) em 2015 (UNFCCC, 2015), representou um avanço importante no reconhecimento da necessidade de integrar as questões dos povos indígenas nas políticas climáticas. A inclusão de contribuições nacionalmente determinadas (NDCs) e a criação de mecanismos para garantir maior transparência e responsabilização dos países marcaram uma mudança de paradigma nas discussões sobre ação climática (BODANSKY, 2016). No entanto, mesmo com a incorporação de referências aos povos indígenas e a grupos marginalizados, como mulheres e ecossistemas frágeis, a linguagem utilizada nas negociações climáticas ainda se mostrou enfraquecida, sem compromissos vinculantes. Nesse sentido, a hipocrisia dos governos nas ações climáticas torna-se mais gritante. Muitos países continuam a prometer ações e financiamento sem, contudo, comprometer recursos adequados para implementar essas promessas.

O Compromisso PIPACL (*Pledge*) de 2021, assinado por um grupo significativo de financiadores, estabeleceu uma promessa de US\$ 1,7 bilhão para apoiar os direitos de posse e a tutela florestal de povos indígenas e comunidades locais. No entanto, o progresso até 2022 foi aquém das expectativas. De acordo com um relatório de progresso, apenas 7% dos fundos entregues até o momento foram direcionados diretamente para essas comunidades, com uma grande parte dos recursos canalizada por meio de intermediários, como ONGs internacionais (CONSERVATION INTERNATIONAL, 2024). Esses intermediários, embora desempenhem

um papel importante na implementação de projetos, geram um distanciamento dos recursos em relação aos próprios povos indígenas e comunidades locais, o que dificulta o fortalecimento de sua autonomia e governança territorial; tema que será aprofundado em capítulo próprio mais adiante.

Em resposta a essa situação, líderes indígenas e governamentais têm feito apelos para que mais financiamento seja destinado diretamente a esses grupos, preferencialmente por meio de mecanismos liderados ou governados por povos indígenas e comunidades locais. A Ford Foundation, que atuou como vice-presidente do grupo de trabalho dos financiadores, exemplifica as dificuldades de transferir fundos diretamente para essas comunidades. Embora tenha comprometido US\$ 100 milhões, a fundação entregou até agora US\$ 68 milhões, sendo que apenas 17% desses fundos foram alocados diretamente para povos indígenas e comunidades locais. Parte dessa situação decorre do fato de que priorizar a agilidade na alocação dos fundos leva ao direcionamento dos recursos para organizações intermediárias, em vez de serem entregues diretamente às comunidades indígenas e locais (DEVEX, 2022).

O que o caso ilustra é uma disparidade entre os recursos prometidos e os recursos efetivamente alocados diretamente às comunidades indígenas e locais. Os dados sugerem que a proporção de financiamento para a conservação que alcança os titulares de direitos consuetudinários é mínima. Entre 2011 e 2015, apenas 1,2% das doações internacionais de grandes fundações dos EUA foram destinadas a projetos envolvendo povos indígenas. Entre 2003 e 2016, estima-se que apenas 10% dos fundos climáticos globais apoiaram ações locais de qualquer ator, e a estimativa é de que o financiamento para a posse da terra e o manejo florestal por titulares de direitos consuetudinários entre 2011 e 2020 representou menos de 1% de toda a assistência estrangeira ao desenvolvimento para enfrentar a mudança climática (CONSERVATION INTERNATIONAL, 2024). Ou seja, embora os financiadores tenham se comprometido com uma quantia significativa, a maior parte desse dinheiro não chega diretamente às atividades fins. E esse é apenas mais um dos problemas.

Tabela 15 - Financiamento para PIPACL

Período	Indicador
2003-2016	Apenas 10% dos fundos climáticos globais apoiaram ações locais de qualquer ator.
2011-2015	Apenas 1,2% das doações internacionais de grandes fundações dos EUA foram destinadas a projetos envolvendo povos indígenas.

2011-2020	Menos de 1% da assistência estrangeira ao desenvolvimento para enfrentar a mudança climática foi destinada à posse da terra e ao manejo florestal por titulares de direitos consuetudinários.
2021	O Compromisso PIPACL (<i>Pledge</i>) estabeleceu US\$ 1,7 bilhão para apoiar os direitos de posse e tutela florestal de povos indígenas e comunidades locais.
2022	Apenas 7% dos fundos entregues até o momento foram direcionados diretamente para povos indígenas e comunidades locais.

Fonte: do autor

A aposta crescente em soluções de mercado sem uma devida vigilância e garantias de sua efetividade tem gerado resultados contraproducentes. O uso de créditos de carbono, por exemplo, tem sido apontado como uma das formas mais ambíguas e, muitas vezes, ineficazes de combater as mudanças climáticas. Embora a intenção seja reduzir as emissões de carbono e proteger o meio ambiente, a realidade é que muitos desses créditos não resultam em ações de conservação genuínas ou em melhorias significativas para as comunidades locais. Há casos recorrentes de créditos que são vendidos sem representar uma real redução de emissões ou preservação ambiental. Esse tipo de crédito pode ser facilmente manipulado, como já demonstrado em diversas auditorias e investigações, e acaba sendo usado como uma fachada para "compensar" atividades poluentes sem garantir que as ações de mitigação sejam de fato realizadas.

No contexto brasileiro, o histórico de desrespeito aos direitos humanos, especialmente com povos indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais e outros grupos vulneráveis, é um fator que agrava ainda mais esse cenário. Os acordos de REDD+ jurisdicional - modelo onde as políticas de REDD+ são implementadas em uma escala mais ampla, no nível de um país ou de uma jurisdição específica (como um estado) - se multiplicaram nos últimos anos, baseados em modelos de gestão externa, com uma visão *top-down* que por vezes atropela as necessidades, prioridades ou consentimento das próprias comunidades (TNC, 2015). Isso, sem contar as situações de coerção ou de exclusão dessas populações dos processos decisórios, o que vai contra os princípios de consulta e consentimento livre, prévio e informado (CLPI), estabelecidos pela Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (UNDRIP). Ou seja, a abordagem não consegue cumprir nem as funções ambientais e nem as sociais para as quais foi inicialmente pensada.

Além desses problemas financeiros e de implementação, outro grande desafio que não se discute de forma suficiente é o corte de incentivos para os setores que mais pesam sobre as

mudanças climáticas e a perda da biodiversidade (PAULSON INSTITUTE, 2020). Por exemplo, no Brasil, o Plano Safra - que oferece subsídios e créditos para o agronegócio - tem sido criticado por priorizar monoculturas e práticas agrícolas intensivas em carbono, como a produção de soja e carne bovina, que estão diretamente ligadas ao desmatamento da Amazônia e do Cerrado⁸⁶. Em 2022 as emissões do setor agropecuário brasileiro foram novamente as mais altas da série histórica: 617,2 milhões de toneladas de CO2 equivalente (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2023), que equivalem à queima de aproximadamente 3,5 milhões de hectares de floresta, uma área maior do que o estado do Rio de Janeiro ou do que países como Bélgica ou Taiwan. Da mesma forma, em países como os Estados Unidos e a China, subsídios bilionários para a indústria de combustíveis fósseis continuam a sustentar a produção de petróleo, gás e carvão, mesmo diante dos compromissos climáticos assumidos internacionalmente (IEA, 2023).

Olhando especificamente para os eixos de análise das agendas ambientais globais, quanto a questão de escala vimos que a crise foi redefinida como multidimensional, articulando-se em três dimensões interdependentes: climática, ecológica e social. O conceito, que encontra eco nas demandas históricas dos PIPACL, reforça que as mudanças ambientais não podem ser tratadas isoladamente, mas como parte de um processo sistêmico que ameaça ecossistemas, territórios e modos de vida. Relatórios do IPCC e da Organização Meteorológica Mundial (WMO) consolidaram a evidência da influência antrópica sobre o clima, alertando para a intensificação de eventos extremos, exemplificados pelo furacão Sandy (2012) e pelo Supertufão Haiyan (2013). O *Global Biodiversity Outlook* (GBO-5) advertiu sobre a perda de biodiversidade em ritmo sem precedentes, configurando um cenário de “ponto de não retorno”.

Para os PIPACL, essa redefinição traduziu-se na intensificação das ameaças a seus territórios, marcada pela invasão de terras para a expansão de *commodities* e pela exploração de recursos naturais. Nesse contexto, observa-se um paradoxo: ainda que avanços institucionais tenham ocorrido no plano normativo e formal, os Estados seguiram na contramão das recomendações da ciência, mantendo um modelo de governança incapaz de enfrentar as causas estruturais da crise.

A dinâmica de atores tornou-se mais fragmentada e polarizada. A ascensão de governos populistas e o negacionismo climático minaram a confiança no multilateralismo,

⁸⁶ Para mais informações, consultar:

<https://umsoplaneta.globo.com/financas/noticia/2024/12/10/mais-de-r-200-bilhoes-foram-liberados-pelo-plano-safra-a-areas-com-desmatamento.ghtml>

enquanto o setor de combustíveis fósseis consolidou-se como ator hegemônico: na COP26 (2021), sua delegação superou numericamente qualquer representação estatal. As COPs institucionalizaram a divisão entre a “Zona Azul” (governos) e a “Zona Verde” (sociedade civil), explicitando a distância entre negociações formais e a urgência percebida pelos atores não estatais.

Em contrapartida, os PIPACL fortaleceram suas redes e conquistaram maior visibilidade. A criação da Plataforma de Comunidades Locais e Povos Indígenas (LCIPP) em 2017 representou um marco, garantindo paridade na tomada de decisões entre representantes indígenas e estatais no Grupo de Trabalho Facilitador (FWG). Em 2019, a fundação da Global Alliance of Territorial Communities (GATC) consolidou uma coalizão global de PIPACL, ampliando sua capacidade de articulação diante do avanço de agendas regressivas.

O principal avanço normativo foi o Acordo de Paris (2015), que instituiu ciclos de ambição para as Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) e uma arquitetura de transparência vinculante. Seu preâmbulo inovou ao reconhecer explicitamente os direitos humanos e os direitos dos povos indígenas, ainda que de forma mitigada, por meio de verbos como “considerar”, que não estabelecem obrigações jurídicas estritas.

No campo da biodiversidade, a COP15 da CDB resultou no Marco Global de Biodiversidade de Kunming-Montreal (2022), concebido como substituto das fracassadas Metas de Aichi. O novo marco foi mais abrangente e inclusivo, incorporando a meta “30x30” (conservar 30% de áreas terrestres e marinhas até 2030) e a restauração de 30% de ecossistemas degradados. Importante destacar a incorporação explícita dos valores e práticas dos PIPACL e do princípio do consentimento livre, prévio e informado (CLPI).

A implementação seguiu marcada por déficits financeiros e mecanismos controversos. Os países desenvolvidos não cumpriram a promessa de mobilizar US\$ 100 bilhões anuais até 2020, corroendo a confiança nas negociações. A regulamentação do Artigo 6 do Acordo de Paris, que introduziu novos mercados de carbono, foi criticada por abrir margem a práticas de *greenwashing* e pela possibilidade de contagem dupla de créditos, transferindo ônus de mitigação aos países mais pobres.

Na UNCCD, a COP13 (Ordos, 2017) lançou o Fundo LDN, introduzindo mecanismos de *blended finance*, atraindo capital privado para projetos de restauração considerados lucrativos. Essa inovação reposicionou a desertificação como oportunidade de investimento, mas também suscitou críticas da sociedade civil, que alertou para riscos de priorização do retorno financeiro sobre direitos locais e necessidades de subsistência - reproduzindo dilemas já observados em experiências do MDL e do REDD+.

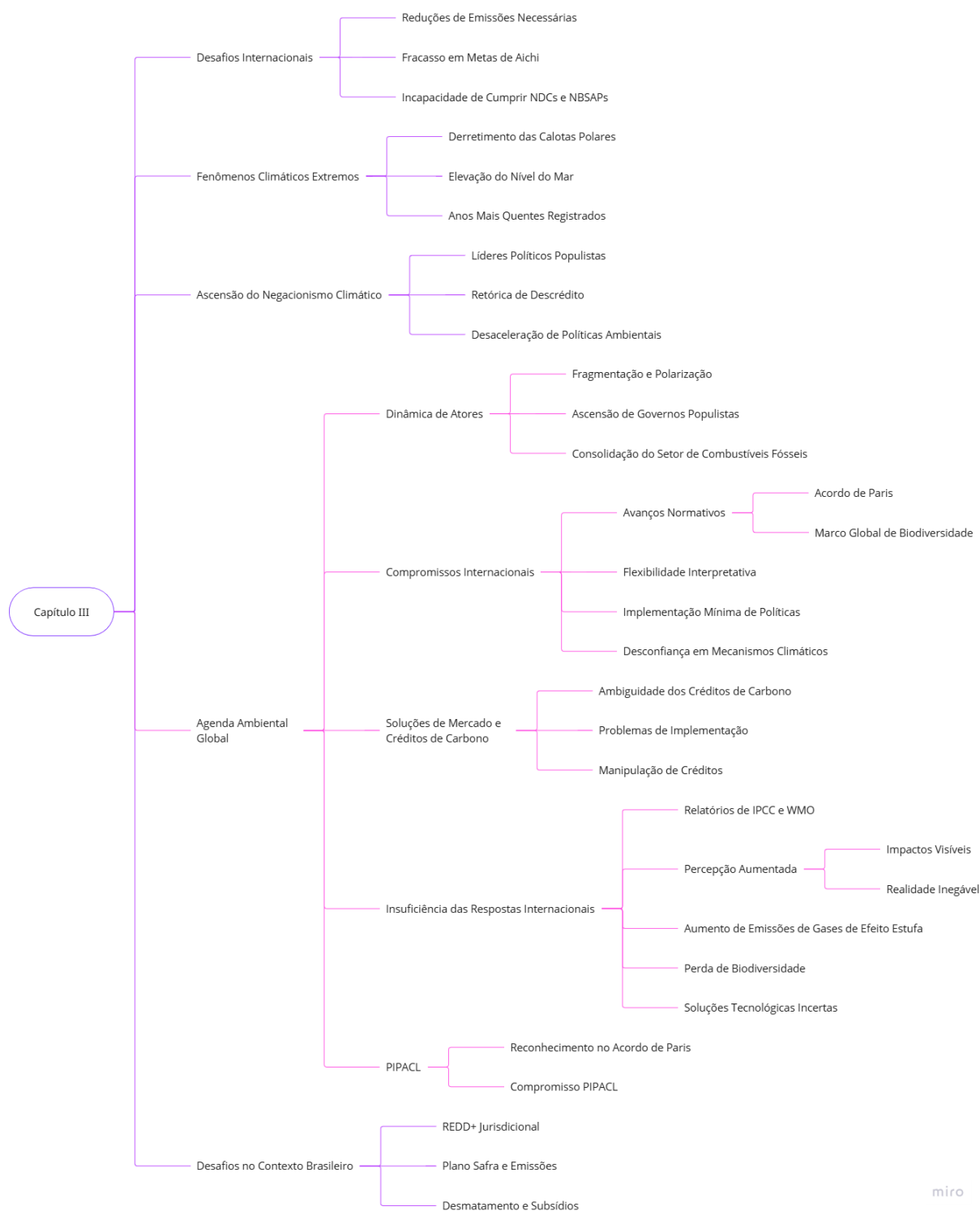
Por fim, esse período caracterizou-se pela maior mobilização histórica dos PIPACL nas arenas climáticas e ambientais, ampliando a produção de conhecimento, materiais de incidência e alianças transnacionais. Contudo, persistiram divergências internas entre povos indígenas, afrodescendentes e comunidades locais, refletindo a heterogeneidade de recursos e estratégias.

As críticas concentraram-se na mercantilização da natureza promovida por mecanismos como o REDD+, que, apesar das salvaguardas, muitas vezes falharam em evitar apropriação territorial e violações de direitos. A COICA apresentou o REDD+ Indígena Amazônico, buscando adaptar o mecanismo para incluir a gestão territorial como eixo central, enquanto outras organizações rejeitaram qualquer versão do programa.

O conceito de Soluções Baseadas na Natureza (NbS) emergiu como outro ponto de contestação: os PIPACL demandaram que seus saberes fossem reconhecidos como contribuições próprias, e não meramente apropriados sob rótulos mercadológicos. Tecnologias emergentes, como a biologia sintética e os *gene drives*, também foram objeto de resistência, com apelos ao princípio da precaução para evitar riscos irreversíveis à biodiversidade. Nesse sentido, a noção de “falsas soluções” foi expandida, incorporando não apenas mecanismos de mercado, mas também tecnologias disruptivas cujos impactos sociais e ambientais permanecem incertos.

Em síntese, o cenário é grave. Após quase três décadas de negociações e esforços em cerca de quatro dezenas de COPs, a realidade é que ainda estamos longe de alcançar as metas necessárias e o futuro das próximas gerações está em risco. O financiamento tem sido historicamente o maior desafio, e continua sendo o principal obstáculo para o futuro. E, novamente, tentei resumir os principais tópicos do capítulo no organograma abaixo:

Diagrama 08 - Fluxograma da terceira década



Fonte: do autor

miro

Capítulo IV - Tendências recentes: não há Planeta B

Este capítulo examina as principais decisões e omissões das COPs da UNFCCC, da CDB e da UNCCD entre 2023 e 2025, com um foco particular na mobilização e nas conquistas de povos indígenas, afrodescendentes e comunidades locais. A análise revela um paradoxo marcante: enquanto houve progressos históricos na inclusão e na governança para esses grupos, a falta de ambição e os impasses financeiros persistiram em áreas críticas, como o financiamento climático e a transição energética. O protagonismo do Sul Global, com a liderança de países como Brasil e Colômbia, emergiu como um motor chave dessa dinâmica, buscando romper com a inércia dos compromissos internacionais.

4.1 TNFD, AbE e SbN

Em outubro de 2023, a comunidade internacional retomou a 15ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (COP15), cujo grande marco havia sido a adoção do Marco Global de Biodiversidade de Kunming-Montreal (GBF). Agora, seis meses após este marco histórico, a implementação do acordo seguia como prioridade na agenda global, e o cerne dos embates dessa segunda parte da COP15 girou em torno dos mecanismos de monitoramento do acordo, com várias delegações apontando disparidades nos indicadores-chave, especialmente aqueles relacionados à repartição de benefícios, uso sustentável e mecanismos de implementação. Neste contexto, o GRULAC, em conjunto com o Fórum Internacional Indígena sobre Biodiversidade, o Caucus de Mulheres da CDB e a Rede Global de Jovens para Biodiversidade, defendeu uma abordagem mais inclusiva que envolvesse plenamente povos indígenas, comunidades locais, mulheres e jovens (CDB 2023).

Essa reivindicação se dá pelo fato destes indicadores representarem o elemento central para mensurar o progresso do GBF. Mais do que simples métricas, eles devem funcionar como ferramentas precisas para orientar políticas efetivas de conservação, exigindo formulação clara e livre de ambiguidades. Representantes da sociedade civil organizaram manifestações alertando para a insuficiente consideração das perspectivas de comunidades locais e grupos vulneráveis nos sistemas de monitoramento. Críticas específicas foram dirigidas ao indicador da Grupo de Trabalho para Divulgações Financeiras Relacionadas à Natureza (TNFD) para a Meta 15, acusado de privilegiar interesses corporativos sem estabelecer mecanismos efetivos de responsabilização (CDB 2023).

Esse indicador exige que empresas avaliem e divulguem seus impactos sobre a biodiversidade e propõe padrões voluntários para que corporações reportem riscos e dependências em relação aos ecossistemas. Entre as principais críticas, destaca-se o viés pró-empresarial do modelo: a TNFD é vista como centrada nos interesses das empresas, sem prever mecanismos robustos de responsabilização por danos ambientais. Embora incentive a transparência, não estabelece sanções ou obrigações legais. Além disso, o processo de construção da TNFD foi acusado de excluir vozes fundamentais, como as dos próprios PIPACL diretamente impactados por atividades das empresas. A estrutura do indicador, por exemplo, não exige a consulta livre, prévia e informada a essas comunidades em projetos que afetem seus territórios (CDB 2023).

Outro ponto de contestação refere-se à natureza do que está sendo medido. A TNFD se limita a verificar se as empresas divulgam seus impactos, sem avaliar se essas ações resultam na redução real da destruição da biodiversidade. Com isso, corre-se o risco de que relatórios tecnicamente bem elaborados sejam utilizados como ferramentas de marketing verde, sem qualquer mudança concreta nos padrões de produção - o chamado *greenwashing*. Ou seja, do ponto de vista dos PIPACL o indicador proposto pela TNFD reproduz uma lógica mercantilizada da biodiversidade, em que a coleta e divulgação de dados substituem a ação efetiva. Isso contraria o espírito da Meta 15, cujo objetivo é reduzir impactos negativos sobre a natureza - não apenas mapeá-los.

Essa crítica a um indicador específico levou a uma análise das limitações dos indicadores binários (sim/não), particularmente evidentes nas discussões sobre os Relatórios Nacionais. Especialistas argumentaram que tal abordagem simplista falha em capturar a complexidade dinâmica dos ecossistemas e a efetividade real das políticas implementadas. Este debate ganhou relevância especial no contexto da revisão das Estratégias Nacionais de Biodiversidade (NBSAPs), com muitos países destacando a necessidade de capacitação técnica e de mecanismos complementares de avaliação, como a documentação de casos de sucesso.

Apesar das divergências, houve consenso sobre a importância de fundamentar os indicadores em evidências científicas robustas. Diversas delegações compartilharam experiências positivas com Abordagens baseadas em Ecossistemas, já incorporadas em legislações nacionais. As Soluções baseadas na Natureza (SbN) foram reconhecidas como componentes essenciais - mas não exclusivos - de uma estratégia abrangente para a restauração ecológica, com as partes destacando a necessidade de equilibrar rigor científico

com flexibilidade para adaptações locais e reconhecendo a biodiversidade como um sistema complexo e em constante evolução (CDB 2023).

Como já vimos nos anos anteriores, esse tema de SbN não é exatamente um consenso e a controvérsia ganhou novos contornos durante essa COP. O debate foi catalisado também no contexto da revisão das Estratégias Nacionais de Biodiversidade (NBSAPs), onde diversas delegações manifestaram posições divergentes. Venezuela, China e República Democrática do Congo lideraram a proposta de retirar qualquer menção ao termo, argumentando a ausência de resultados tangíveis. O Brasil adotou posição crítica, alertando que a retórica das SbN frequentemente mascara transferência de ônus para países em desenvolvimento, sem constituir de fato uma solução abrangente para a mitigação climática. Arábia Saudita reforçou as incertezas conceituais, sugerindo que o IPBES fosse acionado para consolidar uma definição técnica robusta. México, por sua vez, defendeu as Abordagens baseadas em Ecossistemas (AbE) como alternativa mais consolidada, enfatizando a necessidade de adaptação a contextos locais e culturais.

Do outro lado do espectro, Alemanha conclamou os delegados a superarem disputas terminológicas, propondo o uso combinado de AbE e SbN como ferramentas complementares. Esta visão encontrou eco em países como Nova Zelândia, Canadá, Bélgica e Itália e acabou saindo vitoriosa, reforçando uma tendência diplomática de acomodação entre diferentes posições nem sempre equivalentes, gerando ambiguidades.

E essa mesma tendência esteve presente na Conferência das Partes sobre Mudança do Clima realizada em Dubai (COP28), no mesmo ano (2023), que começou com anúncios importantes, como a operacionalização do Fundo para Perdas e Danos acordado na COP27. No entanto, o principal foco dos debates se concentrou na transição energética e no futuro dos combustíveis fósseis (CDB 2023). O Balanço Global (*Global Stocktake* - GST), mecanismo de avaliação do Acordo de Paris, apresentou um diagnóstico preocupante: as emissões globais continuam em trajetória ascendente, acima das projeções anteriores, e as Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) atuais ainda estão longe de serem suficientes para limitar o aquecimento global a 1,5°C.

Nesse contexto, emergiram divisões entre os países sobre como conduzir essa transição. A decisão de usar a frase "transitioning away from fossil fuels" (transição para longe dos combustíveis fósseis) em vez do termo mais forte e esperado, "*phase-out*" (eliminação gradual), foi um ponto de grande controvérsia, visto que 130 países apoiavam uma linguagem mais ambiciosa. A fragilidade da linguagem, um exemplo clássico da

natureza não-vinculante dos acordos da COP, foi interpretada como uma concessão à indústria de combustíveis fósseis.

A influência dessa indústria foi uma das maiores críticas à conferência, que foi presidida pelo CEO da companhia petrolífera nacional de Abu Dhabi e contou com a presença de mais de 2.450 lobistas do setor. Um grupo expressivo de países em desenvolvimento - incluindo membros do grupo dos Países com Pensamento Semelhante (*Like-Minded Developing Countries* - LMDCs) e do Grupo Árabe - opôs-se à inclusão da expressão “eliminação gradual” dos combustíveis fósseis no texto final. Esses países defenderam uma abordagem centrada nas emissões líquidas, e não nas fontes energéticas, o que abre espaço para o uso continuado de tecnologias como a captura e armazenamento de carbono (CCUS) e a defesa do gás natural como “combustível de transição”. Também apontaram a contradição de países desenvolvidos, como o Reino Unido, que planejam expandir sua produção fóssil mesmo enquanto defendem metas climáticas ambiciosas, o que levou a acusações de hipocrisia.

Tentado conciliar posições opostas, o resultado do *Global Stocktake* trouxe avanços importantes, mas manteve ambiguidades críticas. O texto reconheceu, pela primeira vez, a necessidade de transição para longe dos combustíveis fósseis. No entanto, incluiu expressões vagas, como “combustíveis de baixa emissão”, e referências a tecnologias ainda não comprovadas em larga escala. Também estabeleceu metas para triplicar a capacidade global de energias renováveis e dobrar a eficiência energética até 2030, mas deixou de incluir no preâmbulo compromissos explícitos com direitos humanos e justiça climática.

O texto final menciona a necessidade de respeitar e promover direitos humanos de forma genérica e não estabelece salvaguardas concretas para povos indígenas, comunidades locais e afrodescendentes. A linguagem adotada, centrada em termos como “incluir” ou “incentivar a participação”, foi criticada por não reconhecer esses grupos como agentes políticos plenos nos processos de decisão (MONGABAY, 2023). Como dito anteriormente: a escolha de palavras em acordos internacionais, mesmo que sutil, tem efeitos relevantes: termos imprecisos abrem margem para que estados ignorem obrigações.

Essa ausência de compromissos vinculantes ficou evidente na composição do conselho do Fundo para Perdas e Danos, que contou apenas com representantes de estados, excluindo a participação direta de povos indígenas e da sociedade civil. Essa configuração revela o limite das promessas de inclusão, especialmente diante da urgência climática e da necessidade de justiça redistributiva. O volume de recursos prometido ao fundo - US\$ 1 bilhão - foi considerado muito aquém da escala do problema, refletindo outra tendência

recorrente: compromissos financeiros insuficientes, aliados à baixa efetividade na distribuição dos recursos. O desenho institucional resultante reforça a assimetria entre países e atores sociais, limitando o alcance transformador dos mecanismos climáticos. Essa lacuna, somada à falha histórica em cumprir a meta de US\$ 100 bilhões anuais do Acordo de Paris, aprofundou a desconfiança no processo da UNFCCC.

O paradoxo da COP28, com seu anfitrião sendo um grande produtor de combustíveis fósseis, revela uma crescente influência de atores da indústria na governança climática global. A escolha de sedes de COPs em petro-estados (EAU em 2023, Azerbaijão em 2024 e Brasil em 2025) representa uma estratégia para moldar o discurso e garantir que os resultados das negociações não ameacem os modelos econômicos existentes. Essa dinâmica resultou na aprovação de "combustíveis de transição" e no foco em tecnologias de captura de carbono, que justificam a continuidade da exploração de combustíveis fósseis. A situação aponta para um momento crítico na governança multilateral, onde os interesses econômicos nacionais e setoriais frequentemente superam os imperativos científicos, comprometendo a capacidade de alcançar a meta do Acordo de Paris de 1.5°C.

O financiamento direto para povos indígenas e comunidades locais segue como um dos principais gargalos da governança climática. Promessas anteriores, como a anunciada na COP26 de destinar US\$ 1,7 bilhão à proteção de territórios tradicionais, mostram baixos níveis de execução: apenas uma fração desse valor foi transferida diretamente a essas populações. Ainda que mecanismos como os pagamentos por serviços ecossistêmicos demonstrem algum potencial, persiste o ceticismo quanto à capacidade dos mercados voluntários de carbono e biodiversidade de responder às necessidades estruturais das comunidades e garantir a implementação de salvaguardas. Persistem também os limites de uma abordagem excessivamente financeira, que tende a valorizar apenas aquilo que pode ser quantificado e reportado, em detrimento de múltiplos benefícios da natureza que escapam a métricas convencionais. Em vez de respostas fragmentadas, é necessário um modelo de financiamento climático que reconheça e fortaleça diretamente os territórios e sistemas de conhecimento que sustentam a biodiversidade e a resiliência climática.

Dentro desse cenário, é possível resumir as principais demandas dos povos indígenas, comunidades locais e afrodescendentes (PIPACL) nessa COP em cinco pontos. Reivindicaram maior representação, com o pedido de mais financiamento para delegados na COP29, além de maior participação direta nos mecanismos de financiamento climático. Enfatizaram a importância da proteção legal de seus territórios diante da expansão de projetos de energia limpa e mercados de carbono, apontando riscos associados à mineração para

energias renováveis em terras tradicionais. Também criticaram a comercialização de florestas em mercados voluntários de carbono, que frequentemente ocorrem sem benefícios diretos para as comunidades, e denunciaram o fato de que menos de 1% dos recursos climáticos chega efetivamente aos PIPACL (MONGABAY, 2023).

Assim a COP28 terminou deixando lacunas significativas: ausência de mecanismos vinculantes para eliminação progressiva, confiança excessiva em soluções tecnológicas incertas e pouco progresso na garantia de direitos e financiamento para os grupos historicamente mais impactados pela crise climática.

4.2 Um sopro de esperança em Cali, 2024

Após um ano marcado por frustrações com a governança ambiental global, especialmente entre os PIPACL, 2024 trouxe um novo sopro de esperança na 16ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (COP16). Esta foi a primeira reunião após a adoção do Marco Global de Biodiversidade de Kunming-Montreal (GBF), e ficou conhecida como a “COP da Implementação” e como a “COP dos Povos”. Esses apelidos refletiam o duplo objetivo do encontro: avançar na operacionalização do GBF e fortalecer a participação efetiva das partes não estatais - especialmente os PIPACL - nas decisões estratégicas da Convenção.

Pela primeira vez, foi aprovada a criação de um órgão subsidiário permanente para tratar dos direitos de povos indígenas e comunidades locais, garantindo maior representatividade e participação desses grupos nas decisões. Em uma decisão igualmente inédita, o papel das comunidades afrodescendentes na preservação e no uso sustentável da natureza foi formalmente reconhecido. Essa conquista, resultado de um pleito conjunto de Brasil e Colômbia, tira da invisibilidade esses povos, cujo conhecimento e costumes são fundamentais para a conservação. O Brasil co-liderou os debates, com a presença dos Ministérios dos Povos Indígenas (MPI) e da Igualdade Racial (MIR), que articularam a necessidade de um financiamento justo e equitativo para esses grupos.

Além do avanço na governança, a COP16 aprovou a criação do "Fundo de Cali", um mecanismo voluntário para a repartição de benefícios gerados pelo uso de recursos genéticos digitais. Pelo menos metade dos recursos desse fundo é direcionada a comunidades de PIPACL detentoras do conhecimento.

A implementação efetiva do Marco Global da Biodiversidade (GBF), conforme estabelecido no próprio documento, exige uma abordagem que envolva os governos e toda a sociedade. Com esse pano de fundo, a Colômbia se posicionou como um elo político e geográfico estratégico para realização da COP16. Sob a liderança do presidente Gustavo Petro, o país desempenhou um papel central nas negociações que resultaram em dois dos avanços mais celebrados da conferência: as decisões sobre o Artigo 8(j), que trata dos povos indígenas, comunidades locais e afrodescendentes (PIPACL), e sobre o mecanismo multilateral de repartição de benefícios associado ao uso de informação de sequência digital (DSI) sobre recursos genéticos. Após décadas de debates conduzidos por um grupo de trabalho temporário, a criação de um órgão subsidiário permanente sobre o Artigo 8(j) (SB8j) foi aprovada, consolidando uma estrutura institucional dedicada à valorização dos sistemas de conhecimento e das contribuições dos PIPACL para a conservação da biodiversidade (CDB 2024).

Essa decisão histórica foi recebida com entusiasmo por lideranças indígenas, afrodescendentes e representantes de comunidades locais, que há anos reivindicam maior reconhecimento e participação formal nos espaços de governança global. Embora alguns tenham manifestado preocupação de que o SB8j pudesse isolar as questões dos PIPACL em vez de integrá-las transversalmente, o Fórum Internacional Indígena sobre Biodiversidade defendeu que a nova estrutura fortalece sua presença institucional e ajuda a corrigir desequilíbrios persistentes nas instâncias nacionais. A proposta conjunta da Colômbia e do Brasil para incluir o reconhecimento dos povos de ascendência africana que mantêm estilos de vida tradicionais também foi um marco simbólico importante, mesmo diante de resistências que apontaram tratar-se de uma demanda regional. Ainda assim, o gesto foi amplamente interpretado como um compromisso com a inclusão de visões diversas sobre a relação com a natureza. Para os PIPACL, reconhecer a multiplicidade de formas de viver e cuidar da biodiversidade é fundamental para enfrentar a crise ecológica. A agenda do Artigo 8(j), especialmente com o estabelecimento do SB8j, representa o ponto culminante de décadas de mobilização liderada por esses grupos. A adoção das decisões na plenária - acompanhada por cânticos de “Hasta la victoria siempre” - expressou, com força simbólica, que a conquista dos PIPACL é também uma vitória para toda a Convenção.

A conquista do Artigo 8(j) consolidou um marco institucional inédito para os PIPACL dentro da Convenção, mas a busca por equidade e justiça não se limitou ao campo do reconhecimento simbólico e da participação política. Ela também se manifestou de forma contundente nas negociações sobre os meios de implementação, com especial destaque para o

tema da repartição de benefícios. Na COP16, essas discussões ocuparam o centro do debate, culminando na criação de um mecanismo multilateral para a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados do uso da informação de sequência digital (DSI) de recursos genéticos, acompanhado do lançamento do Fundo Cali, um instrumento financeiro global voltado a esse fim. Como explicado anteriormente, o DSI refere-se ao conteúdo informacional dos recursos genéticos, que pode ser transferido e utilizado digitalmente, sem necessidade de acesso físico ao material original - um cenário que, na ausência de regulamentação, facilita o descumprimento das obrigações de repartição previstas na Convenção. A criação desse novo mecanismo foi considerada um passo fundamental para responder às reivindicações históricas dos países do Sul global, que denunciam a exploração econômica de sua biodiversidade e conhecimentos tradicionais sem retorno justo ou proporcional.

Apesar do avanço, ainda pairam incertezas quanto à efetividade da medida. A contribuição proposta para as empresas dos setores que mais se beneficiam do DSI - como farmacêutico, cosmético e agrícola - é de 1% dos lucros ou 0,1% da receita sobre produtos relacionados, mas os valores permanecem indicativos e dependem da regulamentação nacional. O acordo final, embora celebrado como um marco impensável, foi recebido com cautela por parte dos negociadores, que alertaram para a ampla margem de interpretação deixada às partes e a necessidade urgente de detalhar critérios antes da COP17. Um aspecto promissor, no entanto, foi garantido: metade dos recursos repassados por meio de alocações diretas deverá atender a necessidades autoidentificadas pelos próprios PIPACL. Essa cláusula representa não apenas um avanço técnico na arquitetura financeira da CDB, mas um reconhecimento político da centralidade desses povos na conservação e uso sustentável da biodiversidade global.

O grande impasse, que levou à suspensão da conferência, foi a questão financeira. A COP16 terminou sem um acordo sobre o financiamento necessário para deter a destruição da natureza, falhando em garantir que os países desenvolvidos cumprissem a promessa de fornecer US\$ 20 bilhões anualmente aos países em desenvolvimento até 2025. A falta de consenso e de tempo nas negociações finais foi a razão para o adiamento de discussões cruciais. Os compromissos com o mecanismo de financiamento provisório, o Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF), foram descritos como "míngues" (pequenos/encolhidos), totalizando apenas US\$ 407 milhões, uma quantia insuficiente para a magnitude do desafio.

Além do tema financeiro, as discussões sobre a estrutura de monitoramento do GBF também esbarraram em pontos sensíveis, como o uso de pesticidas e padrões de consumo, adiando a conclusão de um pacote considerado indivisível por muitos negociadores.

Ainda assim, a COP16 registrou outras conquistas significativas, entre elas a adoção das modalidades para atualizar e identificar Áreas Ecologicamente ou Biologicamente Significativas (EBSAs), após oito anos de negociações. As novas diretrizes, baseadas em critérios científicos e sensíveis às questões de soberania, representam um avanço crucial para a gestão integrada dos oceanos e a implementação das Metas 1 e 3 do GBF, incluindo o compromisso “30x30”. Ao oferecer instrumentos concretos para a aplicação de abordagens ecossistêmicas em diferentes escalas, o acordo sobre as EBSAs fortalece os vínculos entre compromissos globais e ações locais, beneficiando diretamente os PIPACL, cujos territórios concentram uma parcela significativa da biodiversidade remanescente no planeta.

Olhando especificamente para a mobilização liderada por redes como a APIB e a COIAB, as reivindicações centrais giravam em torno do fim da exploração de combustíveis fósseis em territórios tradicionais, a proteção de povos isolados, o reconhecimento dos modos de vida tradicionais e a exigência de financiamento direto. O manifesto *We Are the Answer* - lido em ato público durante a conferência - explicitou que a demarcação de terras e a garantia de direitos territoriais são condições estruturantes para a efetivação de qualquer política de biodiversidade ou clima. Além disso, foi reivindicada a inclusão dos povos indígenas na co-presidência da COP30, que será sediada no Brasil (ISPN, 2024).

Essas demandas foram parcialmente incorporadas em decisões institucionais da COP16, entre elas a criação de um órgão subsidiário permanente no âmbito do Artigo 8(j), a inclusão do termo “afrodescendentes” no texto da CBD, e a criação do Fundo de Cali com previsão de que ao menos metade dos recursos arrecadados seja destinada a comunidades locais e países em desenvolvimento (UNEP-WCMC, 2024). No entanto, os mecanismos de financiamento mais amplos, necessários para a implementação do Marco Global da Biodiversidade, seguem indefinidos, já que a sessão plenária foi suspensa por falta de quórum - e será retomada em 2025.

Essas conquistas foram celebradas como marcos históricos, mas acompanhadas de críticas à lentidão na definição dos recursos financeiros e à permanência de barreiras políticas à implementação. A COP16 também foi marcada por uma das maiores participações indígenas da história das convenções de biodiversidade, com representantes de diferentes países da Bacia Amazônica lançando o G9 dos Povos Indígenas da Amazônia, uma coalizão internacional que se propõe a atuar como força técnica e política de incidência nas COPs. Como enfatizaram lideranças como Dário Kopenawa e Maurício Ye'kwana, essa presença tem sido essencial para que os próprios povos apresentem suas denúncias, estratégias e visões de mundo nos fóruns internacionais, não mais como objetos de políticas, mas como sujeitos

políticos e epistemológicos relevantes no enfrentamento da crise climática e ecológica (ISA, 2024).

Seguindo essa linha de ambiguidade, sempre marcada por pequenos avanços num mar de retrocessos, a UNCCD COP16 (2024, Riad, Arábia Saudita) foi palco de mais uma contradição. A principal controvérsia foi o fracasso em chegar a um acordo sobre a adoção de um protocolo global e vinculante para a seca. Um relatório da ONU (THOMAS *et al.*, 2024) apresentado no evento destacou que as secas custam quase 300 bilhões de euros anualmente e que, se as tendências continuarem, 75% da população mundial pode ser afetada até 2050. Apesar desses dados, os países adiaram a conclusão de um regime global sobre a seca para a COP17, que será realizada em 2026 na Mongólia. A proposta, defendida por países africanos e outros do Sul Global, foi rejeitada por nações como os Estados Unidos, a União Europeia e a Argentina, que preferiram abordagens "não-vinculantes" e o uso de estruturas já existentes. Essa decisão foi interpretada como uma grande "oportunidade perdida", pois a falta de um mecanismo de financiamento específico compromete as ações de resiliência em regiões secas, que sustentam mais de 2 bilhões de pessoas. Este impasse é um sintoma de uma profunda divisão geopolítica que marca as três conferências: países desenvolvidos evitam compromissos legalmente vinculantes que impliquem grandes aportes financeiros ou mudanças legislativas internas.

Em contraste com o impasse financeiro, a conferência marcou uma vitória histórica para a sociedade civil. Liderada pelo Brasil, foi aprovada a criação do Caucus Indígena e do Caucus de Comunidades Locais. O significado dessa decisão é imenso, pois a UNCCD era a única das três convenções de Rio-92 que ainda não contava com uma instância formal de participação para PIPACL. A criação desses espaços, que funcionarão como canais de diálogo e coordenação, alinha a UNCCD com a UNFCCC e a CDB. A mobilização desses grupos, especialmente durante o "People's Day", resultou em demandas claras no documento final, como o reconhecimento de seus direitos e conhecimentos, a participação plena e efetiva, o acesso direto a financiamento e o fortalecimento de seus direitos territoriais. Além disso, o papel de mulheres e meninas na gestão sustentável da terra foi formalmente reconhecido, representando um passo significativo.

A dinâmica da COP16 da UNCCD demonstra uma relação causal entre a incapacidade de alcançar um acordo financeiro ambicioso e a conquista de uma nova estrutura de governança. O fracasso financeiro, impulsionado pela resistência dos países desenvolvidos em assumir compromissos vinculantes, levou grupos vulneráveis a focar no fortalecimento institucional. A experiência de COPs anteriores, onde as promessas

financeiras se mostraram insuficientes e voláteis, semeou a desconfiança. Como resposta, a estratégia de mobilização da sociedade civil e dos países em desenvolvimento se voltou para a garantia de sua participação formal. A criação de caucuses e órgãos consultivos, embora não resolva o problema do financiamento, garante um assento à mesa de negociação, permitindo que as demandas por financiamento direto e por políticas baseadas em seu conhecimento tradicional sejam apresentadas de forma contínua. Essa mudança de estratégia sugere que as comunidades na linha de frente dos impactos ambientais estão buscando a construção de estruturas de poder duradouras dentro dos processos multilaterais, em vez de depender exclusivamente de promessas de financiamento que se mostram inconstantes.

Tabela 16 - Mecanismos formais de participação

Convenção	Nome do Mecanismo de Participação	Tipo	Ano de Criação	Função Principal
UNFCCC	Plataforma de Comunidades Locais e Povos Indígenas (LCIPP)	Plataforma	2017	Diálogo e integração de conhecimento tradicional na política climática.
CDB	Órgão Subsidiário sobre Conhecimento Tradicional e Direitos Indígenas	Órgão Subsidiário	2024	Tratar dos direitos de PIPACL em relação à biodiversidade.
UNCCD	Caucus de povos indígenas e comunidades locais	Instância de Negociação	2024	Coordenar estratégias e propostas de povos indígenas e comunidades locais para influenciar decisões.

Fonte: do autor

Durante a conferência, representantes indígenas lançaram a declaração "Terras Sagradas", exigindo o reconhecimento de seus direitos nas políticas da UNCCD, acesso direto a financiamento e a criação de um fundo dedicado para suas iniciativas de restauração e resiliência. Vale destacar que a proposição desse fundo dedicado foi uma resposta às promessas financeiras que marcaram a UNCCD COP16: mais de US\$ 12 bilhões anunciados para resiliência à seca e restauração de terras e a promessa de US\$ 70 milhões para a iniciativa VACS (Visão para Culturas e Solos Adaptados). Esses números escondem as contradições de um modelo baseado em financiamento misto. Para muitos atores comunitários e críticos independentes, esse arranjo não passa de uma arquitetura financeira excludente, voltada a atrair investidores privados para poucos países que oferecem um “ambiente propício” - deixando de fora justamente as comunidades mais vulneráveis e com

maior necessidade de apoio, agravando o fenômeno que havia iniciado com o lançamento do SLM Business Forum em 2011.

Assim, a COP16 da CDB e a COP16 da UNCCD replicaram o mesmo padrão: vitórias substanciais em governança e inclusão social, contrastadas com um fracasso retumbante no cumprimento de compromissos financeiros. Essa recorrência sugere que as nações desenvolvidas estão mais dispostas a ceder em pautas de governança, que podem ser interpretadas como simbólicas ou de baixo custo, do que em compromissos financeiros substanciais e vinculantes. A falta de financiamento para o combate à seca na UNCCD e para a implementação do marco da biodiversidade na CDB é um reflexo dessa realidade. Essa dinâmica de avanço em governança e recuo em financiamento pode levar à frustração e minar a confiança no sistema multilateral. As comunidades na linha de frente dos impactos precisam de recursos tangíveis, não apenas de um assento à mesa, para implementar as soluções de que dispõem.

4.3 Participação, financiamento e salvaguardas

Enquanto a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) avançava em 2024 com decisões mais inclusivas e estruturantes, especialmente no que diz respeito à participação dos povos indígenas e comunidades locais (PIPACL), a Convenção do Clima das Nações Unidas (UNFCCC) voltou a frustrar expectativas. Realizada em Baku, a COP29 era vista como uma oportunidade estratégica para reforçar a cooperação global frente à crise climática, mas terminou sem avanços concretos, tanto em financiamento quanto em metas de mitigação. O principal ponto de impasse foi a criação da Nova Meta Coletiva Quantificada (NCQG), mecanismo financeiro que deveria substituir a promessa não cumprida de US\$ 100 bilhões anuais para apoiar países em desenvolvimento na implementação de suas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs). Apesar das expectativas, não houve definição de valores, o que deixou os países mais vulneráveis sem recursos para energia limpa, adaptação e transição justa. Além disso, ressurgiram divisões sobre a transição energética: enquanto alguns países pressionavam por um calendário de eliminação dos combustíveis fósseis, outros condicionavam qualquer compromisso à existência de financiamento prévio. No fim, nenhum dos lados saiu satisfeito, e a ausência de convergência ampliou o clima de frustração generalizada (UNFCCC, 2024).

Essa estagnação ocorre em um momento crítico, à luz do Balanço Global (*Global Stocktake* - GST), publicado em 2023, que já havia alertado para o atraso coletivo na implementação do Acordo de Paris. A COP29 poderia ter sido um ponto de inflexão para alinhar ação climática e financiamento, mas acabou evidenciando a falta de confiança entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. De um lado, governos do Norte global insistiram na urgência do cumprimento das metas de redução de emissões; de outro, países do Sul global reivindicaram apoio financeiro realista para viabilizar qualquer transformação. Essa polarização ameaça o sucesso da próxima rodada de NDCs, prevista para 2025, e coloca em risco o esforço global de limitar o aquecimento a 1,5°C. A COP29, em vez de promover um pacto climático renovado, revelou que até mesmo os avanços recentes - como os acordos de Dubai na COP28 - correm o risco de retrocesso se não forem acompanhados de compromissos financeiros concretos e de uma reconstrução da confiança entre as partes.

A criação da Nova Meta Coletiva Quantificada (NCQG) foi o tema mais controverso da COP29, realizada em Baku. Por dois anos, especialistas alertaram que seriam necessários trilhões de dólares para enfrentar adequadamente os impactos da crise climática, especialmente nos países mais vulneráveis. No entanto, as negociações revelaram uma profunda disputa política por trás dos números. Enquanto o G77 + China defendia um aporte anual de US\$ 1,3 trilhão e outros grupos propunham valores entre US\$ 440 e 900 bilhões, o acordo final estabeleceu apenas US\$ 300 bilhões por ano até 2035 - montante considerado um “insulto” por países como Cuba e Índia. A frustração aumentou quando os países ricos deixaram um “espaço em branco” no texto para tentar incluir economias emergentes, como China e Arábia Saudita, na lista de doadores - uma tentativa que foi amplamente rejeitada. Um relatório oficial apontou ainda distorções no sistema atual de financiamento climático: cerca de 80% dos recursos continuam indo para regiões mais ricas (Leste Asiático, Norte e Oeste da Europa e América do Norte, nessa ordem), enquanto os países mais afetados pela crise, como pequenos Estados insulares, seguem recebendo valores ínfimos. Na COP29, metas mínimas que beneficiariam essas nações - como US\$ 220 bilhões para os mais pobres e US\$ 39 bilhões para ilhas vulneráveis - foram simplesmente retiradas do texto final (UNFCCC, 2024).

Além da disputa financeira, a COP29 falhou em responder aos principais temas estruturais da transição climática. Nenhuma medida concreta foi anunciada sobre a redução do uso de combustíveis fósseis, e os subsídios públicos a energias poluentes - que somam cerca de US\$ 7 trilhões anuais - sequer foram mencionados. Também foram adiadas decisões cruciais sobre a implementação do Balanço Global (GST), a definição das novas metas

climáticas (NDCs) para 2025 e os mecanismos de apoio à chamada "transição justa" para trabalhadores impactados. Embora o documento final tenha incluído o chamado “Roteiro Baku-Belém”, que promete avaliar medidas como empréstimos com juros baixos, alívio da dívida e subsídios inteligentes, esse plano ainda é genérico e sem compromissos concretos. Para muitos observadores, a COP29 enterrou a crença de que a justiça climática poderia ser alcançada apenas por boa vontade. Enquanto isso, a crise climática continua avançando - e o tempo para agir se encurta rapidamente (UNFCCC, 2024).

O segundo maior destaque da COP29 em Baku foi a conclusão das regras operacionais dos Artigos 6.2 e 6.4 do Acordo de Paris (UNFCCC, 2024), encerrando um impasse que persistia desde 2015, com uma série de derrotas das posições defendidas pelos PIPACL. Esses dispositivos tratam da regulamentação dos mercados internacionais de carbono, permitindo que países e empresas compensem suas emissões por meio da compra de créditos associados a projetos de redução de gases de efeito estufa em outros territórios.

O Artigo 6.4 institui um novo mercado global de carbono, que começará a operar em 2025, com a possibilidade de uso de créditos provenientes de iniciativas como reflorestamento e energias limpas. Parte dos créditos antigos gerados no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), criado pelo Protocolo de Kyoto, será transferida para esse novo sistema, sem exigência de revisão rigorosa sobre sua adicionalidade - ou seja, sem comprovação de que realmente representem reduções líquidas de emissões. Já o Artigo 6.2 busca facilitar a cooperação entre países, oferecendo um registro operacional da ONU para nações que ainda não possuem infraestrutura própria, com o objetivo de ampliar o acesso de países em desenvolvimento ao mercado de carbono. Embora haja avanços em termos de inclusão e transparência - como a exigência de divulgação de inconsistências nos dados de emissões -, críticas apontam que esses mecanismos ainda deixam brechas importantes para práticas de *greenwashing*, especialmente em setores como a aviação, que já vêm utilizando créditos de qualidade duvidosa para compensações climáticas.

As críticas ao modelo aprovado em Baku são múltiplas e relevantes. A ausência de mecanismos robustos de verificação coloca em risco a integridade ambiental dos créditos, sobretudo aqueles herdados do MDL, amplamente questionados por não resultarem em reduções reais de emissões. Além disso, há preocupação com o papel da aviação civil, já que o setor, por meio do programa CORSIA da Organização de Aviação Civil Internacional (ICAO), poderá se beneficiar de créditos fracos para sustentar práticas de compensação pouco efetivas.

Organizações sociais e representantes de povos indígenas e comunidades locais alertaram que a regulamentação falha em garantir salvaguardas adequadas: o texto não diferencia os direitos específicos dos povos indígenas daqueles atribuídos genericamente a "comunidades locais", ignorando princípios fundamentais da Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas, como o consentimento livre, prévio e informado. Essa omissão pode abrir caminho para que territórios tradicionais se tornem alvo de projetos de carbono sem participação ou benefícios para as comunidades envolvidas.

Assim, a COP29 solidificou o padrão de falha financeira já observado nas COPs de biodiversidade e desertificação de 2024. A falta de ambição financeira é a principal barreira transversal que impede o progresso nas três convenções. A negociação sobre financiamento, que foi o tema central da COP29, resultou em um acordo que fica muito aquém das necessidades reais, refletindo o mesmo padrão de "promessa vs. realidade" visto nas conferências de Cali e Riad. A persistência dessa lacuna financeira sugere que, sem uma reforma fundamental na arquitetura de financiamento climático global e um compromisso político real dos doadores, o multilateralismo ambiental continuará a gerar resultados aquém das necessidades, frustrando as comunidades e nações mais vulneráveis. O "roteiro para Belém" se torna, portanto, uma aposta crítica e um enorme desafio para a próxima presidência da COP.

Apesar das muitas frustrações acumuladas na COP29, os PIPACL conquistaram um avanço simbólico, porém relevante: a conferência aprovou uma decisão que recomenda ao Fundo Verde para o Clima (GCF) a priorização dessas comunidades no acesso ao financiamento climático. Embora a medida não tenha caráter vinculante, ela representa um reconhecimento formal da importância dos PIPACL como agentes centrais na proteção da biodiversidade e na resposta aos impactos das mudanças climáticas. O GCF, um dos principais mecanismos financeiros do Acordo de Paris, passa a ser oficialmente instado a incorporar os conhecimentos tradicionais e as necessidades específicas dessas comunidades em seus projetos - que incluem desde reflorestamento e adaptação a eventos extremos até iniciativas lideradas por organizações de base. A decisão reforça diretrizes já existentes no próprio GCF, como a exigência de consulta livre, prévia e informada, e o estímulo a projetos comunitários, mas agora vem acompanhada de uma pressão política mais explícita para corrigir a histórica subalocação de recursos: atualmente, menos de 1% dos fundos climáticos chega diretamente às mãos dos PIPACL. O alerta é claro: sem mudanças concretas, persistirá o risco de que os mesmos mecanismos que prometem apoiar a justiça climática acabem

financiando projetos que ameaçam territórios indígenas, como megabarragens, mineração ou monoculturas.

Em paralelo, a COP29 também aprovou uma recomendação voltada à equidade de gênero, incentivando as Partes e entidades envolvidas - públicas e privadas - a fortalecer a capacidade de resposta de gênero nos mecanismos de financiamento climático (IISB, 2024). Essa diretriz visa ampliar o acesso direto ao financiamento por parte de organizações de mulheres de base, além de reconhecer e apoiar, de forma específica, as mulheres indígenas e as comunidades locais. Tal orientação dialoga com uma agenda mais ampla de democratização do financiamento climático, ao reconhecer que os impactos da crise climática são atravessados por desigualdades de gênero, raça, território e classe. Ainda que não acompanhe metas quantificadas ou mecanismos de cobrança mais rígidos, a decisão lança um precedente importante: se efetivamente implementada, poderá influenciar outros fundos multilaterais - como o Fundo de Adaptação ou o Fundo para Perdas e Danos - a adotarem diretrizes semelhantes.

Olhando para os PIPACL, a COP29 foi espaço para reafirmar sua posição como atores centrais da justiça climática, com foco em três frentes principais: participação, financiamento e salvaguardas. O lançamento da Troika Indígena - inspirada na estrutura rotativa das presidências da COP - marcou uma proposta inédita de coordenação internacional dos povos indígenas, com vistas à COP30 (Brasil) e COP31 (Austrália/Pacífico), defendendo o protagonismo indígena nas decisões multilaterais. Entre suas prioridades estiveram o fortalecimento do acesso direto aos fundos climáticos - atualmente inferior a 3% do total mobilizado - e o avanço de princípios claros para uma transição energética justa, elaborados coletivamente em cúpula internacional. Esses princípios defendem parcerias equitativas, consentimento prévio e respeito aos direitos territoriais frente à expansão da mineração e da infraestrutura energética em terras indígenas (MONGABAY, 2024).

Além disso, os PIPACL manifestaram posições críticas quanto aos mercados de carbono, apontando tanto os riscos de mercantilização dos territórios quanto o potencial de participação em mercados com salvaguardas robustas e governança comunitária. Também demandaram compromissos mais ambiciosos com o Fundo de Perdas e Danos, defendendo que a operacionalização inclua mecanismos simplificados para que os recursos cheguem efetivamente às comunidades mais afetadas (MONGABAY, 2024).

Apesar das iniciativas como a criação da Troika Indígena e das mobilizações em torno do financiamento climático, a avaliação final dos representantes dos PIPACL sobre a COP29 foi majoritariamente de frustração. Lideranças apontaram que nenhuma das quatro

prioridades da Plataforma de povos indígenas e comunidades locais (LCIPP) - assento formal nas negociações, integração de conhecimentos tradicionais, proteção de direitos humanos e acesso direto a financiamento - foi efetivamente atendida. Denunciaram também a desproporcionalidade entre o número de representantes indígenas e o de lobistas de combustíveis fósseis, e alertaram para os riscos da transição energética baseada na mineração em territórios tradicionais, frequentemente realizada sem consentimento prévio. Ainda assim, reforçaram a importância da presença em Baku como espaço de articulação e preparação para a COP30, já denominada por muitos como a “COP dos Povos Indígenas”, a ser realizada no coração da Amazônia. Para essas lideranças, o encontro no Brasil representa uma oportunidade histórica de reequilibrar o sistema multilateral e colocar os direitos territoriais e os saberes indígenas no centro da política climática global (NPR, 2024).

A plenária final da COP29 foi marcada pelo mesmo clima de frustração e desilusão generalizada e manifestações contundentes de repúdio. Grandes redes da sociedade civil, como a Climate Action Network, recusaram-se a participar das declarações oficiais de encerramento, acusando a conferência de legitimar um sistema climático falido e desconectado das reais necessidades das populações mais afetadas pela crise. Movimentos sociais também se pronunciaram denunciando os métodos antiéticos das negociações e o avanço de mecanismos financeiros considerados neocoloniais - como empréstimos climáticos que aprofundam o endividamento dos países do Sul global sem oferecer soluções estruturais. Além disso, expressaram preocupação com a ausência de salvaguardas nos mercados de carbono e projetos verdes, que seguem ameaçando direitos territoriais em nome da compensação de emissões. A juventude pelo clima classificou o valor acordado para a Nova Meta Coletiva Quantificada (US\$ 300 bilhões por ano) como um “insulto flagrante” diante da estimativa de necessidade superior a US\$ 1,3 trilhão. Para muitos jovens ativistas, a inação dos países ricos equivale a uma traição histórica - e até mesmo a um “financiamento do genocídio”, diante das mortes e deslocamentos causados por eventos climáticos extremos em comunidades vulneráveis.

As críticas não vieram apenas dos setores tradicionais da sociedade civil. Até representantes de ONGs empresariais se posicionaram contra o resultado da conferência, apontando a falta de ambição em medidas de descarbonização e a omissão de temas estruturantes como a relação entre comércio internacional e clima. A somatória de insatisfações expôs a fragilidade do processo multilateral liderado pela ONU, com sinais claros de perda de credibilidade e confiança entre os diferentes blocos e setores. A COP29 revelou não apenas a profundidade das divisões entre países ricos e pobres, mas também a

distância crescente entre os acordos diplomáticos e as expectativas da sociedade global. A pressão agora se volta para a COP30, em Belém, que terá a difícil missão de reconstruir pontes políticas e resgatar a legitimidade de um sistema que, para muitos, já não responde aos desafios da emergência climática.

E nesse mesmo clima de insatisfação, já em 2025, ocorreu a segunda etapa da COP16 da CDB, em meio a impasses sobre financiamento, estrutura de monitoramento do Marco Global da Biodiversidade (GBF) e, principalmente, sobre a criação de um mecanismo financeiro permanente - tema pendente desde a criação da CDB, há mais de 30 anos.

Como já vimos, o atual mecanismo provisório da Convenção, operado pelo Fundo para o Meio Ambiente Mundial (GEF) desde 1992, tornou-se alvo de críticas crescentes. Países em desenvolvimento denunciam a burocracia excessiva, a lentidão na aprovação de projetos e o controle desproporcional exercido por países doadores. Exemplo emblemático é o caso de países como o Irã, que enfrentam exclusão do sistema. Já as nações ricas resistem a qualquer mudança significativa, argumentando que o GEF é eficiente e deve ser mantido como está. Apesar desse cenário de bloqueio, a COP16 adotou um roteiro para a criação, até 2027 (COP19), de um novo mecanismo financeiro permanente, com critérios de transparência, acesso justo e autoridade direta da própria Conferência das Partes. Embora tardiamente, esse marco pode abrir caminho para um redesenho institucional mais democrático e acessível (CDB, 2025; IISD, 2025).

No entanto, os obstáculos permanecem significativos. A ausência de compromissos concretos de financiamento - como os US\$ 20 bilhões anuais prometidos no GBF - reforça a percepção de que falta vontade política por parte dos países desenvolvidos. Enquanto alegam restrições fiscais, seguem investindo trilhões de dólares em subsídios a setores poluentes, evidenciando um padrão de hipocrisia apontado por países do Sul global. A desconfiança acumulada em décadas de negociações fez da arquitetura financeira da CDB um símbolo da assimetria de poder entre doadores e beneficiários (CDB 2025). Agora, as próximas conferências - da COP17 à COP19 - serão decisivas para redefinir esse cenário. Diante da pressão crescente de movimentos sociais e organizações da sociedade civil, as Partes precisarão avaliar se avançam em reformas que ampliem o acesso ao financiamento por atores historicamente subfinanciados, como os PIPACL e os países megadiversos, ou se mantêm as estruturas atuais. Sem esse salto, o destino do GBF pode seguir o mesmo das Metas de Aichi - promissor no papel, mas ineficaz na prática.

4.4 E Belém? Expectativas pré-COP

A escolha de Belém, no coração da Amazônia, como sede da 30ª Conferência das Partes (COP30) das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, marcada para 10 a 21 de novembro de 2025, transcende a mera formalidade. O presidente Luiz Inácio Lula da Silva, após sua eleição em 2022, fez um lobby ativo e eficaz junto às Nações Unidas pela seleção da cidade, impulsionado por um propósito estratégico claro: posicionar Belém como um potente "lembrete visual" tanto do papel crítico da floresta amazônica na mitigação das mudanças climáticas quanto da profunda vulnerabilidade das comunidades mais afetadas por sua degradação. A Presidência brasileira enquadrou a conferência em torno do conceito de um "Mutirão Global", um termo derivado da língua indígena Tupi-Guarani que significa um esforço coletivo e de toda a comunidade. Essa abordagem visa transcender as divisões políticas e setoriais, reunindo governos, sociedade civil e setor privado para cocriar soluções climáticas. Ao incorporar valores indígenas no processo de negociação, o Brasil busca desburocratizar o processo tipicamente rígido da ONU e se posicionar como líder em um novo modelo mais inclusivo de governança climática. Os principais temas oficiais para a COP30, como "Florestas no coração da ação climática" e "Justiça e inclusão como pilares da governança", juntamente com o estabelecimento de mecanismos como o "Círculo do Povo" e a "Comissão Indígena Internacional", são projetados para centralizar as vozes de comunidades historicamente excluídas.

No entanto, essa poderosa declaração geopolítica está em grande tensão com a realidade da cidade. Belém não é uma cidade moderna, e sua infraestrutura existente é precária e mal equipada para lidar com as imensas demandas logísticas de uma cúpula global. É uma cidade onde apenas aproximadamente 20% de seus 2,5 milhões de habitantes têm acesso a sistemas de esgoto adequados e onde uma parcela significativa de 57% da população metropolitana reside em assentamentos informais, ou favelas, com acesso não confiável a serviços básicos como água e eletricidade. O próprio ato de sediar a cúpula em uma cidade projetada para destacar a situação das comunidades vulneráveis inadvertidamente colocou em risco sua capacidade de participar, levantando a perspectiva de que o que se pretendia ser uma "COP do Povo" poderia se tornar a "menos inclusiva da história".

As falhas logísticas em torno da organização da COP30 se transformaram em uma profunda ameaça à legitimidade e integridade democrática da conferência. O problema mais agudo é a grave escassez de opções de hotéis, que fez com que os preços das acomodações disparassem para níveis proibitivos para organizações da sociedade civil, ativistas, jornalistas

e até mesmo muitas delegações nacionais. Relatos indicam que algumas hospedagens simples estão sendo vendidas por dezenas de milhares de dólares americanos, um custo que levou representantes de nações menores e em desenvolvimento a pedir a mudança do local do evento. Em resposta a essa crise, as autoridades tentaram soluções criativas, porém insuficientes, como incentivar a remodelação de "motéis" e planejar usar dois navios de cruzeiro como hotéis flutuantes no porto. Em agosto de 2025, o governo havia implementado um plano de acomodação priorizando as delegações oficiais, mas a disponibilidade e o custo continuam sendo uma barreira significativa para uma participação mais ampla.

Os governos federal brasileiro e do estado do Pará têm sido criticados pelo que observadores chamam de negligência, por terem tido mais de dois anos para resolver o problema, mas não o fizeram. A crise se tornou um tópico dominante de discussão, ofuscando a agenda climática substantiva. As repercussões vão muito além de meros inconvenientes. Essa falha em garantir hospedagem acessível e com preço razoável é um ataque direto ao princípio da diplomacia climática inclusiva e multilateral. Uma redução no número de delegados e observadores da sociedade civil - particularmente aqueles do Sul Global que são os mais afetados pelas mudanças climáticas - minaria a legitimidade de quaisquer resultados negociados em Belém. Essa situação fornece um pretexto conveniente para países que buscam minar o Acordo de Paris para descarrilar as negociações. A promessa inicial de conectar as conversas climáticas globais com as realidades locais está sendo comprometida por uma falha logística que evoluiu para uma crise de legitimidade política.

E esse não é o único problema da agenda doméstica. O país está experimentando uma "reversão significativa" contra os direitos humanos e regulamentações ambientais, com um Congresso hostil trabalhando ativamente para desmantelá-las. Por exemplo, a aprovação do Projeto de Lei do Licenciamento Ambiental apenas meses antes da COP30 é considerada o maior retrocesso ambiental legislativo desde a ditadura. Esse projeto de lei, juntamente com atos normativos que incentivam a grilagem de terras e a apropriação ilegal de terras públicas, está em oposição direta à retórica pró-meio ambiente da administração Lula. Essa dinâmica revela que o governo brasileiro não é uma entidade unificada. Enquanto o poder executivo sob o presidente Lula defende o multilateralismo e os direitos de minorias no cenário mundial, uma poderosa facção legislativa com interesses opostos mina esses esforços domesticamente. Esse conflito interno cria um desafio de credibilidade fundamental para a presidência da COP30 do Brasil e representa uma barreira significativa para a implementação das próprias políticas - como a demarcação de terras e a proteção de defensores ambientais - que são essenciais para uma ação climática bem-sucedida e estão sendo exigidas pelos

PIPACL. As promessas internacionais do governo correm o risco de serem vistas como vazias sem a vontade política doméstica para apoiá-las.

Nessa interface com os PIPACL, outra crise regional são os crimes na Amazônia. Dados de uma pesquisa governamental recente concluíram que impressionantes 91% da perda florestal na Amazônia brasileira estão diretamente ligados a atividades ilegais, como o desmatamento para a agricultura e a mineração artesanal. Essas economias ilícitas, frequentemente orquestradas por "empresas criminosas internacionais bem estruturadas", diversificaram-se além de seu foco histórico no tráfico de narcóticos. Redes criminosas originalmente estabelecidas para o tráfico de cocaína estão agora alavancando seu controle sobre as rotas de transporte, sua capacidade de corromper autoridades locais e seu uso de violência e intimidação para facilitar o desmatamento ilegal, o tráfico de madeira e a mineração de ouro. O alvo dos territórios indígenas e tradicionais por esses grupos não é uma coincidência; é uma estratégia deliberada para explorar os ricos recursos naturais da região.

Investigações baseadas em dados ilustram ainda mais a escala e a sofisticação dessa ameaça. Uma série especial chamada "Mapas do Crime" usou dados de satélite para documentar o desmatamento ilegal de terras indígenas na Colômbia, Bolívia, Peru e Equador, revelando como os atores criminosos estão dominando cada vez mais as florestas. Somente no Peru, uma análise descobriu que mais de 60% das comunidades indígenas estavam cercadas por várias formas de crime florestal. O uso de ferramentas de inteligência artificial identificou 67 pistas de pouso clandestinas para o tráfico de drogas em apenas três regiões peruanas, com 30 delas localizadas dentro de comunidades indígenas e 26 em suas proximidades. Isso demonstra a invasão direta e generalizada do crime organizado nesses territórios soberanos. A expansão dessas redes criminosas representa uma "ameaça existencial" aos PIPACL e à integridade ecológica da Amazônia.

Os efeitos desse ecossistema criminoso sobre os PIPACL são catastróficos, englobando uma profunda crise humanitária que se estende além da degradação ambiental para o próprio tecido de sua existência social e cultural. No território Yanomami, a invasão de garimpeiros ilegais resultou em um desastre humanitário caracterizado por grave desnutrição e doenças. Uma investigação revelou que 570 crianças Yanomami com menos de cinco anos de idade morreram de doenças evitáveis em quatro anos, um aumento de 29% em relação ao período anterior. A principal causa dessa crise é a presença de garimpeiros ilegais, que trazem doenças, poluem rios com produtos químicos como mercúrio e afugentam animais de caça, destruindo assim as fontes de alimento. Pesquisas do principal centro federal de pesquisa em saúde do Brasil encontraram vestígios de mercúrio em todos os 300 indivíduos Yanomami

testados, consequência da contaminação do peixe, que é uma fonte primária de proteína para a comunidade.

Essa violência e destruição ambiental são um ataque direto à "identidade" e "soberania" desses povos. A Amazônia é agora considerada um dos lugares mais perigosos do mundo para defensores ambientais, com a violência variando de agressão física e psicológica a assassinato. Redes criminosas exploram jovens membros da comunidade, levando à exploração sexual infantil e à propagação de doenças. Os crimes ambientais, como o uso de incêndios florestais para desmatar terras para minas ilegais e fazendas de gado, representam uma co-optação perversa de práticas tradicionais, transformando uma ferramenta de agricultura em pequena escala em um instrumento de destruição em larga escala e mobilização política. Essa complexa rede de atividades ilícitas retira meios de subsistência, perturba o fornecimento de alimentos e causa deslocamento, ameaçando a própria existência de comunidades que protegeram a floresta por gerações.

O governo brasileiro, sob a administração Lula, anunciou novos planos de segurança e lançou operações de grande escala para combater atividades ilegais na Amazônia, incluindo a criação de uma unidade de operações especiais conhecida como Grupo de Especialização de Fiscalização (GEF). Essas operações, particularmente no território Yanomami, celebraram sucessos, com dados oficiais indicando uma redução de 94,86% nas áreas recém-degradadas em uma região e um declínio nas mortes. No entanto, os métodos empregados nessas operações geraram críticas significativas tanto da sociedade civil quanto dos grupos indígenas, revelando uma desconexão estratégica. A abordagem do GEF, frequentemente descrita como "cinética", tipicamente envolve a destruição de equipamentos e infraestruturas de mineração por meio de queimadas. Embora isso possa ser eficaz no curto prazo, esse método é ambientalmente destrutivo, deixando para trás resíduos tóxicos de fuligem, hidrocarbonetos não queimados e cinzas de metais pesados. Também complica investigações forenses ao destruir evidências contra as redes criminosas que financiam essas operações. Mais importante ainda, essas intervenções militarizadas correm o risco de corroer a confiança com as próprias comunidades que se destinam a proteger. A presença de agentes estatais armados, combinada com o uso de fogo e destruição, pode evocar "desconfiança, medo e trauma", fazendo com que as operações pareçam mais uma demonstração de força do que uma intervenção de apoio.

Uma grande preocupação levantada pelas organizações indígenas é que essas operações não abordam as causas profundas da empresa criminosa, mas simplesmente deslocam a atividade. Relatos indicam que garimpeiros ilegais, ao serem despejados de uma

área, migraram para países vizinhos como Guiana, Suriname e Venezuela, bem como para outras áreas protegidas dentro do Brasil, levando a um efeito de "derramamento". Isso foi confirmado por organizações ambientais, que descobriram que centenas de hectares de floresta foram destruídos em unidades de conservação após as operações de despejo Yanomami. A crítica dos grupos PIPACL não é sobre o objetivo de deter o crime, mas sobre o método. Eles argumentam que essas respostas militarizadas e de cima para baixo falham em capacitar as comunidades locais e criar soluções de longo prazo. Eles exigem uma mudança para estratégias mais preventivas e lideradas pela comunidade que abordem todo o escopo do problema. Essa análise destaca um paradoxo fundamental: a abordagem do governo para proteger o meio ambiente inadvertidamente causa danos ambientais e corre o risco de minar a própria confiança social e cooperação necessárias para uma solução sustentável e de longo prazo.

E além dos problemas nacionais e regionais, a nível global também vivenciamos o agravamento da crise do multilateralismo. A retirada dos EUA do Acordo de Paris, que o coloca ao lado do Irã, Líbia e Iêmen, levanta sérias questões sobre a resiliência da governança climática. Esse desengajamento enfraquece a posição negociadora da América e corrói a confiança no regime climático internacional. A saída dos EUA aumenta a pressão sobre outros países desenvolvidos para preencher a lacuna de financiamento climático, deslocando assim o ônus dos custos entre os participantes restantes. No entanto, essa retirada também apresenta uma dinâmica complexa para a Maioria Global. Embora reduza a quantidade geral de financiamento climático disponível, ela também diminui a influência de uma grande nação desenvolvida que historicamente priorizou sua própria eficiência econômica em detrimento de metas climáticas ambiciosas. Isso pode impulsionar a alavancagem de negociação de blocos como o grupo BASIC, que inclui Brasil, África do Sul, Índia e China, permitindo que eles liderem uma agenda climática mais coesa. A UE, por sua vez, está preparando uma nova NDC com metas alinhadas com a meta de 1,5°C e consagradas na legislação da UE, posicionando-se como líder para restaurar a confiança no processo da UNFCCC. A capacidade da conferência de impulsionar o progresso dependerá de sua capacidade de navegar nessas dinâmicas complexas, desde a retirada de atores-chave até o surgimento de um novo quadro legal de responsabilidade e os desafios à sua própria integridade logística.

E, afinal, o que se espera de progresso nessa conferência? A partir de todo o levantamento histórico feito ao longo da tese, me parece que são três os temas fundamentais para se medir o progresso da COP30: (1) a ambição global no tema de mitigação; (2) a

lacuna no financiamento climático; e (3) os indicadores de adaptação. Tratem os brevemente desses temas.

O mandato central da COP30 é abordar o abismo crescente entre os compromissos climáticos nacionais e o objetivo global de limitar o aumento da temperatura a 1,5°C, ou seja, (1) a ambição global no tema de mitigação. Os dados científicos mais recentes pintam um quadro sombrio, ressaltando a urgência e a ameaça existencial representadas por essa lacuna. A conferência será julgada por sua capacidade de impulsionar um novo nível de ambição, especialmente no contexto da próxima terceira rodada de Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs).

A base científica para o trabalho da COP30 é o mais recente Relatório de Lacuna de Emissões do PNUMA, que fornece uma avaliação sóbria da ação climática global. O relatório alerta que, sem uma aceleração radical dos esforços, o mundo está em uma trajetória para um aumento de temperatura entre 2,6°C e 3,1°C até o final do século. Mesmo o melhor cenário de 2,6°C traria consequências severas para as pessoas, o planeta e as economias. Isso está muito aquém da meta de temperatura do Acordo de Paris de manter o aquecimento global "bem abaixo de 2°C" e buscar esforços para limitá-lo a 1,5°C. Para permanecer em um caminho de menor custo para 1,5°C, as emissões anuais globais de gases de efeito estufa devem ser reduzidas em 42% até 2030 e 57% até 2035 em comparação com os níveis de 2019. Isso exige uma redução significativa e rápida nas emissões, exigindo uma redução anual de 7,5% até 2035. Este é um desafio enorme, principalmente porque as emissões globais atingiram um recorde de 57,1 gigatoneladas de CO₂ equivalente em 2023. As promessas e políticas climáticas atuais estão muito aquém desses níveis, com a implementação total das NDCs existentes projetada para levar a uma redução de 5,9% nas emissões até 2030, colocando o mundo em um caminho de aquecimento de 2,6°C.

A terceira rodada de NDCs, prevista para 2025 antes da COP30, representa uma oportunidade crucial para alinhar os esforços globais com a meta de 1,5°C. O Acordo de Paris exige que esses novos compromissos demonstrem "ambição cada vez maior", levando em consideração a capacidade de cada país. Esse requisito está agora sendo visto por uma nova lente de responsabilidade legal, após um parecer consultivo histórico da Corte Internacional de Justiça (CIJ). A decisão da CIJ esclarece que as NDCs não são meramente promessas políticas não vinculantes. Embora o parecer em si não seja legalmente vinculante para os tribunais domésticos, ele possui significativa legitimidade legal e política. O tribunal considerou que as NDCs devem refletir a "maior ambição possível" de um Estado e fazer uma "contribuição adequada" para limitar o aquecimento global a 1,5°C. A opinião da CIJ é

altamente relevante para litígios de "estrutura governamental", que contestam a fraca ambição de mitigação dos governos, e capacita as nações vulneráveis ao clima e a sociedade civil a responsabilizar os governos por ações climáticas insuficientes.

A opinião da CIJ altera fundamentalmente a natureza da política climática, elevando-a de um "compromisso político para um dever legal". Essa nova camada de responsabilidade transforma a "lacuna de ambição" de um fracasso diplomático em uma potencial responsabilidade legal. A conclusão do tribunal de que a falha de um Estado em tomar "medidas apropriadas" para proteger o sistema climático das emissões de gases de efeito estufa pode constituir um "ato internacionalmente ilícito" fornece uma nova e poderosa ferramenta legal. Também afirma que é "cientificamente possível determinar a contribuição total de cada Estado para as emissões globais", tornando mais difícil para os países argumentarem que sua contribuição individual é muito pequena para importar. Essa pressão legal fornece uma nova alavanca para países em desenvolvimento e a sociedade civil, mas também cria uma dinâmica complexa onde as nações preocupadas com o risco legal podem hesitar em assumir compromissos altamente ambiciosos. O desafio para a COP30 será alavancar esse impulso legal para impulsionar, em vez de dissuadir, NDCs mais ambiciosas.

Passar das promessas para a ação tangível é um tema chave para a COP30, que está sendo enquadrada como a "COP da Implementação". O relatório do PNUMA enfatiza que uma ação ousada e rápida é essencial e tecnicamente alcançável com um custo inferior a US\$ 200 por tonelada de CO₂ equivalente. Soluções específicas são identificadas, como a implantação acelerada de energia solar e eólica, que poderiam entregar 27% do potencial total de redução de emissões até 2030, com a preservação florestal respondendo por um adicional de 20%. Outras áreas-chave para redução incluem medidas de eficiência e eletrificação nos setores de construção, transporte e indústria. Um desafio crítico de implementação é o enfrentamento das emissões incorporadas no comércio internacional, que respondem por 20-30% das emissões globais de CO₂ mas estão atualmente fora dos marcos de relatórios climáticos globais. Isso apresenta um risco de tensão multilateral, a menos que um esforço deliberado seja feito para projetar uma agenda climática-comercial mais equitativa e inclusiva.

E vale destacar que a ambição das nações em desenvolvimento depende diretamente da provisão de apoio financeiro suficiente dos poluidores históricos. A (2) lacuna financeira não é, portanto, apenas um desafio logístico, mas o ponto central de discórdia e um teste de justiça climática. A COP30 deve navegar pela profunda e persistente disparidade entre as necessidades financeiras e os compromissos para permitir uma transição global significativa.

Em 2009, os países desenvolvidos se comprometeram a mobilizar US\$ 100 bilhões por ano para as nações em desenvolvimento. Essa meta só foi alcançada pela primeira vez em 2022, com um total de US\$ 115,9 bilhões fornecidos. No entanto, o resultado substantivo da COP29 foi o Pacto de Unidade Climática de Baku, que estabeleceu oficialmente a Nova Meta Quantificada Coletiva (NCQG) sobre financiamento climático. Essa nova estrutura convoca "todos os atores" a levantar pelo menos US\$ 1,3 trilhão por ano até 2035, com os países desenvolvidos se comprometendo a liderar a mobilização de pelo menos US\$ 300 bilhões desse total. O acordo especifica que a nova meta seria definida a partir de um piso de US\$ 100 bilhões por ano, reconhecendo a necessidade de um progresso além dos esforços anteriores.

Embora os números pareçam substanciais, uma análise mais aprofundada revela por que muitas partes interessadas consideraram o resultado insuficiente e vago. O cerne da insatisfação reside na estrutura e no escopo da meta. A meta de US\$ 1,3 trilhão não é um compromisso exclusivo de nações desenvolvidas, mas sim um valor aspiracional a ser mobilizado por "todos os atores", o que inclui o setor privado e potencialmente economias emergentes. Essa abordagem se opõe diretamente às demandas do bloco G77+China, que representa aproximadamente 80% da população global. Esse grupo havia insistido que as nações desenvolvidas, como os principais contribuidores históricos para as mudanças climáticas, deveriam ser as únicas responsáveis por fornecer pelo menos US\$ 1,3 trilhão em financiamento público e baseado em doações anualmente.

A estrutura da NCQG representa um compromisso politicamente arquitetado que efetivamente desloca uma parte do ônus financeiro dos países desenvolvidos. Ao incluir "todos os atores" na cifra mais alta, a NCQG contorna estrategicamente o princípio de "responsabilidades comuns, porém diferenciadas, e respectivas capacidades" (CBDR-RC), que há muito tempo é um elemento fundamental da diplomacia climática e está consagrado no Acordo de Paris. Essa diluição de responsabilidade é agravada pela linguagem vaga em torno da prestação de contas, que, segundo os críticos, é "extraordinariamente vaga". O valor de US\$ 300 bilhões, em particular, não foi derivado de uma avaliação *bottom-up* das necessidades financeiras dos países em desenvolvimento para implementar seus compromissos climáticos, mas foi, em vez disso, apresentado pela UE como um valor "politicamente realista e alcançável". Essa dinâmica reforça a percepção de que a NCQG é uma declaração política projetada para manter uma unidade frágil, e não uma solução baseada nas necessidades e fundamentada em realidades científicas e econômicas.

A eficácia do financiamento climático não é determinada apenas por sua quantidade; sua qualidade é de igual, senão maior, importância. A arquitetura atual do financiamento climático global depende esmagadoramente de instrumentos baseados em dívida, em vez de doações diretas. Em 2022, por exemplo, impressionantes 69% do financiamento climático público foi fornecido na forma de empréstimos. Essa dependência da dívida tem implicações significativas, pois cria um sistema enganoso e insustentável que aumenta o ônus financeiro das mesmas nações que se destina a ajudar. A forma como o financiamento climático é relatado também se tornou um ponto de discórdia e uma fonte de profunda desconfiança. A análise da Oxfam sugere que, ao contabilizar os empréstimos pelo seu valor nominal, os países ricos estão superestimando o "valor real" de seu esforço financeiro em até US\$ 88 bilhões. Quando os fundos são analisados usando uma metodologia de "equivalente a doação", que contabiliza o esforço financeiro mínimo exigido para empréstimos que são frequentemente fornecidos a taxas de mercado lucrativas, o valor real do financiamento climático fornecido em 2022 cai dos US\$ 116 bilhões relatados para meros US\$ 28 bilhões a US\$ 35 bilhões. Essa falta de uma definição padronizada e transparente de "financiamento climático" permite a inclusão de empréstimos não concessionais e investimentos privados que essencialmente constituem um "fluxo de capital reverso" do Sul Global para o Norte quando os pagamentos e juros são considerados. Essa ambiguidade deliberada mina a prestação de contas e alimenta a crença entre os países em desenvolvimento de que estão sendo "enganados" por um sistema que carece de integridade.

A consequência mais prejudicial dessa abordagem baseada em dívidas é a criação de uma "armadilha da dívida climática". Com quase 60% dos países mais pobres do mundo já em risco ou com alto risco de endividamento, o fluxo de empréstimos para a ação climática é uma receita para o desastre fiscal. Essas nações são forçadas a gastar cinco vezes mais em pagamentos de dívidas externas do que em ações climáticas, desviando recursos críticos da saúde, educação e outros serviços públicos para pagar empréstimos. Essa dinâmica é particularmente preocupante quando vista sob a ótica da justiça climática. Nações desenvolvidas, que construíram suas economias com base em combustíveis fósseis e exploração colonial, não estão apenas falhando em fornecer doações adequadas para lidar com a crise que em grande parte criaram, mas também estão lucrando com os empréstimos que concedem. Esse modelo financeiro perpetua um sistema de dependência que tem sido comparado a "estruturas econômicas neocoloniais" e está fundamentalmente em desacordo com os princípios dos direitos humanos e das reparações. É uma falha ética e moral que o

financiamento climático, uma ferramenta destinada a promover a equidade global, tenha sido usado para exacerbar as mesmas desigualdades que deveria resolver.

O "Roteiro de Baku a Belém para US\$ 1,3 trilhão", um documento não negociado encarregado de traçar um caminho para mobilizar a meta mais ambiciosa de US\$ 1,3 trilhão anualmente, representa uma oportunidade crítica para injetar os detalhes e a substância necessários que estavam ausentes do texto da NCQG. Esse roteiro, a ser divulgado em outubro de 2025, é um mecanismo chave para preencher a lacuna financeira. Seu objetivo é mobilizar pelo menos US\$ 1,3 trilhão anualmente até 2035 de todas as fontes públicas e privadas, com o Ministério da Fazenda do Brasil liderando o esforço para moldá-lo. O roteiro busca identificar medidas e atores para desbloquear o financiamento internacional público e privado, abordando barreiras para países em desenvolvimento, como espaço fiscal limitado, altos custos de capital e níveis de dívida insustentáveis. O sucesso do roteiro depende de sua capacidade de passar de promessas políticas de alto nível para um plano detalhado e acionável. Ele deve construir confiança entre as partes interessadas e facilitar a entrega de financiamento para cumprir a meta de 2030. O foco é implementar iniciativas existentes, em vez de introduzir novas, promovendo uma abordagem colaborativa que envolva governos, o setor privado e a sociedade civil.

Uma das deficiências mais significativas da NCQG estabelecida na COP29 é sua falha em (3) definir submetas claras e quantificáveis para os três pilares centrais do financiamento climático: mitigação, adaptação e perdas e danos. Essa ausência de especificidade não é meramente um detalhe técnico; é uma falha fundamental que mina a capacidade da meta de atender às necessidades distintas e complexas dos países em desenvolvimento. Embora uma meta única e agregada possa parecer coesa, ela mascara a realidade de que esses três pilares exigem níveis de investimento e tipos de financiamento muito diferentes.

Historicamente, a maior parte do financiamento climático tem sido destinada a projetos de mitigação, como infraestruturas de energia renovável em larga escala. Esses projetos geralmente apresentam um retorno sobre o investimento mais atraente e previsível, tornando-os mais atraentes para investidores privados e instituições que dependem de empréstimos. No entanto, esse foco tem ocorrido em detrimento de outras áreas críticas, particularmente a adaptação, que se preocupa em construir resiliência e proteger comunidades dos impactos inevitáveis das mudanças climáticas. A lacuna financeira para a adaptação é imensa. O Relatório de Lacuna de Adaptação 2024 do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) estima o custo anual para países em desenvolvimento em US\$ 187 bilhões a US\$ 359 bilhões por ano, mas o financiamento público internacional para

adaptação atingiu apenas US\$ 28 bilhões em 2022. O subfinanciamento consistente da adaptação é uma falha profunda do sistema internacional, pois deixa as comunidades mais vulneráveis expostas a desastres climáticos crescentes. Em resposta a esse desequilíbrio, blocos de países em desenvolvimento, como a Aliança de Pequenos Estados Insulares (AOSIS), propuseram submetas percentuais específicas para adaptação e outras áreas para garantir uma distribuição mais equitativa dos fundos. A falha em integrar tais submetas na NCQG permite a continuação de um sistema que favorece projetos de mitigação facilmente financiados em detrimento da difícil, mas existencial, tarefa de construir resiliência global.

O terceiro pilar, perdas e danos, aborda os impactos irreversíveis das mudanças climáticas que ocorrem mesmo após a implementação das medidas de adaptação. A operacionalização do Fundo de Perdas e Danos na COP28 foi uma vitória política significativa, mas seu estado atual destaca o abismo contínuo entre a retórica e a realidade. O fundo recebeu apenas US\$ 661,39 milhões em promessas, uma ninharia em comparação com os custos econômicos anuais estimados de perdas e danos, que devem atingir entre US\$ 447 bilhões e US\$ 894 bilhões até 2030. Essa enorme disparidade revela que o fundo, em sua forma atual, é mais um gesto simbólico do que uma solução crível. É uma pequena "contribuição" que não atende às demandas mais amplas por reparações de países em desenvolvimento, que argumentam que as nações desenvolvidas devem ser responsabilizadas financeiramente por suas emissões históricas. A demanda por uma submeta dedicada a perdas e danos de pelo menos US\$ 724 bilhões por ano do G77 e outros demonstra a inadequação percebida do fundo atual e a necessidade urgente de um mecanismo financeiro mais robusto e orientado para a justiça.

O estabelecimento da Meta Global de Adaptação (GGA) no Artigo 7 do Acordo de Paris de 2015 foi um marco significativo na governança climática global. Pela primeira vez, um instrumento internacional legalmente vinculante colocou a adaptação - o processo de aprimorar a capacidade adaptativa, fortalecer a resiliência e reduzir a vulnerabilidade às mudanças climáticas - em pé de igualdade com a mitigação na resposta global de longo prazo. A linguagem inicial era deliberadamente ampla, posicionando a GGA como uma "Estrela Guia" para orientar os esforços coletivos sem prescrever metas específicas e mensuráveis. Essa foi uma vitória ideológica crítica para as nações desproporcionalmente afetadas pelas mudanças climáticas, que há muito defendiam que a adaptação recebesse o mesmo nível de atenção e apoio que a redução de emissões.

A natureza da GGA, no entanto, mudou fundamentalmente de uma aspiração vaga para um imperativo operacional urgente. Essa transformação é impulsionada pela dura

realidade do progresso insuficiente nas metas de mitigação. Apesar dos esforços globais, as emissões de gases de efeito estufa continuam a aumentar, com as temperaturas globais já excedendo 1,1 grau Celsius acima dos níveis pré-industriais e projetadas para ultrapassar o limite de 1,5 grau Celsius bem antes da próxima década. A crescente severidade, frequência e sincronicidade dos impactos climáticos, desde secas devastadoras na África Oriental até inundações implacáveis na Ásia, deixaram claro que mesmo os esforços de mitigação mais ambiciosos não podem evitar completamente os efeitos iminentes das mudanças climáticas. Essa crise climática cada vez mais profunda forçou a comunidade global a reconhecer a inevitabilidade da adaptação climática e, conseqüentemente, a necessidade urgente de defini-la, medi-la e financiá-la de forma mais concreta. A pressão política e ambiental para ir além de objetivos abstratos e estabelecer uma estrutura verificável para a ação é a força central por trás do trabalho que está sendo realizado sob a UNFCCC.

Reconhecendo a necessidade de uma abordagem mais estruturada, as Partes na Conferência das Partes que serve como Reunião das Partes do Acordo de Paris (CMA) lançaram o programa de trabalho Glasgow-Sharm el-Sheikh sobre a GGA. Este programa de dois anos (2022-2023) culminou na adoção do Quadro EAU para a Resiliência Climática Global na COP28. Este quadro representa uma evolução crucial, pois dá forma à GGA através do estabelecimento de sete metas temáticas e quatro dimensionais. No entanto, o próprio quadro não contém uma lista de indicadores para medir o progresso. Para abordar essa lacuna crítica, a COP28 lançou o programa de trabalho EAU-Belém de dois anos sobre indicadores para a GGA, com um mandato claro para desenvolver e refinar uma lista consolidada de opções. O cronograma para este trabalho é específico e ambicioso, exigindo que especialistas produzam um relatório técnico e uma lista de indicadores o mais tardar até 18 de maio de 2025, antes das reuniões intersessionais de Bonn (SBI 62). A lista final de indicadores deve ser adotada na COP30 em Belém, Brasil, no final de 2025. As discussões em Belém determinarão como a comunidade global avançará de um objetivo vago para um mecanismo concreto e operacional, com implicações significativas tanto para a prestação de contas quanto para o financiamento.

O programa de trabalho EAU-Belém é um processo altamente técnico e politicamente carregado, visando produzir um "conjunto gerenciável de não mais de 100 indicadores". O processo, que envolve especialistas e negociadores reunidos ao longo de 2024 e 2025, busca refinar uma lista de indicadores potenciais, garantindo que sejam globalmente aplicáveis, específicos para adaptação e fundamentados na melhor ciência disponível. Um princípio orientador importante é construir sobre os sistemas existentes de coleta e relato de dados,

como os usados pelo Sistema da ONU e outras convenções internacionais, para evitar a criação de uma "carga adicional para os países". O objetivo não é estabelecer um mandato rígido e de cima para baixo para cada país, mas sim fornecer um "menu" flexível de indicadores que as Partes podem escolher com base em suas circunstâncias nacionais. As métricas para este menu pretendem ser uma combinação de dados quantitativos e narrativas qualitativas, que podem fornecer riqueza contextual, além de métricas agregáveis.

Um desafio fundamental existe em equilibrar o desejo de um conjunto de métricas padronizado, globalmente aplicável e agregável com o reconhecimento de que a adaptação é inerentemente "local e específica do contexto". Os indicadores devem ser capazes de rastrear o progresso coletivo global, mantendo-se significativos e úteis nos níveis nacional e subnacional. Por exemplo, embora o número de países com um plano nacional de adaptação (NAP) seja uma métrica quantitativa e facilmente agregável, ele oferece pouca informação sobre a qualidade, eficácia ou relevância local desses planos. A inclusão de narrativas qualitativas e subindicadores específicos do contexto é uma tentativa de abordar essa tensão, mas as negociações políticas se concentrarão em encontrar um delicado equilíbrio entre essas duas abordagens. O sucesso da operacionalização da estrutura depende de sua capacidade de ser tanto uma ferramenta para a responsabilização global quanto um guia para a ação local, uma dualidade que é difícil de alcançar na prática.

O Quadro EAU para a Resiliência Climática Global fornece um roteiro estruturado para a ação de adaptação, categorizando-a em sete áreas temáticas e quatro metas dimensionais. Essa abordagem estruturada é um avanço significativo em relação à vaga anterior da GGA, pois move a discussão de conceitos abstratos para setores concretos como gestão da água, segurança alimentar, saúde e ecossistemas. As metas dimensionais - impacto, avaliação de vulnerabilidade e risco; planejamento; implementação; e monitoramento, avaliação e aprendizagem - são projetadas para rastrear a natureza contínua e interativa da ação de adaptação. A eficácia do quadro da GGA depende criticamente de suas ligações com outros mecanismos da UNFCCC, particularmente aqueles relacionados ao financiamento. O quadro, ao fornecer uma estrutura clara e uma futura lista de indicadores, é projetado para canalizar informações para o processo de Balanço Global (GST). Mais importante, ele fornece um meio para demonstrar a necessidade e o uso eficaz de recursos financeiros, que são essenciais para as ações de adaptação. À medida que a UNFCCC trabalha para estabelecer a Nova Meta Quantificada Coletiva (NCQG) para o financiamento climático, uma GGA robusta e mensurável torna-se uma ferramenta crucial para justificar a priorização aumentada do financiamento da adaptação. Sem uma maneira clara de medir o progresso e

demonstrar o valor da adaptação, o problema perene do financiamento da adaptação ficando significativamente atrás da mitigação continuará, dificultando o atendimento das necessidades de financiamento anuais estimadas entre 194 bilhões e 366 bilhões de dólares americanos. O resultado das negociações dos indicadores da GGA na COP30 está, portanto, inextricavelmente ligado às discussões financeiras mais amplas, elevando os riscos de todo o processo.

Além disso, a realização da COP30 na Amazônia - bioma estratégico para a estabilidade climática global e território de vida de inúmeros povos indígenas, povos afrodescendentes e comunidades locais (PIPACL) - desloca o eixo das negociações para o terreno concreto dos direitos e da liderança desses sujeitos coletivos. Não se trata apenas de simbolismo geográfico: a presença da COP no território amazônico expõe, de forma incontornável, as tensões entre metas globais e realidades territoriais.

Nesse contexto, o debate sobre os indicadores da GGA e sobre os direitos territoriais ganha densidade política. A forma como esses elementos serão incorporados (ou esvaziados) nos textos finais funcionará como um termômetro direto da disposição do Brasil e da comunidade internacional de ir além do apoio retórico. Em última instância, será uma medida concreta de sua capacidade de assumir compromissos baseados em direitos, com implicações redistributivas e potencialmente politicamente desconfortáveis, mas indispensáveis para uma transição climática justa. O sucesso da GGA em Belém será julgado não apenas pela lista técnica de indicadores, mas por sua capacidade de capacitar genuinamente as comunidades da linha de frente que são os guardiões mais eficazes dos ecossistemas e que têm mais a perder.

O esforço para incorporar o conhecimento tradicional em uma estrutura de indicadores padronizada e quantificável é repleto de complexos desafios éticos e metodológicos. As considerações éticas são primordiais, pois há uma longa história de "biopirataria" e "apropriação cultural", onde o conhecimento indígena tem sido explorado sem o devido consentimento ou compartilhamento de benefícios. O princípio do Consentimento Livre, Prévio e Informado (CLPI) é um pré-requisito inegociável para qualquer engajamento com o conhecimento e os dados indígenas. Isso inclui garantir que as comunidades indígenas mantenham a propriedade e a custódia de seus conhecimentos, em vez de serem tratados como uma mercadoria a ser reduzida e descontextualizada para uso externo. Metodologicamente, há um profundo conflito entre o paradigma científico ocidental, que frequentemente se baseia em uma abordagem reducionista de quebrar fenômenos complexos em variáveis discretas e mensuráveis, e os sistemas de conhecimento indígena, que são enraizados em cosmovisões holísticas, intergeracionais e baseadas em locais. Por

exemplo, o monitoramento climático indígena frequentemente usa métodos qualitativos como a contação de histórias e observações no terreno para rastrear mudanças ecológicas. A orientação de Bonn para incluir "narrativas qualitativas" para explicar dados quantitativos é um passo crucial, embora incipiente, em direção a uma abordagem mais inclusiva. A falha em integrar adequadamente o conhecimento indígena não é meramente uma supervisão ética; é um risco prático que pode levar à má adaptação. Políticas que estão "desconectadas das realidades locais" e não levam em conta as práticas indígenas testadas pelo tempo - como o manejo tradicional do fogo ou a revitalização dos jardins flutuantes '*Baira Cultivation*' em Bangladesh - provavelmente serão mal adaptadas e culturalmente inapropriadas. Essa ineficácia decorre da falta de um intercâmbio de conhecimento transcultural genuíno e de um persistente desequilíbrio de poder que marginaliza as vozes das comunidades mais diretamente impactadas pelas mudanças climáticas. A eficácia da ação climática, portanto, está diretamente ligada ao engajamento ético e equitativo com os PIPACL e seus sistemas de conhecimento.

Nesse sentido, vale reforçar que na última década, uma tendência significativa emergiu no discurso acadêmico e institucional sobre o papel dos PIPACL e seus conhecimentos nas questões climáticas e de biodiversidade. Uma análise bibliométrica de 507 artigos de periódicos de 1993 a 2023 (GONDO, 2025) mostra um substancial "aumento no interesse acadêmico e na produção de pesquisa" na interseção de sistemas de conhecimento indígenas e adaptação às mudanças climáticas. Esse aumento nas publicações, particularmente a partir dos anos 2010, sinaliza uma crescente importância desses sistemas de conhecimento tanto nos domínios acadêmicos quanto práticos. Essa validação acadêmica fornece uma base empírica para uma afirmação que antes era considerada um argumento social ou cultural, transformando-a em uma tese cientificamente apoiada.

O crescente corpo de literatura agora examina a vulnerabilidade, a resiliência e a capacidade de adaptação dos PIPACL às mudanças climáticas, reunindo pesquisas sobre os impactos em sua soberania, cultura, saúde e economias. Essa tendência intelectual reconhece o conhecimento tradicional como talvez a mais antiga tradição científica na Terra, que se tornou ainda mais significativa diante da aceleração da perda de biodiversidade e habitat. Essa mudança acadêmica começou a influenciar as principais instituições internacionais de clima e biodiversidade. O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) começou a destacar a importância dos sistemas de conhecimento tradicionais para a adaptação climática em seu 5º Relatório de Avaliação (AR5) e forneceu um resumo ainda mais informado em seu 6º Relatório de Avaliação (AR6). Esses relatórios reconhecem

explicitamente que a integração de tal conhecimento nas práticas existentes aumenta a eficácia dos esforços de adaptação. Da mesma forma, o programa LINKS da UNESCO tem se engajado ativamente na facilitação do diálogo e da pesquisa para garantir que os sistemas de conhecimento local/tradicional/indígena contribuam para a política e a ação climática.

Esse reconhecimento institucional e acadêmico fornece aos PIPACL uma nova e poderosa ferramenta nas negociações multilaterais, pois permite que os PIPACL enquadrem suas demandas por direitos à terra e zonas de não-extração não simplesmente como uma questão de direitos humanos, mas como uma estratégia cientificamente comprovada e baseada em dados para mitigação climática e conservação da biodiversidade eficazes. Isso reformula todo o debate, movendo-o de uma questão de justiça social para uma de eficácia climática. Pela primeira vez, suas propostas podem ser apresentadas como uma abordagem necessária e cientificamente validada para a saúde planetária.

Nessa esteira, líderes de nações com florestas tropicais, liderados pelo Forest & Climate Leaders' Partnership (FCLP), estão instando governos e o setor privado a garantir um "compromisso histórico para expandir o reconhecimento dos direitos à terra" para os povos indígenas e comunidades locais. Esse esforço, que se baseia na promessa de US\$ 1,7 bilhão da COP26, visa mobilizar uma nova onda de financiamento e vontade política para apoiar esses compromissos. O objetivo é entregar uma nova "promessa" que incentive os países a reconhecer um número específico de hectares de terras indígenas até 2030, em alinhamento com o Quadro Global de Biodiversidade de Kunming-Montreal e a Declaração de Líderes de Glasgow. Esse compromisso é posicionado como um "elemento crítico da agenda da COP30" e uma oportunidade para transformar promessas em ação. Além disso, o Forest Tenure Funders Group (FTFG), grupo responsável pela promessa de US\$ 1,7 bilhão da COP26 quer renovar esse compromisso para os próximos cinco anos, ampliando a abrangência da promessa para todos os biomas não marítimos.

Na ausência de um protocolo legalmente vinculante para a posse da terra, o processo da COP tem cada vez mais se baseado em "promessas" e "declarações" de alta ambição para construir pressão política e impulso. Esse compromisso é um excelente exemplo dessa tendência. Embora uma promessa não seja legalmente vinculante da mesma forma que um tratado, um compromisso multinacional com uma meta específica e quantificável pode criar um poderoso "efeito normativo". Ele estabelece um novo padrão global que pode ser usado para responsabilizar os países e influenciar futuras políticas e decisões financeiras. Esse mecanismo permite que a comunidade internacional avance uma agenda de alto risco,

separada do processo formal de negociação da UNFCCC, que é legalmente restrito e geralmente não produz decisões vinculantes sobre tais assuntos.

Em um desenvolvimento paralelo, mas distinto, uma campanha da sociedade civil conhecida como "A Promessa que Queremos" está promovendo ativamente uma nova e mais ambiciosa promessa de financiamento para povos indígenas, afrodescendentes e comunidades locais. Essa campanha está enraizada em uma crítica às deficiências dos mecanismos de financiamento passados e existentes. Um ponto-chave de discórdia é que, apesar dos compromissos crescentes dos doadores, muito pouco financiamento realmente chega diretamente às organizações comunitárias. A campanha argumenta que a maioria dos mecanismos atuais não são "adequados ao propósito" para as comunidades, pois carecem de capacidade de resposta, inclusão de gênero, flexibilidade, transparência e uma visão de longo prazo. A campanha defende princípios que são codesenvolvidos e liderados pelos próprios detentores de direitos e pelo apoio a novos mecanismos de financiamento liderados por indígenas e pela comunidade, que podem atuar como um canal confiável para implantar fundos para comunidades na linha de frente com base em suas próprias prioridades. Essa dualidade destaca uma contradição crítica e profundamente enraizada. A Promessa de Terras representa a promessa de vontade política de alto nível e novo capital de governos e filantropias. "A Promessa que Queremos", no entanto, aborda diretamente a lacuna institucional, argumentando que, sem uma revolução fundamental em como o financiamento climático é estruturado e entregue, novos compromissos correm o risco de serem capturados por intermediários e falharem em alcançar as comunidades que estão mais bem posicionadas para implementar a mudança. Uma análise chave aqui é que, para que as promessas tenham um impacto significativo, o desafio central não é a falta de compromisso, mas uma arquitetura institucional falha.

Outro esforço encapado pela sociedade civil organizada, especialmente as organizações vinculadas aos PIPACL, tem sido a realização de inúmeras pré-COPs para aprofundar o debate sobre os temas chave da conferência e definir agendas comuns. Eu estive diretamente envolvido em pelo menos três pré-COPs e participei de mais de dez como ouvinte ou palestrante. A partir das cartas e manifestos que saem como resultados desses encontros, foi possível mapear a agenda com a qual os PIPACL chegam a COP30. São demandas enraizadas no desejo de transformação sistêmica e vão muito além da inclusão simbólica. Sua plataforma de ação pede que a demarcação de terras e as políticas territoriais sejam formalmente integradas aos acordos climáticos nacionais e financiadas diretamente por meio de fundos climáticos. As principais demandas incluem:

- Reconhecimento Formal nas NDCs: As propostas exigem que os países incorporem em suas NDCs os direitos territoriais indígenas, sistemas de conhecimento e estruturas de governança como componentes mensuráveis das estratégias de mitigação e adaptação climática.
- Acesso Direto ao Financiamento Climático: Eles buscam acesso direto ao financiamento climático por meio de mecanismos liderados por indígenas, ignorando os governos nacionais que historicamente mediarão e muitas vezes gerenciaram mal esses fundos.
- Zonas de Não-Extração e Poder de Veto: Os PIPACL estão exigindo o estabelecimento de "zonas livres de exploração" em seus territórios para preservar a biodiversidade e a integridade cultural. Isso inclui o direito de veto legal sobre projetos de uso da terra prejudiciais, como mineração, agronegócio e infraestrutura em larga escala.
- Representação e Proteção Plenas: As demandas também pedem representação significativa em órgãos de tomada de decisão nacionais e globais e proteção robusta para os defensores ambientais indígenas.
- Inclusão de Sistemas de Conhecimento Tradicional: Os PIPACL estão exigindo que seu conhecimento ancestral e modos de vida sustentáveis sejam reconhecidos como "ciência climática válida e essencial". Eles querem que esse conhecimento seja formalmente incluído na GGA e que a perda de conhecimento e línguas tradicionais seja reconhecida como uma perda irreparável dentro do mecanismo de Perdas e Danos.
- Zonas Livres de Exploração: Eles estão exigindo um decreto legal para estabelecer territórios indígenas como zonas livres de atividades extrativas, incluindo mineração, agronegócio e exploração de combustíveis fósseis.

Esse impulso por "poder de veto" e "acesso direto" representa uma mudança estratégica de um desejo de mera participação para uma demanda por autodeterminação genuína e autoridade soberana sobre suas terras. Isso desafia diretamente o modelo tradicional de governança, onde os governos nacionais detêm o poder final de tomada de decisão sobre o uso da terra e os fluxos financeiros. O conflito é um ponto fundamental de negociação na COP30, pois o resultado determinará se a relação entre estados e PIPACL evolui para uma parceria ou permanece como uma inclusão simbólica.

4.4 É, Belém... Balanço pós-COP

A COP30 ocorreu sob uma combinação incomum de expectativas elevadas e apreensão institucional, reativando a memória de 1992 e o significado fundacional da Amazônia para o regime climático internacional. A Presidência brasileira buscou enquadrar politicamente a conferência como a “COP da verdade” e da “implementação”, atribuindo-lhe uma moldura orientada a resultados concretos, enquanto Belém assumia centralidade simbólica ao articular relevância ecológica e projeção política. A decisão de capa intitulada “Mutirão”, inspirada em uma categoria de origem indígena associada ao esforço coletivo, condensou essa mensagem e explicitou a ambição de corresponsabilidade que se pretendia imprimir às negociações. Ao mesmo tempo, a escolha da Amazônia como sede expôs uma tensão estrutural entre ambição política e capacidade logística, marcada por incertezas quanto à infraestrutura local, custos crescentes de hospedagem e riscos de exclusão de delegações de países em desenvolvimento, parcialmente mitigados por respostas governamentais tardias e emergenciais - como a ampliação acelerada da oferta de acomodações, o lançamento de uma plataforma oficial de hospedagem e a utilização de navios de cruzeiro - que evidenciaram tanto improvisação quanto esforço político para assegurar uma participação minimamente inclusiva.

A infraestrutura local também passou por momentos de pressão, especialmente diante da magnitude inédita do evento. Na segunda semana, um incêndio localizado atingiu o pavilhão da África e levou à evacuação preventiva de participantes. O fogo foi rapidamente controlado, sem consequências graves, e as atividades foram retomadas após as avaliações de segurança. Como ocorre em conferências de grande escala, sobretudo em regiões que recebem uma COP pela primeira vez, alguns ajustes de funcionamento - como falhas pontuais de climatização, infiltrações e variações de temperatura - acabaram ganhando visibilidade, refletindo mais a complexidade logística imposta pelo próprio porte da conferência do que uma característica específica da cidade.

A própria dinâmica logística levou à reorganização atípica da agenda: o segmento de alto nível - tradicionalmente programado após a abertura oficial - foi antecipado para antes do início formal da COP, numa tentativa de liberar tempo para negociações e reduzir tensões decorrentes da crise de hospedagem.

Ainda na abertura das negociações, André Corrêa do Lago buscou evitar um bloqueio clássico da UNFCCC ao antecipar conflitos relacionados à definição de agenda. Ele anunciou que promoveria consultas específicas sobre quatro temas sensíveis - medidas comerciais, financiamento climático, ambição para manter 1,5°C e transparência - antes de submetê-los novamente às Partes, criando um canal paralelo para administrar divergências. Em paralelo, a presidência de Lula voltou a defender publicamente os “roteiros” para reduzir o desmatamento e para promover a transição além dos combustíveis fósseis, discurso que ganharia tração dentro e fora das negociações e se tornaria um dos marcos políticos mais lembrados da COP30.

O clima político que antecedeu a conferência foi marcado por um 2024 oficialmente reconhecido como o ano mais quente da história - aproximando-se de 1,55°C acima dos níveis pré-industriais -, pela reorientação da política externa estadunidense após a volta de uma administração explicitamente negacionista, e por um conjunto de crises geopolíticas que deslocaram prioridades nacionais, contrapondo-se ao esforço de avanço multilateral. Esse conjunto de tensões encontrou ressonância direta no cenário geopolítico que atravessou toda a COP30. A ausência simultânea de China, Estados Unidos e Índia na abertura do segmento de alto nível acentuou a percepção de esvaziamento político da conferência, justamente em um momento no qual a urgência científica parecia exigir coordenação redobrada. O multilateralismo, pressionado por expectativas assimétricas e crescentes rivalidades, apresentou sinais claros de fadiga.

Ainda na abertura das negociações, oito novas propostas de itens para a agenda foram apresentadas por diferentes grupos, número suficiente para inviabilizar o início dos trabalhos por disputa de agenda - dinâmica típica da UNFCCC, mas agravada pelo ambiente geopolítico. A presidência conseguiu evitar o impasse ao adotar apenas as agendas dos órgãos subsidiários e diretivos, transferindo temas controversos para consultas paralelas.

No entanto, a multiplicação de itens de agenda e a dificuldade crônica de encerrar discussões estagnadas revelaram um sistema cada vez mais redundante e, em alguns casos, disfuncional, atravessado por um grau de polarização que reflete tendências mais amplas do multilateralismo contemporâneo. Esse padrão é ilustrado por debates que se arrastam há anos sem convergência substancial, como as negociações sobre medidas de resposta, as disputas em torno do Artigo 2.1(c) sobre alinhamento dos fluxos financeiros, os bloqueios recorrentes na revisão do Mecanismo Internacional de Varsóvia para perdas e danos, e a dificuldade de avançar no trabalho conjunto de agricultura (SJWA), frequentemente paralisado por divergências entre abordagens tecnológicas e agroecológicas. Da mesma forma, temas cuja

operacionalização deveria ser essencialmente técnica - como o relatório conjunto do WIM e da Rede Santiago, ou a definição de papéis e procedimentos sob o Artigo 6 - tornam-se arenas de disputa política, perpetuando ciclos de reabertura e adiamentos. Essas dinâmicas ajudam a explicar por que o processo, apesar de sua resiliência institucional, opera sob crescente saturação e enfrenta limites estruturais para produzir consensos na velocidade exigida pela crise climática.

Nesse contexto, a decisão “Mutirão” emergiu como um esforço de resposta coletiva focado em temas sensíveis, incluindo a provisão de financiamento climático pelos países desenvolvidos, as controvérsias sobre medidas comerciais unilaterais e o descompasso entre ambição e implementação. Ainda assim, a Colômbia, à frente de uma coalizão de mais de 80 países defensores da eliminação gradual dos combustíveis fósseis, criticou o texto final por omitir justamente o principal vetor da crise climática, expondo o paradoxo de uma “COP da verdade” incapaz de afirmar explicitamente uma transição que muitos consideram inevitável. O prolongamento da conferência por quase 27 horas após o prazo previsto - tornando-se a 11ª COP mais longa - escancarou tanto a densidade das disputas quanto a dificuldade crescente de construir consensos mínimos em um sistema tensionado por urgência científica, fragmentação política e expectativas divergentes sobre o alcance das negociações climáticas.

A presença dos PIPACL - cuja centralidade havia sido antecipada desde a escolha de Belém como sede - assumiu dimensão política singular na COP30 e se entrelaçou de maneira decisiva com os impasses estruturais do regime climático. O fato de a conferência ocorrer na Amazônia - território cuja integridade ecológica e histórica resistência de seus povos representam pilares de qualquer trajetória de estabilização climática - deslocou expectativas e radicalizou o contraste entre reconhecimento discursivo e os limites reais de inclusão substantiva nas negociações. Esse deslocamento se materializou não apenas na presença numérica dos PIPACL, mas também na densidade política de suas mobilizações.

A flotilha que chegou a Belém trazendo centenas de representantes amazônicos, assim como a “cúpula dos povos”, que reuniu mais de vinte mil participantes em paralelo ao espaço formal, tornou visível uma disputa por autoridade epistêmica e territorial que atravessa o regime climático desde sua criação, mas que raramente havia adquirido tanta visibilidade. Povos indígenas, comunidades locais e afrodescendentes se apresentaram como sujeitos políticos capazes de oferecer diagnósticos, mecanismos próprios de governança territorial e propostas concretas de adaptação e mitigação, sustentadas em experiências históricas e conhecimentos acumulados - conhecimentos que, nas últimas avaliações do IPCC e nas

declarações recentes da UNESCO, passaram a ser descritos como indispensáveis para a resiliência climática. Essa promessa de inclusão, no entanto, também enfrentou obstáculos.

Na noite de terça-feira da primeira semana, um grupo de manifestantes indígenas rompeu o controle de acesso à zona azul em protesto contra as restrições impostas à participação nos espaços de negociação. A reação da segurança e os ferimentos leves registrados levaram o Secretário-Executivo da UNFCCC, Simon Stiell, a enviar uma comunicação formal à Presidência da COP e ao governo brasileiro expressando preocupação com o bem-estar de delegados e funcionários. O episódio evidenciou um paradoxo: entre os cerca de 2.500 representantes indígenas que chegaram a Belém, apenas 14% tinham acesso credenciado à zona azul, reproduzindo críticas históricas à arquitetura participativa do regime climático e desafiando diretamente a narrativa de uma “COP inclusiva”.

Esse adensamento político ocorreu em paralelo a um rearranjo mais amplo dos espaços de representação dentro da UNFCCC. No caso das comunidades locais, a COP30 abriu uma oportunidade rara: diante da consolidação de articulações regionais e do amadurecimento de uma agenda própria, as lideranças debateram intensamente se deveriam ou não lançar um caucus próprio, específico para comunidades locais, ainda em Belém. As discussões refletiam tanto o desejo de afirmar autonomia quanto o receio de precipitar um movimento antes de acordos mais sólidos sobre governança interna e articulação com outras estruturas, como a LCIPP e seu Grupo de Trabalho Facilitador - debates que, por falta de consenso, acabaram sendo empurrados para as COPs seguintes. Ainda assim, a decisão de lançar o Global Caucus of Local Communities em Belém, mesmo que em caráter inaugural, deu visibilidade política a um grupo historicamente diluído na categoria “*local communities*”, ao mesmo tempo em que evidenciou os limites de sua influência prática: mecanismos centrais da COP30 relacionados a financiamento e metas territoriais, como o *Pledge* e o PAS, avançaram com pouca ou nenhuma participação do caucus recém-formado, indicando que, apesar do reconhecimento simbólico, sua institucionalidade segue frágil.

Em paralelo, ocorreu uma virada significativa no reconhecimento internacional das agendas afrodescendentes, fruto direto da atuação articulada de Brasil e Colômbia - com destaque para o papel de Francia Márquez. A inclusão, pela primeira vez na história da UNFCCC, do termo “Pessoas Afrodescendentes” em documentos oficiais da COP - no Mutirão, no Programa de Trabalho de Transição Justa, no Plano de Ação de Gênero e no objetivo global de adaptação - constituiu um marco político que ultrapassa o plano discursivo. Essa conquista global passou a operar como catalisador para agendas domésticas, estimulando governos a apresentarem iniciativas concretas. No caso brasileiro, isso se

traduziu nas novas portarias de reconhecimento territorial anunciadas durante a COP, um gesto interpretado pelas próprias lideranças como resposta à mudança de escala da agenda afrodescendente no regime climático, agora reconhecida como parte estrutural das soluções globais de mitigação e adaptação.

Esse novo enquadramento internacional também repercutiu no campo do financiamento. O novo *Pledge for Indigenous Peoples, Local Communities and People of African Descent* incorporou mudanças substantivas em relação ao compromisso anterior. Além de expandir sua atuação para além das florestas tropicais, abrangendo outros biomas e ecossistemas, o *Pledge* rompeu com a prática de mencionar apenas povos indígenas e comunidades locais e passou a citar explicitamente os povos afrodescendentes como titulares de direitos territoriais e destinatários diretos de financiamento. Essa ampliação se refletiu na formulação de metas específicas para territórios afrodescendentes, tanto no *Pledge* quanto em instrumentos associados, indicando um movimento de institucionalização progressiva das demandas do movimento negro transnacional. O compromisso, articulado pela Forest and Climate Leaders' Partnership e pelo Forest Tenure Funders Group, emergiu como uma das principais inovações político-financeiras da COP30, ao combinar metas territoriais ambiciosas - com previsão de reconhecimento e fortalecimento de até 150 milhões de hectares globalmente, sendo mais de um terço da meta, cerca de 60 milhões de hectares (56 milhões de TIs e 4 milhões de TQs), focado em territórios no Brasil - com a promessa de ampliar o acesso direto a recursos por organizações representativas.

Nesse mesmo ecossistema de iniciativas, dois programas de aceleração ganharam centralidade. O primeiro foi o PAS IPLC, concebido para apoiar soluções lideradas por povos indígenas e comunidades locais, que incorporou explicitamente a meta de expandir o reconhecimento territorial em múltiplos biomas e de aumentar substancialmente o volume de financiamento de acesso direto - metas que dialogam com a arquitetura do novo *Pledge* e o reforçam. O segundo, de importância particular, foi o PAS Afrodescendente. Resultado da cooperação entre Brasil, Colômbia e a RRI, o programa traduziu o avanço político internacional em objetivos concretos para 2026–2030: reconhecer 1 milhão de hectares de terras afrodescendentes; fortalecer a governança comunitária em pelo menos 10 milhões de hectares já reconhecidos; alcançar a adesão de ao menos dez países; e mobilizar cerca de US\$ 35 milhões em recursos públicos, privados e filantrópicos.

A consolidação simultânea do novo *Pledge*, do PAS IPLC e do PAS Afrodescendente evidenciou um campo em transformação, no qual direitos territoriais, financiamento direto e governança comunitária se tornaram temas estruturantes da COP30. No entanto, também

expôs assimetrias persistentes: embora indígenas e afrodescendentes tenham conquistado avanços significativos em reconhecimento político e metas específicas, a participação do caucus de comunidades locais nesses mesmos instrumentos permaneceu limitada, revelando que a institucionalização formal não elimina desigualdades internas ao regime. Ainda assim, o conjunto dessas iniciativas reforçou uma tendência clara: a de que a política climática global está, gradualmente, incorporando narrativas e reivindicações que deslocam o eixo da participação simbólica para a disputa por autoridade territorial, por desenho institucional e por acesso direto aos recursos que moldam o futuro da governança climática.

Mas, se essa centralidade discursiva marcou um avanço inequívoco, a COP30 também evidenciou a distância persistente entre visibilidade e poder de decisão. As demandas por poder de veto sobre projetos extrativistas, criação de zonas livres de exploração, reconhecimento explícito dos direitos territoriais nas NDCs e mecanismos estáveis de acesso direto ao financiamento permaneceram, em grande parte, fora dos textos finais. Embora mencionados em discursos e eventos de alto nível, esses pontos não se converteram em compromissos concretos - um padrão que reproduz dinâmicas já observadas em conferências anteriores, mas que adquiriu contornos mais agudos diante do simbolismo da COP30.

Essa fricção entre reconhecimento e omissão se intensificou na medida em que os debates centrais da COP30 - mitigação, financiamento, adaptação, perdas e danos - esbarravam em limites estruturais do multilateralismo contemporâneo. A insuficiência da ambição em mitigação, a ausência de referências a combustíveis fósseis na decisão do mutirão global, a dificuldade de operacionalizar o acesso direto ao financiamento e o ritmo lento das discussões sobre perdas e danos foram percebidos por lideranças PIPACL como expressões de um regime que continua tratando os povos que mais protegem florestas e territórios como sujeitos periféricos, mesmo quando seus conhecimentos e práticas são reiteradamente apresentados como essenciais à solução da crise climática. A percepção geral expressa em plenárias, eventos paralelos e manifestações públicas foi a de que Belém consolidou um novo piso - institucional, discursivo e político - para a presença dos PIPACL no regime climático, mas não conseguiu avançar sobre o teto que há décadas limita sua participação decisória.

A ambição global de mitigação emergiu como um dos eixos mais críticos da COP30. Desde o início, a conferência carregava o peso de um mandato explícito: enfrentar o “abismo crescente” entre os compromissos climáticos nacionais e a trajetória necessária para manter vivo o objetivo de 1,5°C. O balanço global concluído em 2023 havia deixado claro que seria

necessário reduzir as emissões em 42% até 2030 e 57% até 2035, exigindo uma aceleração radical da ação climática.

A terceira rodada de NDCs, prevista para 2025, representava assim uma inflexão histórica, reforçada pela opinião consultiva da Corte Internacional de Justiça, que transformava as NDCs em um dever legal derivado de obrigações internacionais mais amplas. A expectativa, portanto, era de que Belém funcionasse como um catalisador político, capaz de alinhar ambição, implementação e justiça climática - premissas centrais da narrativa da “COP da implementação”. Mas a “COP da verdade” rapidamente confrontou realidades menos maleáveis.

A decisão final do mutirão global reconheceu de maneira incomum, quase austera, que o orçamento para o 1,5°C estava se esgotando rapidamente, obrigando o regime a lidar não apenas com a mitigação, mas com a gestão de uma possível e já provável ultrapassagem temporária desse limiar. Foi a primeira vez que uma decisão da COP admitiu esse cenário, simbolizando tanto uma sinceridade necessária quanto um constrangimento político coletivo.

A distância entre expectativa e realidade também se expressou no ritmo lento de submissão das novas NDCs: mais de um terço das Partes chegou a Belém sem apresentar uma proposta atualizada, e mesmo entre aquelas submetidas, a análise da ONU indicava que, se plenamente implementadas, seriam capazes de reduzir apenas 10% das emissões até 2035, colocando o mundo em uma rota de 2,3°C a 2,5°C até o final do século - percentual posteriormente atualizado para 12% à luz de novas entregas. Ainda assim, muito aquém dos 60% necessários para que a trajetória de aquecimento fosse compatível com o limite de 1,5°C.

Ao final da conferência, 122 países haviam atualizado seus compromissos - um sinal político relevante, embora insuficiente. A Índia, terceiro maior emissor mundial, manteve a indefinição até o fim, comprometendo-se apenas a entregar sua nova NDC até dezembro.

Diante desse quadro, a presidência brasileira lançou duas iniciativas voluntárias - o Acelerador Global de Implementação e a “Missão Belém para 1,5°C” - concebidas como instrumentos flexíveis para induzir coordenação política, estimular responsabilização indireta e sinalizar expectativas de implementação. Ambas tiveram recepção morna.

Observadores apontaram que seu caráter vago e a ausência de mecanismos formais de responsabilização revelavam os limites de um consenso possível em um ambiente marcado por interesses divergentes e desconfiança acumulada. Em temas estruturais, o texto final ofereceu apenas generalidades, indicando que essas iniciativas seriam lideradas pelas presidências recentes, mas sem detalhar objetivos operacionais, cronogramas ou formas de

acompanhamento. O elemento mais eloquente dessa incapacidade de avançar foi a total ausência de qualquer menção explícita aos combustíveis fósseis no texto final - apesar de constituírem a principal fonte das emissões que impulsionam o aquecimento global.

Desde a COP28, discutia-se a possibilidade de adotar um roteiro global para a transição energética. Em Belém, a ideia encontrou um bloqueio sistemático por parte de grandes produtores de petróleo, gás e carvão, que trataram qualquer referência ao tema como linha vermelha. A União Europeia classificou a omissão como “oportunidade perdida”, reforçando a percepção de que a COP30 aprofundou o desalinhamento entre ciência e política. A presidência, por sua vez, insistiu que muitos grupos consultados eram firmemente contrários à ideia de um roteiro - embora não tenha revelado quais países sustentavam essa posição.

Nos minutos finais da plenária, reconhecendo a inviabilidade de consenso, anunciou que apresentaria dois roteiros - um para combustíveis fósseis e outro para desmatamento - fora do processo formal da UNFCCC, deslocando o tema para uma esfera não vinculante. O gesto explicitou simultaneamente os limites políticos do regime e sua capacidade residual de produzir inovação normativa indireta.

O programa de trabalho em mitigação (MWP), por sua vez, ocupou espaço discreto. Criado na COP26 para impulsionar a ambição nesta década crítica, continua aquém de seus objetivos e é visto por muitos como funcionalmente limitado. As discussões em Belém concentraram-se em três pontos: a criação de uma plataforma digital, a avaliação dos diálogos temáticos realizados no ano e o futuro ainda indefinido do programa.

A proposta de uma plataforma virtual dividiu delegações quase de imediato. Para alguns países, trata-se de mera duplicação de iniciativas já existentes; para outros, seria uma forma útil de promover coordenação e visibilidade, desde que a UNFCCC disponha de recursos técnicos para operá-la. A solução final foi mínima: reconhecer a plataforma existente e solicitar que as Partes considerem novas funcionalidades, enquanto o secretariado prepara um documento técnico que poderá orientar debates futuros.

Os diálogos temáticos - dedicados a florestas e resíduos - foram bem avaliados tecnicamente, mas considerados incapazes de induzir maior ambição política. À medida que o mandato do MWP se aproxima do fim, cresce a incerteza sobre seu futuro. A Colômbia chegou a contestar o texto final pela ausência de referência ao diálogo de 2026, dedicado à transição justa para longe dos combustíveis fósseis na indústria. A presidência sugeriu retomar a questão em Bonn, preservando o processo, mas sem lhe conferir direção estratégica.

A discussão sobre financiamento climático, embora não figurasse formalmente entre as prioridades da COP30, atravessou todo o processo negociador e acabou desempenhando papel decisivo na modelagem política do mutirão global. Desde o início, pairava no ar um desgaste acumulado em torno da Nova Meta Coletiva Quantificada (NCQG), pactuada em Baku com valores considerados insuficientes e excessivamente permissivos, ao permitir contabilizar recursos provenientes de uma ampla variedade de fontes.

Essa flexibilidade, celebrada por alguns como uma forma pragmática de ampliar fluxos financeiros, era percebida por muitos países em desenvolvimento como um risco concreto de que países desenvolvidos cumprissem a meta sem elevar significativamente suas contribuições públicas - o componente central do Artigo 9.1 do Acordo de Paris e, para muitos, a base mínima para qualquer noção de justiça climática.

Assim, a articulação entre Índia, países árabes e membros do LMDC conseguiu deslocar a discussão para o núcleo da conferência, recolocando no centro da mesa o debate sobre responsabilidade histórica e previsibilidade de recursos. Países em desenvolvimento insistiram na necessidade de reafirmar o caráter obrigatório do 9.1, enquanto países desenvolvidos defendiam tratar o artigo como um conjunto integrado, numa estratégia de diluição das fronteiras entre obrigações públicas e mobilização privada.

A solução encontrada refletiu essa tensão: estabeleceu-se um programa de trabalho de dois anos para tratar do Artigo 9 como um todo, incluindo 9.1, mas com a ressalva explícita de que nada naquele processo poderia reabrir ou alterar a NCQG. Essa engenharia, cuidadosamente negociada, buscava mitigar receios de ambos os lados, convertendo a tensão em movimento - ainda que movimento limitado. As leituras posteriores ao acordo variaram entre considerar o resultado um avanço mínimo, porém indispensável para reequilibrar o debate, e interpretá-lo como mais um arranjo de contenção que posterga decisões estruturantes.

Esse padrão também marcou o chamado “Roteiro Baku–Belém”, concebido para orientar a mobilização de US\$ 1,3 trilhão anuais até 2035. O roteiro recebeu apoio explícito de vários doadores tradicionais, bem como de países que buscavam projetar liderança política na agenda climática, mas continuou sendo percebido por grande parte dos países em desenvolvimento como secundário diante da meta de US\$ 300 bilhões, considerada mais diretamente vinculada às necessidades imediatas de implementação. A decisão final, ao “tomar nota” do roteiro e, simultaneamente, determinar que se avance de forma urgente na mobilização dos recursos necessários, reproduziu a coreografia típica das COPs: afirma-se a

importância de um caminho, mas evita-se traduzir essa direção em compromissos vinculantes.

O debate sobre o Artigo 2.1c - sobre alinhar fluxos financeiros globais às metas climáticas - tornou-se igualmente sensível. Países árabes defenderam suspender as discussões, temendo impactos sobre políticas industriais e regimes comerciais domésticos, mas prevaleceu a continuidade do chamado “Diálogo de Veredas” até 2028. A extensão do diálogo sugere reconhecimento da complexidade do tema e, ao mesmo tempo, evidencia a falta de condições políticas para produzir consensos mais substanciais.

A discussão sobre comunicações bienais de financiamento seguiu lógica semelhante: ajustes processuais modestos conviveram com reivindicações de países em desenvolvimento por reformas profundas e elevação da NCQG, demandas que não encontraram espaço no texto final.

A inclusão inédita de medidas comerciais unilaterais na decisão de capa explicitou outro eixo de tensão: a crescente intersecção entre comércio internacional e ação climática. A menção ao Artigo 3.5 da Convenção reforçou a preocupação com potenciais restrições comerciais disfarçadas de medidas climáticas, ao mesmo tempo que buscou assegurar espaço regulatório para políticas domésticas dos países desenvolvidos.

O texto final suavizou várias referências ao comércio, mas manteve o tema vivo, sinalizando sua crescente centralidade em um regime que já não pode ser interpretado isolado das dinâmicas da economia global. A decisão “Mutirão” também instituiu um programa de trabalho de dois anos sobre financiamento climático e registrou preocupação com medidas unilaterais de restrição comercial, antecipando uma série de eventos conjuntos com a OMC entre 2027 e 2028. Esse movimento reflete o crescente entrelaçamento entre política climática e disputas comerciais internacionais, que deverá se aprofundar nos próximos ciclos.

Se o financiamento expôs fraturas profundas, a adaptação acabou se tornando um dos eixos políticos mais visíveis da COP30. Corrêa do Lago chegou a descrevê-la como “a COP da adaptação”, numa tentativa de antecipar expectativas quanto à conclusão dos indicadores da Meta Global de Adaptação.

Após dois anos de trabalho técnico que haviam reduzido cerca de dez mil possibilidades a um conjunto final de cem indicadores, esperava-se que Belém selasse sua adoção. No entanto, fissuras dentro do próprio G77 e China vieram à tona logo na abertura. O grupo africano, articulado com países que compartilham vulnerabilidades estruturais e limitações institucionais profundas, afirmou que vários indicadores implicavam requisitos

financeiros e administrativos que os países simplesmente não tinham como cumprir. Defendeu, portanto, um período adicional de “aprimoramento político”.

Países latino-americanos, por sua vez, pressionaram pela conclusão do processo, temendo que novo adiamento fragilizasse a credibilidade da agenda. Por trás desse impasse estava a assimetria estrutural no acesso a financiamento para adaptação - elemento que rapidamente transbordou para outras frentes da negociação.

A demanda dos PMDs pela triplicação do financiamento até 2030, ainda que não estivesse formalmente na agenda, tornou-se um eixo informal de pressão. Relatórios recentes mostravam queda no volume destinado à adaptação e reforçavam a distância cada vez maior entre necessidades estimadas e recursos efetivamente mobilizados.

Quando as primeiras versões do texto do mutirão apareceram, ficou claro que havia duas leituras distintas sobre o problema: para países desenvolvidos, qualquer referência explícita a triplicar o financiamento poderia ser interpretada como reabertura da NCQG; para países vulneráveis, a ausência de uma meta clara significava manter um sistema que falha sistematicamente em entregar recursos essenciais.

O compromisso final reafirmou a meta de duplicação acordada em Glasgow, mas deslocou a triplicação para 2035 e sem linha de base explícita, transferindo ao Comitê Permanente de Finanças a tarefa de definir parâmetros futuros. Essa solução preservou a arquitetura política existente ao custo de mais uma camada de ambiguidade, característica de compromissos que buscam conter tensões sem enfrentá-las integralmente.

A negociação dos indicadores seguiu trajetória semelhante. O conjunto final reduziu-se a 59 indicadores, acompanhado de uma “visão Belém–Adis” para os dois anos seguintes, ao mesmo tempo em que se explicitou que tais indicadores não criam novas obrigações financeiras. Essa redação buscou responder às preocupações africanas sem comprometer o impulso latino-americano de concluir o processo. A reação ao pacote foi desigual: embora aprovado por aclamação, vários países expressaram reservas quanto à robustez metodológica e ao ritmo acelerado da costura final.

As negociações sobre Planos Nacionais de Adaptação finalmente avançaram, mas reiteraram o diagnóstico conhecido de que a lacuna financeira permanece como a principal barreira à implementação. O Fundo de Adaptação tampouco alcançou sua meta anual, ilustrando a desconexão entre ambição normativa e recursos disponíveis.

Essa tensão entre avanço institucional e paralisia material caracterizou também a agenda de perdas e danos. A conclusão da revisão do Mecanismo Internacional de Varsóvia - adiada por mais de um ano - foi finalmente alcançada, e o relatório conjunto do WIM e da

Rede Santiago foi adotado, ainda que não sem controvérsias de última hora. O fundo criado na COP28, porém, permaneceu com recursos muito inferiores às necessidades reais. Sua primeira chamada contou com cerca de US\$ 250 milhões efetivamente disponíveis, valor ínfimo frente aos custos anuais estimados para perdas e danos.

Tentativas de introduzir referência ao parecer da Corte Internacional de Justiça - interpretado por vários países vulneráveis como instrumento de fortalecimento do debate sobre responsabilidades - foram rejeitadas por grandes produtores de combustíveis fósseis, conduzindo à exclusão completa do tema. Até o debate aparentemente técnico sobre a localização da Rede Santiago gerou impasses, ilustrando como disputas de natureza política se infiltram nos detalhes processuais e acabam retardando decisões substantivas.

Essas dificuldades se replicaram nas discussões sobre o Artigo 6, que regula mercados de carbono. Apesar do avanço regulatório alcançado em Baku, Belém revelou que a implementação prática ainda enfrenta obstáculos significativos. O Artigo 6.2 - voltado a transações entre países - depende dos relatórios iniciais, e todas as avaliações conduzidas até agora identificaram inconsistências, levantando dúvidas sobre integridade e transparência. A COP discutiu formas de aprimorar o processo de revisão, mas limitou-se a reconhecer falhas existentes e instar os países a corrigi-las. No Artigo 6.4, que cria um mercado internacional supervisionado pela ONU, a controvérsia foi ainda mais profunda. O órgão de supervisão recebeu autonomia para definir metodologias, mas sua atuação já gera críticas, sobretudo pelo padrão adotado para risco de reversão, que pode excluir atividades baseadas no uso da terra. Propostas para reorientar o órgão - percebidas por alguns como microgestão - encontraram resistência. O resultado refletiu a tensão permanente entre integridade ambiental e viabilidade de investimentos. Também avançou-se sobre mandatos e conflitos de interesse, reafirmando a necessidade de independência dos membros do órgão.

Outro elemento central foi a prorrogação, até 2026, do prazo para migração de projetos do antigo MDL para o novo regime, potencialmente introduzindo até 760 MtCO₂ em créditos cuja adicionalidade é questionada. Complementarmente, decidiu-se encerrar o MDL até o final de 2026, destinando parte de seus fundos para apoiar o funcionamento do Artigo 6.4.

Essas fissuras foram particularmente visíveis nas negociações sobre ciência climática, que produziram um resultado amplamente percebido como frustrante. Logo na primeira semana, debates sobre o papel do IPCC revelaram uma contestação inédita: o texto final evitou reconhecê-lo como “melhor ciência disponível”, gesto que provocou reações imediatas de delegações como Bangladesh, União Europeia e Reino Unido. Ao mesmo tempo,

referências à desinformação climática, às evidências mais recentes do IPCC e de instituições como a OMM foram retiradas das decisões, gerando desconforto entre cientistas presentes em Belém e sendo interpretadas como uma diluição da gravidade do estado climático - ironicamente, na conferência inaugurada como a “COP da verdade”.

Bangladesh, em sua intervenção, acusou “esforços sistemáticos” para enfraquecer a centralidade científica do IPCC, enquanto Austrália, Canadá e Nova Zelândia reforçaram posições semelhantes. Por outro lado, o grupo árabe e o Irã defenderam a necessidade de novos financiamentos para a produção científica no Sul Global, reorientando a controvérsia para questões de justiça epistêmica e desigualdade na geração de conhecimento.

Relatos de observadores indicaram que tais disputas refletem um processo mais profundo de politização das referências científicas, muitas vezes impulsionado por um número reduzido de países, e que não podem ser interpretadas apenas como negacionismo, mas também como crítica a desequilíbrios históricos na governança da ciência climática. Ainda assim, a decisão final, que apenas “incentiva” contribuições científicas ao próximo ciclo do IPCC, foi recebida com apreensão diante de alertas sobre a crise de financiamento do Sistema Global de Observação do Clima, ameaçado por cortes orçamentários de países-chave.

Essas tensões ecoaram discussões igualmente carregadas sobre gênero, que se tornaram um dos pontos de maior polarização cultural da COP30. Países como Argentina, Paraguai e a Santa Sé tentaram restringir a definição de gênero, inclusive propondo notas de rodapé que limitassem o conceito ao masculino e feminino no âmbito do Programa de Trabalho sobre Transição Justa. A disputa se intensificou na renovação do Plano de Ação de Gênero, cujo texto chegou a acumular quase 500 colchetes, simbolizando uma verdadeira batalha ideológica. Embora uma versão de consenso tenha sido finalmente adotada, a Santa Sé registrou declaração formal reafirmando a interpretação biológica estrita do termo, gesto recebido com vaias e que evidenciou o caráter profundamente político das discussões. O episódio reforçou um padrão mais amplo observado na COP30: questões técnicas e programáticas tornaram-se rapidamente arenas para disputas culturais e identitárias, revelando a crescente dificuldade do regime climático em avançar sobre temas que tocam fundamentos morais e visões divergentes de justiça.

Por fim, o debate sobre a reforma da COP explicitou o desconforto crescente com a arquitetura institucional do regime. Pela primeira vez, o tema entrou formalmente na agenda, mas o resultado foi extremamente limitado: as Partes apenas se convidaram a buscar maior eficiência, adiando qualquer discussão substantiva. Questões como o tamanho das

delegações, a proliferação de itens de agenda e a incapacidade de descontinuar temas estagnados - reconhecidas por todos como problemas estruturais - permaneceram sem encaminhamento. Mesmo tentativas de aprofundar sinergias entre as convenções do Rio enfrentaram bloqueios, diante do temor de que qualquer movimento nessa direção pudesse abrir caminho para reformas institucionais mais amplas. O resultado final, reduzido a poucos parágrafos evasivos, simbolizou bem os limites políticos que continuam a restringir a integração entre agendas interdependentes, justamente quando a convergência entre clima, biodiversidade e desertificação se torna cada vez mais urgente.

No campo agrícola e alimentar, a conferência também refletiu o padrão de expectativas elevadas e resultados modestos. O trabalho conjunto de Sharm el-Sheikh entrou em Belém com a expectativa de produzir algum avanço político, especialmente diante da visibilidade conferida ao tema pelo país anfitrião. No entanto, a negociação rapidamente se fragmentou em disputas sobre financiamento, agroecologia, inovação tecnológica e mercados de carbono. O primeiro texto preliminar acumulou mais de vinte pontos de desacordo e uma versão subsequente, consideravelmente reduzida, adiou qualquer decisão substantiva para o ano seguinte. Ainda assim, no espaço político da conferência, sistemas alimentares ganharam protagonismo, especialmente por meio da Declaração de Belém - adotada por dezenas de países - e de iniciativas diversas em torno de desperdício de alimentos, recuperação de áreas degradadas e integração entre políticas agrícolas e NDCs.

De modo semelhante, oceanos e recursos hídricos receberam atenção ampliada com o fortalecimento do “Desafio NDC Azul”, refletindo uma tendência mais ampla de convergência entre agendas costeiras e climáticas.

Em contraste com esses avanços limitados, o Programa de Trabalho sobre Transição Justa emergiu como um dos resultados mais expressivos da COP30. Ao longo das duas semanas, a mobilização intensa de organizações sociais, movimentos trabalhistas e grupos comunitários consolidou apoio a uma proposta conhecida como “Mecanismo de Ação de Belém” (BAM).

O G77 e a China apresentaram, já na primeira semana, uma proposta de mecanismo voltado à cooperação técnica, articulação internacional e apoio à implementação de políticas nacionais de transição justa. Países desenvolvidos resistiram ao uso do termo “mecanismo”, temendo duplicação institucional e custos incertos. As negociações revelaram, porém, que o termo carregava um valor político simbólico: representava a demanda por um espaço institucional acionável, capaz de oferecer apoio concreto, e não apenas diálogos formais.

Ao mesmo tempo, surgiram fraturas dentro do G77, especialmente em torno de menções a minerais críticos, tema sensível para países africanos e PMDs, mas contestado pela China. A disputa evoluiu em paralelo a debates sobre comércio, combustíveis fósseis e integração de resultados do balanço global. Um elemento relevante - e preservado - foi a inclusão inédita de referência a populações de ascendência africana (afrodescendentes), sinalizando uma ampliação da atenção às desigualdades históricas na agenda climática.

A adoção final do novo mecanismo gerou aplausos na plenária. Observadores o classificaram como um dos resultados mais progressistas da COP30, tanto pela incorporação explícita de direitos humanos, direitos trabalhistas e consentimento livre, prévio e informado, quanto pelo reconhecimento das dimensões sociais das transições energéticas. Sua criação também foi vista como expressão da força das mobilizações sociais que, dentro e fora da zona azul, moldaram o ritmo das negociações.

O BAM, assim, tornou-se símbolo de uma vitória “de baixo para cima”, materializando uma forma específica de agência política em um regime cada vez mais tensionado. Embora não resolva contradições mais profundas - muitas delas expostas pela incapacidade de avançar sobre combustíveis fósseis e comércio -, o mecanismo estabelece um novo ponto de ancoragem institucional que deverá influenciar debates futuros, sobretudo na interface entre justiça social, redistribuição e transformações estruturais das economias energéticas.

A complexidade estrutural que marcou o início das negociações encontrou um paralelo direto na discussão - ainda que predominantemente lateral ao processo formal da UNFCCC - sobre crimes ambientais na Amazônia e sua relação com a proteção de povos indígenas, afrodescendentes e comunidades locais. Embora a COP30 não tenha tratado diretamente dos mecanismos de enfrentamento ao crime ambiental, o tema da floresta, do desmatamento e das economias ilícitas que o alimentam esteve no centro das preocupações políticas da conferência. Nesse contexto, o anúncio, durante a COP, da criação do Centro de Cooperação de Polícia Internacional da Amazônia (CCPI/Amazônia), com sede em Manaus e integrado por forças de segurança dos oito países pan-amazônicos, conferiu uma dimensão adicional ao debate. A iniciativa, coordenada pela Polícia Federal brasileira e operando em cooperação com órgãos como Interpol, Ameripol e Europol, foi apresentada como um instrumento para acelerar investigações transfronteiriças relacionadas a garimpo ilegal, desmatamento, queimadas e tráfico de drogas - crimes frequentemente associados à vulnerabilização de territórios de PIPACL.

Embora externo ao regime climático, o anúncio foi lido por observadores brasileiros e internacionais como um sinal de que a agenda de proteção territorial - tratada em chave ambiental ou de direitos humanos - começa a ser articulada também no campo da segurança pública e da cooperação interestatal. Para alguns negociadores, essa movimentação expunha uma lacuna das próprias negociações formais: a incapacidade da UNFCCC de enfrentar de maneira explícita o papel do crime organizado, do desmatamento ilegal e da mineração predatória como vetores estruturais da crise climática na Amazônia.

A ausência de consenso sobre o tema no texto do “mutirão global” reforçou essa percepção. Diante dos impasses, a presidência brasileira anunciou que prepararia, para a COP seguinte, um roteiro específico para a interrupção e reversão do desmatamento - um documento que, embora dialogasse com a UNFCCC, seria desenvolvido em paralelo ao processo formal.

Essa decisão foi acompanhada por outra iniciativa de grande visibilidade política: o lançamento do Tropical Forest Forever Facility (TFFF), apresentado como um novo mecanismo financeiro destinado a remunerar países detentores de florestas tropicais pela preservação desses biomas. Apesar de anunciado com apoio de dezenas de governos, o mecanismo enfrentou críticas imediatas quanto a seu desenho financeiro, suas condicionalidades e, especialmente, seus critérios de repasse para PIPACL, gerando um debate intenso sobre prioridades diplomáticas e sobre o risco de sobrepor instrumentos multilaterais já existentes. Ainda assim, algumas lideranças indígenas reconheceram que, se articulado a iniciativas regionais - como os fundos comunitários já existentes - e munido de salvaguardas robustas que assegurassem autonomia, governança própria e acesso direto, o TFFF poderia integrar uma arquitetura mais ampla de financiamento florestal.

Em retrospectiva, Belém funcionou como um espelho ampliado do multilateralismo climático: um espaço onde conquistas reais convivem com omissões estruturais; onde visibilidade não se converte automaticamente em poder; e onde a capacidade de agir - e de decidir como agir - continua desigualmente distribuída. Nesse sentido, a “COP da verdade” expôs de forma simultânea as fragilidades do regime e as assimetrias que o atravessam, evidenciando tanto as tensões geopolíticas e financeiras que limitaram avanços em temas críticos, quanto os desafios persistentes de participação, representação e implementação que afetam atores estatais e não estatais. Para os PIPACL, essas dinâmicas ganharam contornos particulares: sua centralidade para o futuro climático do planeta é hoje amplamente reconhecida, mas a plena incorporação de seus direitos, conhecimentos e formas de

governança ainda depende de transformações institucionais que excedem o escopo imediato de uma única conferência.

Capítulo V - Financiamento direto: das promessas aos projetos

A presente tese tem investigado a construção da agenda ambiental global de povos indígenas, afrodescendentes e comunidades locais (PIPACL), com atenção à sua crescente inserção em mecanismos de governança internacional (ver Capítulos II e III). A partir dessa trajetória, este capítulo aborda uma dimensão específica e ainda pouco consolidada: o acesso direto ao financiamento climático, por vezes chamado de financiamento direto.

A crise climática global e a degradação ambiental impõem uma urgência sem precedentes na alocação de recursos financeiros para mitigação e adaptação, bem como para processos de restauração ecológica. Contudo, a forma como esses recursos são mobilizados, distribuídos e acessados tem sido objeto de crescentes debates, especialmente no que tange à sua eficácia e equidade. Modelos convencionais de financiamento climático e filantrópico, estruturados em hierarquias e processos burocráticos, têm sido criticados por perpetuarem dinâmicas de poder desiguais e por falharem em alcançar as comunidades mais vulneráveis e os atores locais que estão na linha de frente da ação climática e da conservação.

Esse fato, junto com o reconhecimento do papel dos PIPACL na conservação ambiental e na resiliência climática tem gerado uma pressão pelo acesso direto a fluxos financeiros internacionais dentro de processos e diretrizes específicas. Essa reivindicação constitui tanto uma lacuna analítica na literatura quanto uma proposta para tentar resolver um problema estrutural de governança.

O objetivo deste capítulo é examinar o debate sobre financiamento direto tal como formulado e reivindicado pelos próprios PIPACL. Busca-se identificar as lacunas presentes na literatura e nas práticas institucionais que regulam os fluxos financeiros globais, bem como analisar as barreiras concretas enfrentadas pelos fundos comunitários e iniciativas de base territorial para acessar recursos. Tradicionalmente, o financiamento climático tem sido intermediado por grandes instituições multilaterais, agências governamentais ou organizações não governamentais internacionais, processo que nem sempre tem a autonomia dos beneficiários locais como prioridade e, por vezes, tende a reforçar mecanismos de dependência, mesmo que não intencionalmente.

Este capítulo também explora como a expansão da chamada financeirização da natureza, ainda que tenha impulsionado investimentos rotulados como “verdes”, muitas vezes

não dialoga com práticas locais de gestão territorial nem com cosmovisões próprias dos PIPACL. A ênfase em instrumentos financeiros padronizados e em critérios técnicos e burocráticos pode limitar a inclusão de comunidades que estão na linha de frente tanto da conservação quanto da exposição aos impactos climáticos.

Metodologicamente, o capítulo combina a revisão documental empregada durante toda a tese com dados de uma pesquisa contratada pelo Sefras - Ação Social Franciscana. Essa pesquisa, ainda inédita, investigou fluxos de financiamento voltados a PIPACL e forneceu subsídios empíricos para a discussão aqui apresentada.

5.1 A gênese do financiamento direto

Como apresentado nos capítulos anteriores, a urgência da crise climática, exacerbada por eventos extremos e desigualdades socioeconômicas, impôs a necessidade de mobilização de recursos em escala global para ações de mitigação e adaptação (UNFCCC, 2024). Nesse contexto, o financiamento climático emerge como a base dos "meios de implementação", embora sua estrutura atual desconsidere o potencial do acesso direto aos atores mais afetados e com maior capacidade de intervenção territorial.

O financiamento climático, conforme delineado por instituições como a GIZ e marcos como a UNFCCC e o Acordo de Paris, é um campo complexo e multifacetado, com uma arquitetura global em constante evolução (NJOROGÉ *et al.*, 2024). Seu objetivo primordial é catalisar investimentos para reduzir emissões de gases de efeito estufa (mitigação) e aumentar a resiliência a seus impactos (adaptação).

O conceito de financiamento climático tem adquirido papel central na governança ambiental global em resposta à intensificação da crise ecológica. A GIZ, em relatório recente, define financiamento climático como "recursos monetários disponíveis ou mobilizados por entidades governamentais ou não governamentais para financiar ações e intervenções de mitigação e adaptação às mudanças climáticas" (NJOROGÉ *et al.*, 2024, p. 25). Já segundo a UNFCCC (2024), refere-se a recursos locais, nacionais ou transnacionais - oriundos de fontes de financiamento públicas, privadas e alternativas - que buscam apoiar ações de mitigação e adaptação às Mudanças Climáticas. Essas definições, praticamente coincidentes, abrangem uma vasta gama de fluxos de capital, desde orçamentos governamentais e fundos multilaterais até investimentos privados e filantrópicos. Embora não haja uma definição universalmente acordada, existem alguns princípios comuns como a propriedade do país

(*country ownership*), a harmonização de processos, a transparência e a responsabilidade (NJOROGE *et al.*, 2024). A complexidade do tema reside não apenas na diversidade de suas fontes e canais, mas também na maneira como esses recursos são efetivamente acessados e distribuídos, um ponto de tensão para a justiça climática e territorial.

A necessidade de financiamento climático foi reconhecida desde as primeiras discussões internacionais, materializando-se em diversos mecanismos financeiros vinculados às COPs. Como já detalhado (cf. Capítulo I e II, sobre a evolução dos regimes internacionais ambientais), a progressão das negociações climáticas são fundamentais para entender esses mecanismos, pois, como dito na introdução: as COPs são em essência espaços para negociar financiamento. A cada ciclo de negociações, novas diretrizes e fundos vão sendo criados, refletindo a dinâmica de poder e as prioridades dos estados-membros.

O princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas (CBDR), estabelecido na UNFCCC, fundamentou a transferência de recursos financeiros, reconhecendo que países desenvolvidos têm maior responsabilidade e capacidade de arcar com o ônus financeiro e tecnológico para auxiliar os países em desenvolvimento. No entanto, sua implementação tem sido um ponto de constante atrito.

O Protocolo de Quioto (1997) introduziu mecanismos flexíveis como o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), que embora mobilizasse capital, foi criticado por não garantir benefícios equitativos às comunidades locais. O Fundo de Adaptação (AF), estabelecido sob o Protocolo de Quioto na COP7 (MARRAKECH, 2001), foi pioneiro ao permitir acesso "direto" para Entidades Nacionais Implementadoras (ENIs), mas a "direteza" do acesso era em nível de estado ou grandes agências nacionais, não alcançando as comunidades de forma autônoma.

O Acordo de Paris (2015), na COP21, reforçou o compromisso com a disponibilização de "recursos novos e adicionais", pavimentando o caminho para o Fundo Verde para o Clima (GCF), concebido para ser um pilar financeiro da UNFCCC. No entanto, o objetivo de US\$ 100 bilhões anuais para ações climáticas em países em desenvolvimento não foi atingido, e a proporção de financiamento para adaptação ainda é significativamente menor.

As COPs 27 (Sharm el-Sheikh, 2022) e 28 (Dubai, 2023) foram base para a discussão e criação do Fundo de Perdas e Danos (LDF)⁸⁷, que reconhece a necessidade de apoio a

⁸⁷ A controvérsia em torno da governança do novo Fundo de Perdas e Danos, operacionalizado na COP28, é um exemplo notável dessa tensão. A decisão de hospedar provisoriamente o Fundo no Banco Mundial por um período de quatro anos gerou uma forte oposição de países em desenvolvimento e da sociedade civil. A crítica central reside na percepção de que o Banco Mundial, com sua estrutura de governança dominada por doadores

países e comunidades vulneráveis que já sofrem com os impactos irreversíveis das mudanças climáticas. Contudo, a operacionalização de seus recursos e a garantia de acesso direto por comunidades afetadas ainda são desafios significativos.

Na COP29, em Baku, o debate sobre a Nova Meta Coletiva Quantificada (NCQG) expôs as maiores disputas em torno do financiamento climático. Apesar de estimativas apontarem a necessidade de trilhões de dólares anuais, o acordo final fixou apenas US\$ 300 bilhões por ano até 2035, muito abaixo das propostas do G77 + China (US\$ 1,3 trilhão) e de outros blocos (US\$ 440-900 bilhões). O resultado foi amplamente criticado como insuficiente e desigual, sobretudo porque 80% dos recursos continuam concentrados em regiões ricas, enquanto países mais vulneráveis, como pequenos Estados insulares, seguem praticamente excluídos. Metas específicas para esses países - US\$ 220 bilhões para os mais pobres e US\$ 39 bilhões para ilhas - foram eliminadas do texto final, reforçando a percepção de que o financiamento climático permanece distante das reais necessidades globais.

Ou seja, a estrutura de financiamento sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC) é complexa e envolve diversos fundos, cada um com suas próprias modalidades de acesso. Ainda sim, o conceito de "acesso direto" tem sido central nos debates sobre justiça climática, pois busca capacitar países e comunidades para gerir seus próprios projetos sem a necessidade de intermediários externos. A Tabela 17 sintetiza as principais características de acesso a alguns dos fundos mais relevantes.

ricos (em que os EUA detêm um poder de voto considerável), representa o modelo de financiamento intermediado que limita o acesso direto, a velocidade de desembolso e a autonomia dos países receptores. A resistência em aceitar o Banco Mundial como anfitrião do fundo reflete a desconfiança histórica sobre a sua capacidade de ser um canal ágil e equitativo, especialmente considerando as urgentes necessidades de resposta a eventos climáticos extremos. A aprovação da medida foi descrita como um compromisso político em que os países mais vulneráveis "precisaram abrir mão" de sua preferência por uma estrutura independente e democrática em troca da operacionalização imediata do fundo. Essa concessão ressalta a tensão fundamental entre o desejo por um sistema mais justo e a realidade das dinâmicas de poder no financiamento climático global.

Tabela 17 - Acesso direto aos mecanismos financeiros da UNFCCC

Mecanismo Financeiro (Fundo)	Modelo de Acesso	Entidades de Implementação	Requisitos de Elegibilidade e Barreiras
Fundo Verde para o Clima (GCF)	Acesso intermediado por entidades credenciadas (AEs).	AEs podem ser organizações públicas ou privadas, nacionais, subnacionais, regionais ou internacionais.	O processo de acreditação é complexo e exige que a entidade demonstre capacidade especializada, cumpra padrões fiduciários, de salvaguardas sociais e ambientais (Padrões de Desempenho da Corporação Financeira Internacional - IFC) e de política de gênero.
Fundo de Adaptação (AF)	Acesso Direto Aprimorado (EDA).	Entidades de Implementação (EIs): Nacionais (NIEs), Regionais (RIEs) e Multilaterais (MIEs).	O processo é considerado pioneiro e "deliberadamente simplificado" para permitir a flexibilidade e o acesso direto dos países anfitriões. Subsídios para formulação de projetos de até US\$ 150.000 podem ser fornecidos.
Global Environment Facility (GEF)	Acesso intermediado via agências credenciadas.	Agências do GEF: Instituições financeiras internacionais, agências da ONU e bancos de desenvolvimento regional.	O financiamento é acessado por meio dessas agências. Um acesso mais direto é possível para "atividades de capacitação", como a preparação de relatórios nacionais.

Fonte: do autor

Uma análise aprofundada da estrutura desses mecanismos revela que o próprio conceito de acesso ou financiamento direto é complexo e não uniforme. No GCF, o acesso direto é intermediado por entidades credenciadas (DAEs) que, embora possam ser nacionais, ainda precisam passar por um processo rigoroso e complexo de acreditação. Essa modalidade é distinta do modelo de Acesso Direto Aprimorado do Fundo de Adaptação, que é visto como um pioneiro ao simplificar o processo para as entidades de implementação nacionais, tornando o acesso mais flexível e acessível. A distinção entre esses modelos demonstra que o debate sobre acesso não se limita a eliminar intermediários, mas a determinar a natureza e a proximidade desses intermediários com os países e comunidades beneficiárias. As exigências burocráticas, como a demonstração de capacidades fiduciárias e a conformidade com salvaguardas complexas, representam uma barreira administrativa significativa para organizações menores e de base.

Além disso, a complexidade da arquitetura financeira internacional torna-se ainda maior quando observamos a multiplicidade de vias através das quais o financiamento climático é operacionalizado. Ela é composta por fontes bilaterais, multilaterais e mecanismos estabelecidos pela UNFCCC, contando com um vasto ecossistema de fundos públicos internacionais, mercados de carbono e fundos de investimento privados (SCHALATEK; WATSON, 2016). No Brasil, essa arquitetura se manifesta através da interação com esses diferentes canais, com particularidades nos fluxos e na participação de atores públicos e privados. Os canais de financiamento climático podem ser categorizados da seguinte maneira (NJOROGE *et al.*, 2024):

- Doações (*Grants*): Consideradas ideais para iniciativas de pequena escala ou de fases iniciais, fornecendo capital antecipado e flexibilidade. Embora sejam "dinheiro grátis", frequentemente vêm com condições rigorosas de como os fundos são gerenciados e reportados.
- Instrumentos de Dívida: Como empréstimos (comerciais ou concessionais) e títulos (verdes, de sustentabilidade, azuis). Estes são os mais prevalentes no cenário global, embora frequentemente requeiram projetos de grande escala e com fluxo de caixa previsível. O Manual GIZ aponta que "a dívida no nível do projeto é o instrumento mais preferido pelos financiadores" (p. 53), indicando uma preferência por abordagens que visam retorno financeiro.
- Instrumentos de Capital Próprio (*Equity*): Investimento em participação acionária, com expectativa de retornos a longo prazo.

- Instrumentos de Transferência/Compartilhamento de Risco: Como seguros e garantias, que visam tornar projetos mais atraentes para investidores privados.
- Financiamento Misto (*Blended Finance*): A combinação de capital público ou filantrópico concessional com capital privado, buscando "mobilizar capital privado" e "reduzir o risco para o capital privado" (p. 44).

Os canais através dos quais esses fundos fluem são diversos, incluindo instituições financeiras multilaterais (como o Banco Mundial, GCF), instituições bilaterais (agências de desenvolvimento), o setor privado e fundos climáticos nacionais e subnacionais (NJOROGÉ *et al.*, 2024).

Os Canais Multilaterais incluem iniciativas e fundos vinculados ou não à UNFCCC, como o Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF), o Fundo de Adaptação (AF), o Fundo Verde para o Clima (GCF) e o recém-criado Fundo de Perdas e Danos (LDF), além dos Fundos de Investimento Climático (CIFs) e Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (MDBs). Nesses canais, o conceito de "acesso direto" refere-se principalmente à capacidade de um país acessar fundos diretamente através de uma Entidade Implementadora Nacional (EIN), como a NEMA no Quênia, em vez de via grandes organizações multilaterais (NJOROGÉ *et al.*, 2024). Essa é uma forma de simplificar o canal de entrega, mas não necessariamente de redefinir as dinâmicas de poder ou os termos do engajamento. Ou seja, embora alguns canais tenham mecanismos de "acesso direto" para Entidades Nacionais Implementadoras (ENIs), esse nível de "direto" ainda se refere a instituições estatais ou grandes ONGs nacionais já estabelecidas, não se estendendo às comunidades de base e suas organizações autônomas.

A complexidade burocrática dos processos de acreditação e as exigências de *due diligence* são onerosas, exigindo estruturas jurídicas, contábeis e de gestão de projetos que poucas organizações comunitárias possuem, incentivando a intermediação. Além disso, as ações de mitigação historicamente recebem um volume significativamente maior de financiamento em comparação com as ações de adaptação, nem sempre alinhadas às necessidades mais urgentes de adaptação das comunidades vulneráveis. Dados agregados de fundos multilaterais mostram que apenas uma fração mínima do financiamento chega efetivamente às comunidades na ponta (OECD, 2025).

Os Canais Bilaterais, Regionais e Nacionais, administrados por agências de desenvolvimento de países doadores, como IKI, ICF e NICFI, também operam através de intermediários, governos ou grandes ONGs. A governança nesses canais pode ser mais

flexível, mas a transparência e a capacidade de diálogo direto com as comunidades ainda são limitadas. Há pouca clareza ou indisponibilidade de dados sobre uma parte substancial do financiamento climático, especialmente o oriundo do setor privado e das iniciativas bilaterais, regionais e nacionais, dificultando o rastreamento dos recursos até a base e a avaliação da efetividade do financiamento para PIPACL.

Adicionalmente, diversos países em desenvolvimento e grupos regionais estabeleceram seus próprios fundos e canais, como o Fundo Amazônia no Brasil. Na América Latina, o fluxo financeiro concentra-se nas maiores economias, predominantemente para mitigação, com uma parcela significativamente menor para adaptação, e ainda menos direcionada a mecanismos de acesso direto por PIPACL (INSTITUTO TALANOA, 2024).

Assim, conclui-se que há uma variedade de canais, com diferentes modelos de governança e foco, coexiste para atender às necessidades de mitigação e adaptação. A Tabela 18 a seguir categoriza esses canais, proporcionando uma visão mais completa da arquitetura de financiamento.

Tabela 18 - Tipos, exemplos e características de canais de financiamento

Tipo de Canal	Exemplo	Modelo de Governança	Foco Principal	Vantagens	Desvantagens
Multilateral	GCF, GEF, Fundo de Perdas e Danos.	Governança complexa e centralizada, geralmente por conselhos de países membros e agências de implementação.	Grandes projetos de mitigação e adaptação em escala nacional ou regional.	Capacidade de mobilizar grandes volumes de capital e gerenciar projetos de alta complexidade.	Processos lentos e burocráticos, altos custos operacionais e dificuldade de acesso direto para comunidades.
Nacional/Bilateral	Fundo Amazônia, Iniciativa Climática Internacional (IKI).	Governança nacional com supervisão dos países doadores e participação de diversos setores (governo, sociedade civil, setor privado).	Prevenção de desmatamento, conservação e desenvolvimento sustentável.	Maior transparência e participação social (Comitê Orientador - COFA).	Foco geográfico limitado e dependência da vontade política dos países doadores.
Mercado Privado	Mercados Voluntários de Carbono (VCM) ⁸⁸ .	Baseado em padrões de mercado e princípios de "adicionalidade".	Compensação de emissões através de projetos de mitigação, como florestamento e manejo florestal.	Atrai capital privado, incentiva a inovação e permite que empresas alcancem metas de carbono.	Falha em recompensar áreas de baixa degradação (HFLD) e falta de inclusão de comunidades.

Fonte: do autor

⁸⁸ Uma análise da dinâmica do mercado voluntário de carbono (VCM) revela uma falha de desenho sistêmica que perpetua a iniquidade. O modelo de financiamento do VCM é amplamente baseado no princípio da "adicionalidade", que exige que um projeto prove que as reduções de emissões não teriam ocorrido sem a intervenção financeira. Essa abordagem, embora lógica para o mercado, beneficia projetos em áreas com altas taxas de desmatamento e, por consequência, com uma ameaça mais óbvia. Em contrapartida, penaliza as regiões de "Alta Floresta e Baixo Desmatamento" (HFLD), que são justamente os territórios geridos e protegidos por povos indígenas e comunidades locais. Ao já manterem suas florestas em pé, os PIPACL têm dificuldade em comprovar a adicionalidade e, por isso, recebem menos financiamento. O sistema, em vez de recompensar o sucesso na conservação, privilegia a intervenção em áreas onde a falha é iminente, perpetuando a iniquidade e ignorando a contribuição histórica dos guardiões das florestas.

De todo modo, essa evolução demonstra a crescente complexidade e o caráter multiforme do financiamento climático. O padrão predominante tem sido a canalização de recursos através de grandes instituições - governos, bancos multilaterais, agências da ONU e ONGs internacionais - configurando um modelo de financiamento, que, apesar de mobilizar volumes substanciais de capital, frequentemente falha em alcançar as comunidades que estão na linha de frente dos impactos e das soluções climáticas, perpetuando o problema da intermediação e da falta de autonomia local.

5.2 A questão dos intermediários

Mas afinal, qual é o problema da intermediação? O fluxo de financiamento para direitos territoriais e conservação baseada na comunidade é caracterizado por um desvio significativo e ineficiente de recursos dos destinatários pretendidos. Pesquisas da Rainforest Foundation Norway e da Rights and Resources Initiative (2002) descobriram que, de aproximadamente US\$ 2,7 bilhões em financiamento de conservação destinado aos PIPACL entre 2011 e 2020, apenas 17% realmente os alcançou. Este número, no entanto, provavelmente superestima o valor real, pois inclui custos de implementação de projetos e taxas cobradas por intermediários.

Esse vazamento substancial é um resultado direto dos modelos financeiros empregados pelos intermediários. Um excelente exemplo são as taxas administrativas e operacionais que eles retêm por seus serviços. Algumas organizações intermediárias proeminentes podem reter cerca de 8% do total do financiamento concedido para despesas administrativas (HALLETT, 2025). Embora essa porcentagem possa parecer razoável à primeira vista, seu efeito cumulativo no financiamento em larga escala é impressionante. Uma doação filantrópica de US\$ 100 milhões veria US\$ 8 milhões consumidos apenas por custos de intermediação. Dado que o valor total alocado anualmente por intermediários pode ser de US\$ 2 bilhões a US\$ 3 bilhões, esse custo administrativo pode equivaler a entre US\$ 160 milhões e US\$ 240 milhões que não apoiam diretamente missões sem fins lucrativos. Para organizações de base que operam com margens apertadas, cada dólar cobrado como taxa é um dólar que não pode ser usado para ajuda direta, forçando-as a reduzir serviços essenciais e capacidades operacionais.

Agravando ainda mais essa ineficiência está o fenômeno do armazenamento de fundos, particularmente por fundações privadas e fundos aconselhados por doadores

(Donor-Advised Funds - DAFs). Estes são intermediários que, embora tecnicamente caritativos, são controlados pelos próprios doadores. Em 2022, significativos 41 centavos de cada dólar de doação individual foram para uma fundação privada ou um DAF, um aumento de 37% em 2021 (COLINVAUX, 2022). Este modelo apresenta um desafio fundamental para o desembolso oportuno de fundos para instituições de caridade em funcionamento. As fundações privadas são obrigadas a desembolsar apenas um mínimo de 5% de seus ativos anualmente, e os DAFs não têm nenhuma exigência de desembolso. Isso significa que os fundos destinados a fins de caridade podem ser mantidos indefinidamente, atrasando seu impacto no terreno por décadas. Em 2021, por exemplo, US\$ 2,5 bilhões em subsídios fluíram de um DAF para outro, obscurecendo ainda mais o destino final desses fundos e atrasando seu uso (COLINVAUX, 2022).

Os dados sobre baixos percentuais de financiamento direto, altas despesas administrativas e o armazenamento de capital em DAFs não são problemas isolados. Eles são facetas interconectadas de um sistema ineficiente. Os fundos que não chegam às comunidades são absorvidos por custos operacionais ou não são desembolsados. Isso sugere um desalinhamento fundamental de incentivos: o sistema atual parece ser otimizado para a conveniência do doador e a manutenção do intermediário, em vez de maximizar o impacto no território. Essa ineficiência sistêmica não é um mero acidente, mas uma característica fundamental do modelo de financiamento atual.

A dependência de intermediários é frequentemente apresentada como um componente necessário e até benéfico do cenário de financiamento. Grandes fundações como a MacArthur Foundation afirmam que usam intermediários para "aproveitar o conhecimento, as conexões, as redes, a experiência e os recursos" que essas entidades possuem (MACARTHUR FOUNDATION, 2025). Eles são vistos como essenciais para gerenciar programas complexos em larga escala e garantir a prestação de contas. Diz-se que os intermediários atuam como facilitadores e tradutores, preenchendo a lacuna entre doadores e organizações de base, ajudando a negociar subsídios e a conceituar estratégias. O Fundo Verde para o Clima (GCF) reconhece de forma semelhante a importância dos intermediários, observando que trabalham com parceiros para garantir que os povos indígenas "desempenhem um papel fundamental" (GCF, 2024).

No entanto, os supostos benefícios dos intermediários são ofuscados por suas limitações sistêmicas, que resultaram em se tornarem barreiras em vez de pontes para o empoderamento. Uma barreira fundamental é o "mito da capacidade" onipresente e profundamente enraizado - a noção de que os PIPACL carecem inerentemente das

habilidades de gestão financeira e da infraestrutura institucional para lidar diretamente com financiamento em larga escala. Essa narrativa, que é perpetuada pelos próprios intermediários, serve para racionalizar o sistema atual. A realidade é que os requisitos rígidos de elegibilidade e administrativos de doadores bilaterais e multilaterais, muitas vezes desenvolvidos em consulta com e por intermediários, criam um ciclo de dependência autoalimentado. O problema não é a capacidade da comunidade de realizar trabalho de conservação - que é cientificamente comprovado como altamente eficaz - mas a natureza inflexível e burocrática do modelo de financiamento.

Uma limitação relacionada é o claro viés geográfico e social no ecossistema de financiamento. As organizações sem fins lucrativos de apoio e os intermediários são mais prevalentes em áreas mais ricas, urbanas ou bem conectadas (FUENTENE BRO, 2024). Esse fenômeno, frequentemente referido como "viés urbano", reforça as desigualdades existentes no acesso ao financiamento da conservação e do clima. Comunidades rurais e isoladas, que frequentemente abrigam os mais importantes territórios biodiversos, carecem da proximidade com os recursos, a riqueza e as oportunidades de networking que as ONGs urbanas desfrutam. Essa disparidade na capacidade de arrecadação de fundos significa que as organizações rurais, mesmo com seu profundo conhecimento local e presença no território, lutam para garantir o financiamento necessário e não conseguem competir com suas contrapartes urbanas em um mercado concorrido.

Os intermediários surgiram inicialmente para preencher a lacuna entre doadores grandes e distantes e as comunidades que lideram o trabalho no território. No entanto, a análise demonstra que eles evoluíram para algo mais. O "mito da capacidade" é um excelente exemplo dessa evolução: a solução - a gestão intermediária - tornou-se uma racionalização para o problema - a falta de financiamento direto. As taxas, a burocracia e o viés urbano são todos sintomas de um sistema onde os intermediários se tornaram elementos permanentes, institucionalizando as próprias barreiras que deveriam superar. Em vez de capacitar as comunidades para atravessar a ponte para a independência financeira, eles se tornaram barreiras, controlando o acesso e perpetuando desequilíbrios de poder.

5.3 O imperativo do financiamento direto

Um crescente corpo de evidências demonstra que a mudança de um modelo dominado por intermediários para um de financiamento direto não é apenas um ato de justiça, mas uma

necessidade estratégica para alcançar resultados de conservação mais eficazes e sustentáveis. Os dados sobre a eficácia dos PIPACL na proteção da biodiversidade são estatisticamente robustos.

Por exemplo, análises em diversas regiões do mundo têm revelado que áreas sob governança e posse de povos indígenas e comunidades locais apresentam taxas de desmatamento significativamente mais baixas e melhor conservação da biodiversidade do que áreas protegidas geridas pelo Estado ou outras formas de gestão (DAWSON *et al.*, 2021). Estima-se que territórios indígenas e comunitários no mundo abranjam cerca de 36% das florestas intactas remanescentes, e que aproximadamente 80% da biodiversidade terrestre esteja em terras tradicionalmente geridas por esses povos. Conforme discutido em capítulos anteriores desta tese, a luta dos PIPACL pelo reconhecimento de seus direitos territoriais e suas formas de governança é indissociável da proteção ambiental e da construção de estratégias eficazes de resiliência climática.

Um estudo focado na Amazônia brasileira descobriu que, uma vez que as terras foram legalmente reconhecidas e tituladas para as comunidades indígenas, as taxas de desmatamento diminuíram significativamente dentro desses territórios (BARAGWANATH; BAYI, 2020). O estudo, publicado no *Proceedings of the National Academy of Sciences* (PNAS), descobriu que comunidades equipadas com tecnologia e apoio direto tiveram 52% menos perda florestal do que comunidades semelhantes sem a tecnologia apenas no primeiro ano. Isso demonstra que o apoio direto aos direitos territoriais e à gestão liderada pela comunidade é uma estratégia de conservação muito mais eficiente e eficaz do que muitos modelos indiretos.

O impacto positivo do financiamento direto se estende além das métricas puramente ecológicas, produzindo um "triplo resultado" de gestão ambiental, justiça social e desenvolvimento econômico sustentável. Um estudo sobre pagamentos por serviços ambientais no México (ALIX-GARCIA *et al.*, 2018) descobriu que os pagamentos diretos às comunidades para a gestão florestal não apenas resultaram em um aumento das atividades de conservação - como patrulhamento para atividades ilegais e construção de aceiros - mas também fortaleceram significativamente o "capital social". O estudo encontrou um aumento estatisticamente significativo de 8% a 9% no capital social da comunidade, incluindo envolvimento em assembleias, capacidade de resolver conflitos e aumento da confiança entre os membros. Investimentos diretos em comunidades podem apoiar uma ampla gama de projetos locais, desde ecoturismo e agricultura sustentável até o desenvolvimento de

lideranças juvenis e energias alternativas, o que cria empregos verdes locais e tira as pessoas da pobreza.

O paradigma tradicional do financiamento separa os resultados ecológicos dos sociais ou econômicos. A evidência, no entanto, demonstra que essa é uma falsa dicotomia. O financiamento direto, ao capacitar as comunidades para abordar suas próprias necessidades e prioridades autodeterminadas, produz uma forma mais holística e resiliente de conservação ambiental e climática. A decisão de uma comunidade de proteger uma floresta não é apenas uma escolha ambiental; é uma escolha econômica e social, garantindo seu bem-estar de longo prazo e sua sobrevivência cultural. O retorno do investimento é, portanto, amplificado, pois cada dólar contribui para múltiplos objetivos interligados, desde a proteção do habitat até a criação de empregos e o alívio da pobreza.

Nesse cenário, o financiamento direto para PIPACL deixou de ser apenas um tema de inovação em mecanismos de doação para se consolidar como objeto central da agenda ambiental global desse público (INDIGENOUS COLLABORATION, 2025). Trata-se de uma variedade de modelos apresentados por diversos atores como mais eficaz e equitativo para a proteção da biodiversidade e a mitigação das mudanças climáticas, em contraste com os arranjos tradicionais de financiamento, criticados por sua baixa efetividade no nível comunitário e por reproduzirem relações de dependência.

Críticas recorrentes apontam que, no modelo intermediado, parte substancial dos fundos é absorvida por custos operacionais e estruturas burocráticas de organizações intermediárias. Lideranças indígenas têm expressado a percepção de que esse arranjo limita o protagonismo das comunidades, restringindo sua participação à dimensão consultiva em conselhos e instâncias decisórias. Nesse sentido, argumenta-se que o controle sobre os fluxos financeiros equivale ao controle sobre a definição de prioridades, agendas e estratégias de ação. Assim, o financiamento direto não propõe a eliminação das atividades-meio, mas sim que estas também sejam planejadas e conduzidas por PIPACL, garantindo que todos os aspectos do financiamento - operacionais e estratégicos - reflitam sua autonomia e capacidade de decisão.

A proposta de financiamento direto está associada, portanto, ao fortalecimento das próprias instituições políticas, jurídicas e econômicas dos PIPACL, sendo uma leitura radical e criativa de conquistas como a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho trata sobre Povos Indígenas e Tribais e do Consentimento Livre, Prévio e Informado (CLPI), que reconhecem o

direito desses povos a dispor dos meios necessários para manter e desenvolver suas instituições autônomas.

Nesse cenário nos últimos anos, observa-se o surgimento de um ecossistema próprio de financiamento comunitário, composto por fundos autônomos (como o Fundo Podáali e o Fundo Babaçu no Brasil, Mesoamerican Territorial Fund na América Central, e o Indigenous Peoples of Asia Solidarity Fund (IPAS)) e iniciativas de *advocacy* (como a rede International Funders for Indigenous Peoples e a Plataforma Shandia da Aliança Global de Comunidades Territoriais - AGCT). Esses mecanismos são geridos pelas próprias comunidades e associados à ideia de fortalecimento da autonomia institucional e do controle direto sobre os recursos.

Esses fundos são únicos porque são construídos sobre um conjunto diferente de princípios do que a filantropia tradicional. O Fundo Podáali, em edital recente (Prêmio Ciências Indígenas: “Soluções Ancestrais pelo Clima, pela Amazônia e por Todas as Vidas”, 2025) por exemplo, celebra e investe na gestão liderada por indígenas e no conhecimento tradicional, em vez de priorizar a ciência “ocidental”, que é o foco de grande parte do financiamento disponível. Esses fundos fornecem subsídios que apoiam um amplo espectro de necessidades, desde conservação e direitos territoriais até justiça econômica, igualdade de gênero e segurança alimentar, reconhecendo a interconexão dessas questões. O Mesoamerican Territorial Fund apoiou com sucesso atividades empresariais e econômicas baseadas em comunidades que criam oportunidades para os PIPACL prosperarem.

O surgimento desses fundos significa uma profunda mudança de poder. As comunidades não são mais apenas receptoras passivas de ajuda; elas estão se tornando agentes ativos no cenário filantrópico, criando suas próprias estruturas institucionais para gerenciar e distribuir recursos com base em suas próprias prioridades. Esse movimento é um desafio direto ao modelo centralizado e hierárquico da filantropia e do financiamento tradicional e uma poderosa demonstração da autodeterminação dos povos. Plataformas como a Visão Shandia, criada pela Global Alliance of Territorial Communities, estão ajudando a conectar e apoiar esses fundos regionais e continentais, fomentando um ecossistema global de finanças comunitárias.

Paralelamente, instituições financeiras tradicionais, como o Banco Mundial, o BNDES e o Fundo Verde para o Clima, têm promovido reformas para simplificar o acesso aos recursos, embora barreiras burocráticas e políticas ainda persistam. Em resposta à demanda dos PIPACL, os bancos multilaterais de desenvolvimento (MDBs) vêm introduzindo adaptações. O Banco Mundial, por exemplo, implementou o padrão ESS7, que estabelece salvaguardas específicas para os direitos indígenas, e criou experiências de

financiamento direto, como o DGM, governado por comitês com maioria indígena. Iniciativas de diálogo, como a estabelecida entre o BID e a COICA, também apontam avanços incrementais nessa direção.

Além disso, alguns governos e doadores tradicionais têm começado a apoiar modelos mais flexíveis e de longo prazo, em contraste com os subsídios curtos e altamente direcionados que historicamente dominaram o campo. O Legacy Landscapes Fund (LLF), por exemplo, fornece subsídios de 15 anos, de US\$ 1 milhão anuais, diretamente a organizações de PIPACL, enquanto o Programa de Pequenos Subsídios do GEF (GEF SGP) disponibiliza até US\$ 75.000 para organizações comunitárias locais. Pesquisas mostram que esse tipo de financiamento flexível permite que as organizações sejam mais estratégicas, sustentáveis e resilientes, possibilitando investimentos em sua própria estrutura institucional, formação de lideranças e retenção de pessoal - aspectos geralmente inviabilizados pelo financiamento baseado em projetos (DUSHKOVA; IVLIEVA 2024). Ainda assim, novos modelos como o LLF revelam tensões e contradições: ao exigir experiência prévia na gestão de grandes orçamentos, acabam excluindo grupos de base em estágios iniciais de fortalecimento. Esse paradoxo evidencia a necessidade de mecanismos transitórios e de uma revisão dos critérios de elegibilidade, para que as inovações não acabem por reproduzir as velhas barreiras sob novas roupagens.

No Brasil, o BNDES, gestor do Fundo Amazônia, apoia projetos de PIPACL, buscando integrar desenvolvimento socioambiental e conservação. Entretanto, estudos indicam que apenas 3% dos recursos do Fundo Amazônia foram destinados a organizações indígenas, evidenciando a persistência de lacunas entre discurso político e implementação prática (HORN, 2023).

Para melhor ilustrar os dilemas discutidos, pode-se contrastar dois arranjos predominantes: o modelo intermediado e o modelo direto. No primeiro, os recursos são canalizados via ONGs internacionais, governos ou agências multilaterais, e a tomada de decisão permanece sob controle de intermediários e financiadores, cabendo às comunidades apenas participação consultiva limitada. O controle sobre os recursos é, portanto, externo, com critérios de prestação de contas e agendas definidos por terceiros. Esse modelo tende a absorver parte significativa dos valores em custos operacionais e burocráticos, retendo, em alguns casos, até 8% do valor do subsídio em despesas administrativas ou mesmo imobilizando capital em fundos patrimoniais por longos períodos. Seus resultados ecológicos e socioeconômicos são variáveis, muitas vezes filtrados por programas centralizados e de curta duração, com baixa previsibilidade. Politicamente, reforça relações de dependência e

subordinação, tratando as comunidades como beneficiárias passivas e limitando seu protagonismo.

No modelo direto, por sua vez, os recursos chegam a fundos, organizações e movimentos indígenas e comunitários sem intermediação excessiva. Isso garante maior autonomia na definição de prioridades, uso dos recursos e mecanismos de fiscalização, permitindo que atividades-meio e de gestão também sejam conduzidas pelas próprias comunidades. Evidências empíricas demonstram que esse arranjo é mais efetivo: territórios indígenas e comunitários legalmente titulados apresentam taxas de desmatamento até 66% menores e maior capacidade de sequestro de carbono. Além disso, o modelo direto gera um “triplo resultado” - benefícios ambientais, sociais e econômicos - ao fortalecer o capital social, a coesão comunitária e a autodeterminação. Seu caráter flexível permite adaptar-se às prioridades locais em constante transformação e construir capacidade institucional de longo prazo. Apesar disso, não está isento de riscos: desafios de capacidade administrativa, exigências de comprovação de experiência em gestão de grandes orçamentos (como no caso do Legacy Landscapes Fund) e riscos de segurança para lideranças locais podem limitar o acesso de grupos de base mais vulneráveis.

Tabela 19 - Comparativo entre modelo de financiamento intermediado e direto

Crítério	Financiamento Intermediado	Financiamento Direto
Fluxo de Recursos	Doadores > Fundos Multilaterais > Entidades de Implementação > Projetos.	Doadores > Fundo Liderado por Comunidades > Projetos Locais.
Velocidade	Lenta, devido a processos complexos de acreditação, aprovação e monitoramento.	Rápida e ágil, com desembolsos diretos para as comunidades.
Custos Operacionais	Altos, incluindo salários de especialistas, consultorias e burocracia institucional.	Potencialmente menores, mas exigem investimento inicial em capacitação e estrutura administrativa para as comunidades.
Controle e Governança	Centralizado, com poder de decisão nas agências e conselhos dos fundos.	Descentralizado, com poder de decisão transferido para as comunidades e entidades locais.
Capacidade de Risco	Maior capacidade para gerenciar grandes projetos e absorver riscos financeiros.	Maior adaptabilidade e conhecimento local, mas menor capacidade de absorção de grandes riscos financeiros.

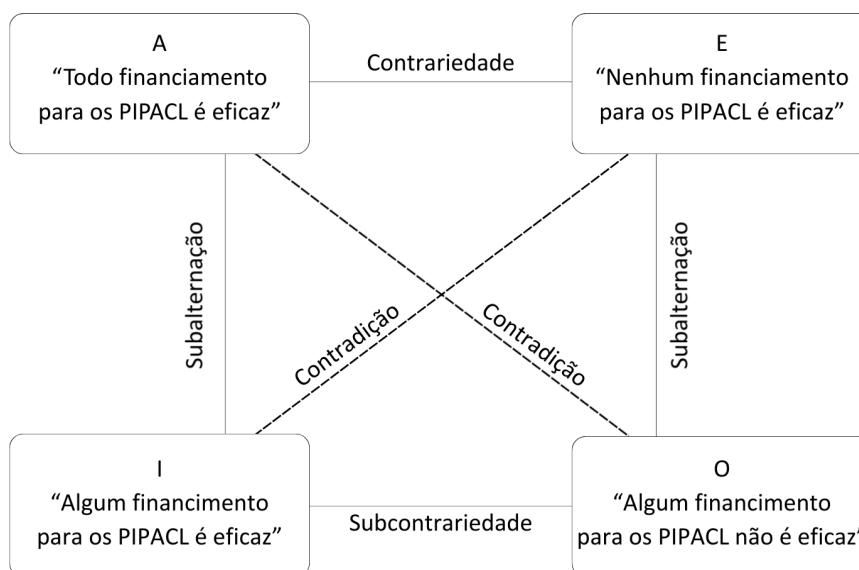
Fonte: do autor

O futuro do financiamento climático e da conservação não exige a eliminação completa dos intermediários, mas sim uma reorientação fundamental de seu papel. Um modelo mais eficaz vê os intermediários como facilitadores da transferência de poder, em vez de estruturas permanentes. Nessa nova capacidade, sua missão seria alavancar sua credibilidade e experiência para capacitar as comunidades, fornecendo o apoio necessário para que elas eventualmente gerenciem seus próprios fundos diretamente.

Um exemplo bem-sucedido desse papel transitório é a parceria entre a Rainforest Foundation US (RFUS) e a Global Alliance of Territorial Communities (GATC). A RFUS forneceu patrocínio fiscal, que absorveu a complexidade administrativa de grandes subsídios e preencheu atrasos nos desembolsos, permitindo que a GATC se concentrasse principalmente na programação. Esse apoio estratégico permitiu que o orçamento da GATC crescesse e os ajudou a garantir US\$ 2 milhões adicionais em financiamento direto, tudo isso preservando sua identidade política e autonomia (RFUS, 2025). Este caso demonstra que os intermediários podem ser instrumentais na transição, fornecendo o apoio que as comunidades precisam para eventualmente manter e gerir recursos por si mesmas, enquanto abrem novos caminhos para outros seguirem. O papel ideal para um intermediário é construir uma ponte, não ser uma barreira ou uma necessidade permanente. Essa abordagem é fundamental para criar um ecossistema de financiamento robusto e diversificado que não dependa de um único caminho.

Esse exemplo também oferece um ponto de entrada para uma análise mais ampla a partir do Quadrado das Oposições, ferramenta clássica da lógica aristotélica que permite examinar a validade e a tensão entre proposições universais e particulares. Aplicado ao debate sobre financiamento para povos indígenas, afrodescendentes e comunidades locais (PIPACL), esse arcabouço revela a coexistência de modelos eficazes e ineficazes, desvelando o caráter estruturalmente contraditório do sistema.

Diagrama 09 - Quadrado das oposições aplicado ao financiamento direto



Fonte: do autor

Enquanto experiências como a da GATC e de fundos autônomos demonstram a validade da proposição I ("algum financiamento para os PIPACL é eficaz"), a persistência de entraves burocráticos, retenções excessivas de recursos por intermediários e falhas recorrentes na efetividade dos mecanismos multilaterais confirmam igualmente a proposição O ("algum financiamento para os PIPACL não é eficaz"). Assim, a análise lógica desloca o foco das visões absolutas - que sustentariam as proposições universais A e E - para um terreno de subcontrariedade, no qual a verdade está na coexistência entre eficácia e ineficácia. Essa ambivalência não é um impasse, mas sim a chave para compreender as tensões que movem o campo, pois evidencia que a transformação institucional depende tanto da crítica aos modelos dominantes quanto da valorização das inovações que emergem nas margens do sistema.

5.4 Fundamentação e diretrizes

Então, como já dito anteriormente, a demanda por financiamento direto está fundamentada na percepção de que há uma injustiça na divisão dos recursos climáticos que precisa ser corrigida e na radicalização do arcabouço de direitos que vêm sendo conquistados

nas últimas duas décadas. Adicionalmente, o financiamento direto surge outra vez como uma radicalização desse direito conquistado para permitir que os PIPACL conduzam seus próprios processos decisórios e implementem soluções de forma independente, sem imposições externas. E desde o Relatório Stern (2007) pelo menos, uma série de estudos e relatórios têm reconhecido a importância do financiamento de iniciativas indígenas para a mitigação das mudanças climáticas e a preservação de ecossistemas, reforçando a relevância histórica e científica dessa abordagem.

Entre as organizações que têm tentando sistematizar o conceito de financiamento direto, merece destaque a Aliança Global de Comunidades Territoriais (AGCT), já citada em capítulos anteriores. A AGCT constitui uma plataforma representativa de 35 milhões de pessoas em 24 países da Ásia, África e América Latina, com foco na defesa dos direitos coletivos territoriais. A missão da AGCT consiste em promover o reconhecimento da autonomia e do desenvolvimento livre das comunidades, destacando seu papel como atores estratégicos na gestão sustentável dos territórios e na mitigação das mudanças climáticas. Entre suas cinco prioridades estratégicas, a demanda por financiamento direto se destaca, visando disponibilizar recursos adequados e acessíveis para apoiar ações climáticas autônomas implementadas localmente. A AGCT argumenta que o investimento direto em seus territórios é relevante não apenas para as comunidades, mas também para a mitigação global de problemas como mudanças climáticas, desertificação e perda de biodiversidade.

O Fórum Shandia, vinculado a AGCT, funciona como um espaço estratégico para discutir a arquitetura global de financiamento climático e de biodiversidade, colocando os PIPACL no centro das negociações. O fórum reúne lideranças indígenas e de comunidades locais⁸⁹, representantes governamentais, filantrópicos e do setor privado. Trata-se de um mecanismo de *advocacy* que busca criar canais de interlocução direta entre comunidades e financiadores, reduzindo a dependência de intermediários tradicionais, como grandes ONGs e agências multilaterais. Essa abordagem visa legitimar a capacidade das comunidades de gerir recursos diretamente e negociar em igualdade de condições, evidenciando que a presença de terceiros não é uma condição necessária para a gestão eficaz de recursos.

O conceito de "Visão Shandia" descreve um ecossistema de financiamento que busca minimizar ineficiências e garantir que os recursos alcancem as comunidades de forma direta. Para operacionalizar a Visão Shandia, a AGCT lançou a Plataforma Shandia, concebida como um instrumento de acesso sustentável e oportuno a financiamento direto para ações de

⁸⁹ A Aliança Global chegou a ter cadeiras para afrodescendentes em algum momento, mas hoje os afrodescendentes estão organizados em uma coalizão a parte, a CITAFRO.

mitigação climática e proteção da biodiversidade. A plataforma atua como facilitadora da interlocução entre financiadores e comunidades, priorizando mecanismos regionais e nacionais já existentes. A AGCT projeta que, ao longo da próxima década, a Plataforma Shandia possa arrecadar e distribuir aproximadamente 300 milhões de dólares, demonstrando a escala pretendida e a confiança na eficácia do modelo de financiamento direto.

A rede International Funders for Indigenous Peoples também se debruçou sobre a base relacional do financiamento direto, articulada em "5 R's da Filantropia Indígena": Respeito, Relações, Responsabilidade, Reciprocidade e Redistribuição (INDIGENOUS COLLABORATION, 2025). Esses princípios transformam a natureza da interação entre financiadores e comunidades:

- Respeito: Implica reconhecer os direitos, as cosmovisões e os sistemas de governança indígenas como legítimos e robustos, adaptando as práticas de *due diligence* para acomodá-los. Significa "soltar expectativas impraticáveis e deslocadas de poder exercer controle sobre o tempo, o progresso e os resultados prescritos" (p. 34).
- Relações: A confiança é construída ao longo do tempo, através de "presença mútua, experiências compartilhadas e engajamento consistente". Isso exige que os financiadores se comprometam com o "suporte geral de vários anos" e se envolvam com as comunidades "fora dos ciclos formais de relatórios" (p. 48).
- Responsabilidade: A filantropia deve assumir a responsabilidade por seu "papel histórico e contínuo no reforço das iniquidades sistêmicas" (p. 49). Isso se traduz em simplificar os processos de concessão de doações, financiar operações centrais (e não apenas projetos) e deferir à liderança e expertise indígenas.
- Reciprocidade: Desafia o fluxo tradicional unidirecional de recursos, encorajando uma relação mais "equilibrada e respeitosa onde aprendizado, cuidado e insight são trocados" (p. 50). Os financiadores são convidados a se tornarem co-aprendizes e a apoiar a capacidade dos FLIs de contribuir para a educação dos doadores.
- Redistribuição: Não se trata de caridade, mas de justiça. Exige uma "reestruturação fundamental de como os recursos e o poder de decisão fluem", com o objetivo de "transferir o controle" e "direcionar recursos para

comunidades historicamente desapropriadas" (p. 51). A perspectiva indígena vê o financiamento filantrópico como "uma forma de justiça 'por tudo o que nos foi tirado, o tempo todo'" (p. 43).

Ou seja, a demanda por financiamento direto não é meramente um apelo à eficiência financeira; é uma articulação de um imperativo estratégico e moral. Os princípios desse novo modelo de financiamento são fundados em uma redefinição completa da relação doador-comunidade. Ele se move de uma estrutura doador-beneficiário para uma parceria enraizada no respeito mútuo e em objetivos compartilhados. A Fundação Ford destaca que essa abordagem oferece "novas oportunidades para os financiadores investirem diretamente em organizações de PI e CL, mudar os desequilíbrios de poder que foram historicamente incorporados na filantropia e nos programas de cooperação internacional, e estabelecer um novo modelo de como comunidades e financiadores podem trabalhar juntos" (FORD FOUNDATION, 2025). E não se limita aos canais internacionais e filantrópicos.

No México, comunidades indígenas em Michoacán têm historicamente enfrentado marginalização, pobreza estrutural e acesso limitado a recursos públicos. Tradicionalmente, os fundos públicos destinados ao desenvolvimento indígena eram canalizados por meio de governos municipais, muitas vezes sem chegar efetivamente às comunidades beneficiárias. Em resposta a problemas crônicos de segurança e subfinanciamento sistêmico, essas comunidades iniciaram o movimento pelo "Direito ao Orçamento Direto" (*"Right to Direct Budgeting"*), buscando acesso direto a recursos públicos, contornando intermediários municipais. Um marco decisivo ocorreu em Pichátaro, em 2016, quando líderes Purhépecha obtiveram sucesso em litígio judicial para garantir uma parcela proporcional dos orçamentos públicos, fundamentando-se em violações de direitos humanos e na incapacidade do governo de assegurar segurança e serviços básicos (TIAL, 2025).

O movimento evoluiu de vitórias judiciais isoladas para um reconhecimento sistêmico e legislativo da autogestão indígena. Em 2021, foi promulgada legislação que garante o orçamento direto às comunidades indígenas, e até 2025 mais de 40 comunidades em Michoacán passaram a exercer esse direito, com reformas em nível nacional começando a se consolidar (TIAL, 2025). A trajetória evidencia que a inovação institucional não se limita a mudanças de políticas, mas envolve a redistribuição de poder, o fortalecimento da capacidade legal e administrativa das comunidades, e a criação de modelos financeiros alternativos que assegurem recursos diretamente aos que vivem e preservam seus territórios.

Esse exemplo ilustra como movimentos de base podem reconfigurar fluxos financeiros e estruturas de governança, estabelecendo precedentes de participação efetiva, responsabilização comunitária e inclusão nas decisões que impactam diretamente suas vidas. (TIAL, 2025). Ao retomar o controle sobre os fundos públicos que antes eram canalizados através de intermediários municipais, eles não apenas garantiram que os recursos chegassem àqueles que mais precisavam e construíram estruturas de governança alternativas que mesclavam práticas tradicionais com processos administrativos formais. Isso demonstra que a luta pelo controle financeiro é uma luta pela legitimidade institucional. Prova que, ao retomar os fluxos financeiros, essas comunidades estão fundamentalmente reestruturando as finanças públicas para apoiar a tomada de decisões liderada pela comunidade, desafiando assim os modelos econômicos convencionais e construindo um sistema de governança mais resiliente.

Nesse contexto, o financiamento direto se configura como um componente central da agenda ambiental global dos PIPACL, articulando princípios de autonomia, soberania territorial e participação plena na definição de prioridades e estratégias. As propostas de avanço não buscam apenas transpor barreiras burocráticas e legais, mas também reconfigurar relações de poder, promovendo a soberania territorial e decisória dessas comunidades. O financiamento direto é concebido com múltiplas funções: assegurar que os recursos alcancem efetivamente a base comunitária; fortalecer mecanismos de governança e instituições locais; valorizar o conhecimento tradicional; e promover a autodeterminação em todas as etapas do ciclo de financiamento. Ele não é visto como um fim em si mesmo, mas como um instrumento de empoderamento, capaz de apoiar a implementação de ações socioambientais, a proteção da biodiversidade e a justiça climática.

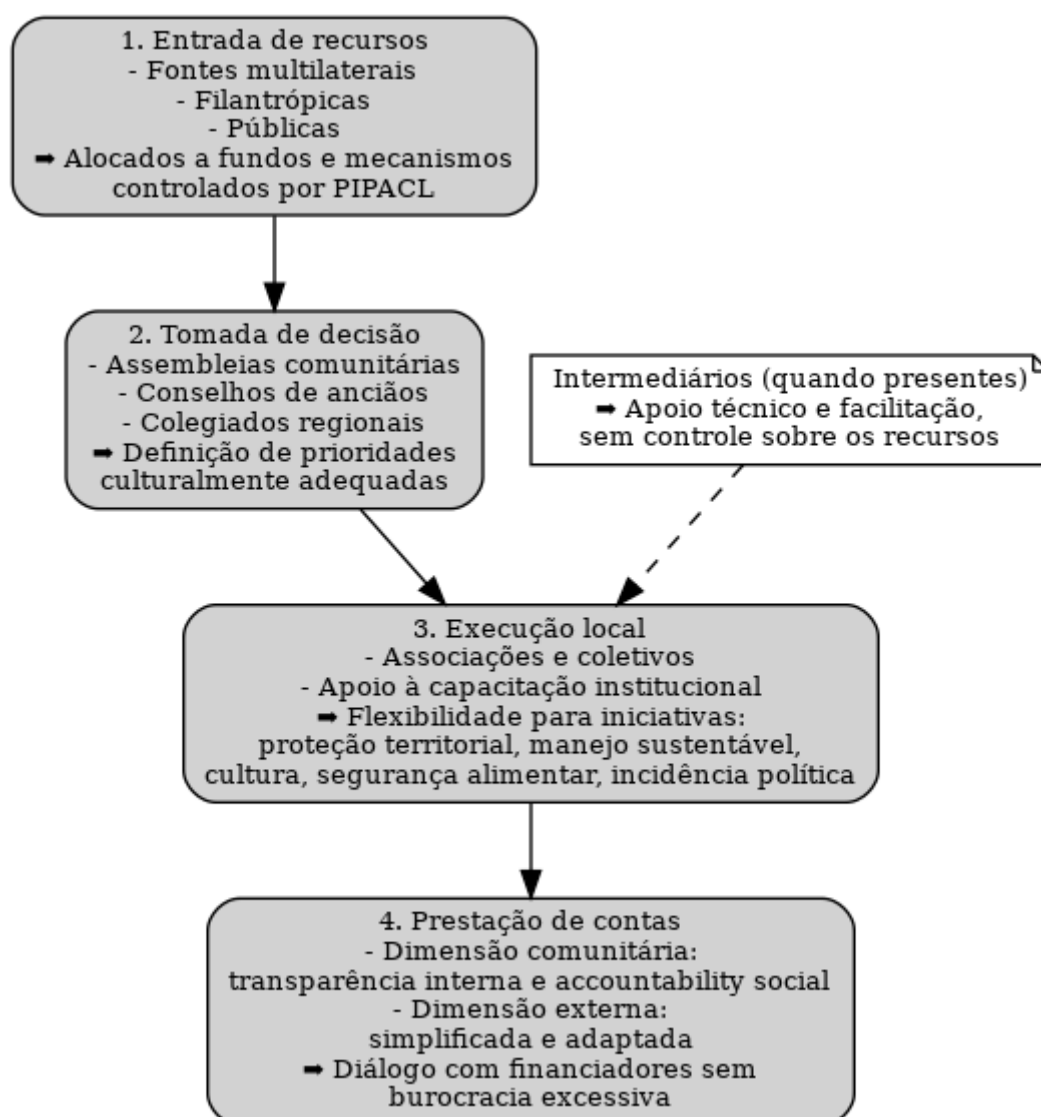
Entre as propostas que os PIPACL têm feito estão: fortalecer os mecanismos liderados pelos PIPACL, priorizando e investindo diretamente em fundos e estruturas de governança administradas pelas próprias comunidades, aumentando a autonomia e garantindo que os recursos atendam às suas necessidades específicas. Isso inclui o reconhecimento da legitimidade de suas estruturas organizacionais tradicionais e de tomada de decisão, bem como o fornecimento de apoio para lidar com novas demandas financeiras (RAINFOREST FOUNDATION NORWAY, 2021).

Também afirmam ser fundamental simplificar os processos burocráticos, reduzindo exigências administrativas e criando critérios de elegibilidade e prestação de contas adaptados à realidade dos PIPACL, flexibilizando requisitos de personalidade jurídica e aceitando formas alternativas de comprovação de uso de recursos (GABAY, 2025). Com isso, investir na capacitação institucional acaba sendo um passo necessário para que os PIPACL

gerenciem os recursos de forma autônoma e eficiente, de acordo com suas próprias culturas e métodos. Outro ponto comum é a necessidade de reformar o papel dos intermediários: limitar o uso de intermediários desnecessários e focar no fortalecimento direto das capacidades locais, garantindo que os intermediários, quando imprescindíveis, atuem como facilitadores e parceiros estratégicos, e não como donos do cofre (RAINFOREST FOUNDATION NORWAY, 2021).

Assim, um fluxo de governança ideal para o financiamento direto aos PIPACL pode ser descrito em quatro etapas articuladas. Primeiro, os recursos entram no sistema a partir de fontes multilaterais, filantrópicas ou públicas, mas são alocados a fundos e mecanismos diretamente controlados por organizações indígenas, quilombolas e comunitárias, reconhecidos como atores legítimos de gestão. Segundo, a tomada de decisão sobre a aplicação dos recursos ocorre em instâncias de governança próprias dos PIPACL - assembleias comunitárias, conselhos de anciãos, colegiados regionais - onde são definidas as prioridades de uso, respeitando cosmologias, protocolos e critérios culturalmente adequados. Terceiro, a execução é realizada por associações e coletivos locais, apoiados por mecanismos de capacitação institucional, com flexibilidade para adaptar os recursos a diferentes tipos de iniciativas (proteção territorial, manejo sustentável, fortalecimento cultural, segurança alimentar, incidência política). Quarto, a prestação de contas é organizada em duas dimensões: (i) uma dimensão comunitária, baseada em transparência interna e *accountability* social, onde a própria comunidade avalia resultados e usos; e (ii) uma dimensão externa, simplificada e adaptada, que dialoga com exigências dos financiadores, mas sem reproduzir padrões burocráticos incompatíveis com a realidade local. Nesse arranjo, os intermediários, quando presentes, têm papel de apoio técnico e facilitador, e não de controle sobre os recursos.

Diagrama 10 - Fluxograma ideal do financiamento direto



Fonte: do autor

5.5 O cenário brasileiro

Além da Plataforma Shandia e da International Funders for Indigenous Peoples, diversos modelos e projetos em operação oferecem evidências sobre o potencial e os desafios do financiamento direto. No cenário brasileiro, a interação com as fontes de financiamento climático ocorre tanto por meio de programas e fundos nacionais quanto pela cooperação internacional e pela filantropia. Historicamente, atores estatais, bancos multilaterais de desenvolvimento e agências da ONU têm desempenhado um papel central nesse ecossistema,

fornecendo recursos e definindo critérios de acesso (APOLINÁRIO JUNIOR, JUKEMURA E DAVIS, 2023).

Contudo, a análise dos principais fundos ambientais nacionais evidencia que, mesmo quando há volume expressivo de recursos, desafios de governança e instabilidade institucional dificultam o acesso direto dos PIPACL. Para compreender essa dinâmica, realizei - em setembro de 2025 - um estudo dos fluxos financeiros destinados à garantia dos direitos territoriais PIPACL no Brasil entre 2011 e 2024. O estudo baseou-se na análise de 668 atividades de financiamento compiladas pela iniciativa "*The Path to Scale*", com o objetivo de quantificar quanto dinheiro saiu de onde e para onde foi, destacando a proporção que efetivamente alcançou os diferentes tipos de receptores: Governos (GOV), Organizações Não Governamentais (ONGs) e Organizações de Povos Indígenas e Comunidades Locais (PIPACL). Entre os principais achados estão:

- Os 5 maiores desembolsos foram para governos e somaram US\$ 152,4 milhões, ou 23,8% do total - quase 1 em cada 4 dólares.
- 1 em cada 5 dólares de todo o financiamento relevante no Brasil veio do Banco Mundial.
- O Fundo Amazônia está entre os três maiores doadores de todo o período.
- Entre os 50 maiores desembolsos: 62% foram para ONGs (31 projetos); 10% para governos (5 projetos); apenas 4% diretamente para organizações indígenas/comunitárias (2 projetos).
- Uma ONG tem 15 vezes mais chance de receber um grande desembolso do que uma organização indígena.
- No Top 200 desembolsos, apenas 11% (22 projetos) chegaram diretamente a organizações indígenas ou comunitárias.
- Menos de 1 em cada 10 dólares chegou direto às mãos de organizações indígenas, comunitárias ou quilombolas.

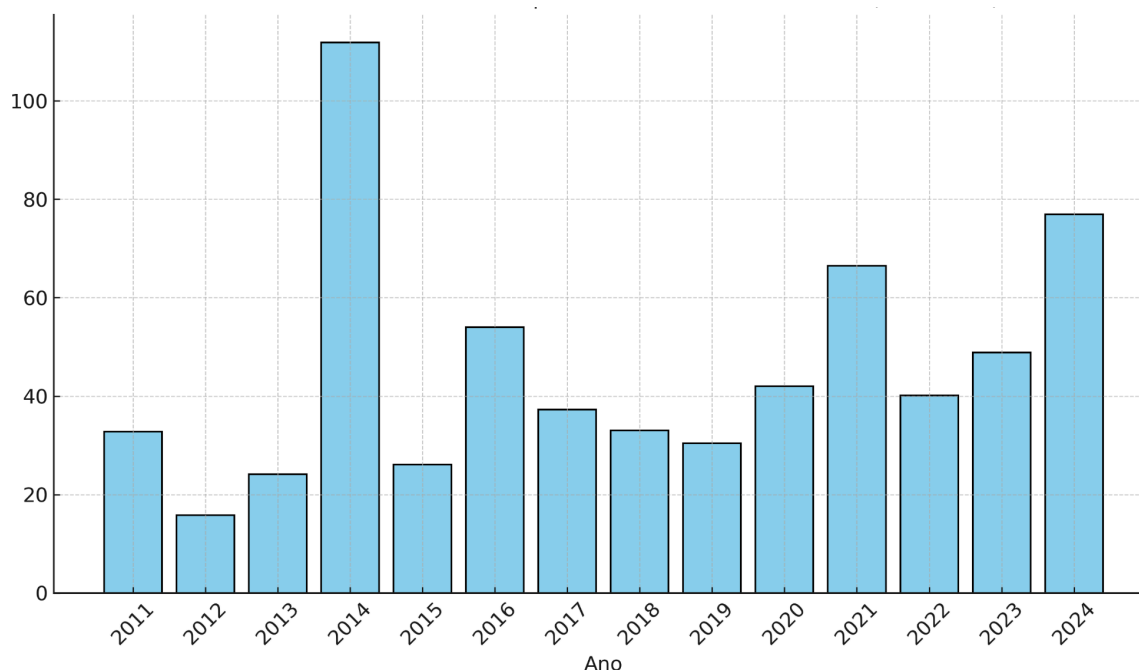
5.5.1 O Financiamento para direitos territoriais no Brasil (2011–2024)

O volume total de recursos analisados, considerado relevante para a promoção dos direitos territoriais e a tutela florestal no Brasil durante o período de 2011 a 2024, foi de \$639.9 milhões de USD. Este montante é a soma dos desembolsos ajustados pela inflação, apresentados em termos de dólares americanos de 2020.

É importante entender o conceito de "Desembolso Relevante". Esse termo não representa o valor total de um projeto, mas sim a parcela exata de um desembolso maior que os doadores e analistas determinaram estar diretamente ligada e ser aplicável à garantia dos direitos de posse de terras e recursos de Povos Indígenas, Comunidades Locais e Populações Afrodescendentes (PIPACL). Ou seja, se um grande empréstimo para desenvolvimento estadual foi concedido, o Desembolso Relevante isola apenas a pequena porção desse empréstimo que é especificamente designada para beneficiar essas populações. A análise de \$639.9 milhões reflete, portanto, a fatia do capital total que possui relevância direta para a pauta territorial. O total de atividades monitoradas que contribuíram para este montante foi de 668 projetos.

A análise do fluxo financeiro ao longo dos anos (2011 a 2024) demonstra que o financiamento para direitos territoriais não é estável ou contínuo. Pelo contrário, o volume total é fortemente influenciado pela injeção maciça e esporádica de capital por grandes doadores, resultando em picos dramáticos. O gráfico a seguir ilustra a distribuição anual dos desembolsos relevantes:

Diagrama 11 - Desembolsos anuais relevantes (em milhões de U\$)



Fonte: do autor

O ano de 2014 registrou o pico histórico de financiamento, totalizando \$111.9 milhões em desembolsos relevantes. Este volume representa cerca de 17.5% de todo o capital

movimentado em apenas um ano. A causa direta desse pico foi o Banco Mundial (World Bank), que, sozinho, contribuiu com \$79.5 milhões. Em contrapartida, o ano de 2012 representou o vale do financiamento, com o menor desembolso registrado, de apenas \$15.8 milhões. Essa disparidade entre o pico e o vale (uma diferença de mais de sete vezes) indica que o fluxo financeiro global é altamente vulnerável, dependendo da aprovação e execução de poucos mega-projetos anuais. Outros anos de alto volume financeiro também evidenciam a influência de doadores específicos:

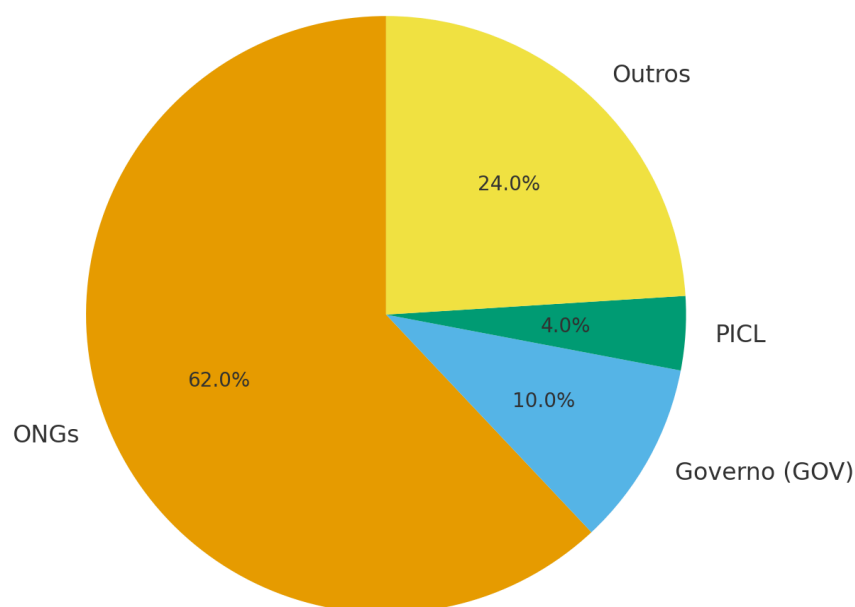
- 2021: O terceiro maior pico atingiu \$66.5 milhões. Diferentemente de 2014, este volume foi significativamente impulsionado pela Ford Foundation, que contribuiu com \$30.4 milhões desse total.
- 2016: O total atingiu \$54.0 milhões, e novamente o Banco Mundial foi a principal força motora, com \$27.5 milhões em desembolsos.
- 2011: \$32.8 milhões, sendo que \$27 milhões vieram do Amazon Fund (Fundo Amazônia).

A dependência do fluxo total de desembolsos em relação aos mega-doadores multilaterais (como o Banco Mundial e o Fundo Amazônia) sugere que a estabilidade do financiamento não reside em programas de apoio consistentes e de longo prazo, mas sim na aprovação de grandes empréstimos e projetos de escala estadual ou federal. O capital multilateral tende a gerar grandes picos quantitativos, enquanto o capital de fundações, como o da Ford Foundation, mesmo sendo de menor volume, pode indicar um direcionamento mais específico para a sociedade civil e agendas de direitos.

5.5.2 O fluxo de capital: fontes e receptores primários

Para compreender a rota principal do capital, fiz a análise da distribuição dos 50 maiores desembolsos, que revelou uma clara preferência dos doadores por canais intermediários e estatais, em detrimento do financiamento direto para os detentores dos direitos territoriais. A concentração dos recursos é notável:

Diagrama 12 - Distribuição dos 50 maiores desembolsos (2011–2024)



Fonte: do autor

Em termos de probabilidade de recebimento de capital de grande volume, uma Organização Não Governamental (ONG) tem 15,5 vezes mais chance de receber um dos 50 maiores desembolsos do que uma organização PIPACL. Essa estrutura indica que o modelo de financiamento dominante é de repasse intermediado, onde as ONGs atuam como gestoras ou executoras primárias do capital internacional.

A concentração de capital no setor público é evidente, dado que os 5 maiores desembolsos historicamente foram todos direcionados a entidades governamentais ou estaduais no Brasil. Apenas esses cinco projetos somam \$152.4 milhões em desembolsos relevantes. Este valor corresponde a aproximadamente 23.8% do desembolso total relevante de \$639.9 milhões em todo o período, sublinhando a dependência do fluxo total de financiamento em relação a poucas transações governamentais massivas. O projeto de maior volume foi o BR Bahia DPL, financiado pelo Banco Mundial, que destinou \$79.5 milhões em Desembolso Relevante à Secretaria de Finanças da Bahia. Projetos classificados como DPLs (Development Policy Loans) são, tipicamente, grandes volumes de apoio orçamentário para estados, e não projetos de base específicos.

Todos os 5 maiores projetos destinados ao Governo vieram de Doadores Multilaterais (Banco Mundial, Fundo Amazônia e Global Environment Facility). O projeto 'Importance of

Forest Environmental Assets', por exemplo, representou um repasse direto de \$37.5 milhões (relevante) do Fundo Amazônia para o Estado do Acre. A predominância de grandes empréstimos multilaterais para o governo levanta uma questão estrutural sobre a alocação de capital. Quando o Desembolso Relevante (\$79.5M para o BR Bahia DPL) é uma fração do Desembolso Total (\$530.0M), isso indica que grande parte do capital global teoricamente alocado para direitos territoriais é, na prática, diluída em agendas macroeconômicas mais amplas ou em apoio orçamentário estadual.

Tabela 20 - Os 5 maiores desembolsos relevantes para entidades governamentais

Projeto (Destaque)	Desembolso Relevante (USD)	Principal Doador	Receptor Primário
BR Bahia DPL	\$79.5M	World Bank	Secretariado de Finanças da Bahia
Importance of Forest Environmental Assets	\$37.5M	Amazon Fund	Estado do Acre
Piaui Productive and Social Inclusion DPL	\$26.1M	World Bank	Secretaria de Planejamento do Piauí
Piaui: Pillars of Growth and Social Inclusion Project	\$5.8M	World Bank	Secretaria de Planejamento do Piauí
Amazon Sustainable Landscapes Project	\$3.5M	Global Environment Facility	Ministério do Meio Ambiente
Subtotal (5 projetos)	\$152.4M	-	-

Fonte: do autor

As Organizações Não Governamentais (ONGs) consolidam-se como o principal canal para a gestão do capital de volume intermediário e alto, recebendo 31 dos 50 maiores desembolsos. Essa realidade é reflexo da priorização dos doadores internacionais pela "capacidade de absorção" de capital. ONGs de grande porte e internacionais são vistas como intermediários de menor risco, pois possuem estruturas administrativas robustas e a experiência necessária para lidar com os requisitos complexos de governança e relatórios exigidos pelos doadores multilaterais e governamentais. Isso garante que o fluxo financeiro seja rápido e gerenciável, mas consolida uma forte dependência das comunidades em relação

a esses intermediários. Exemplos de projetos de alto valor relevante intermediados por ONGs incluem o desembolso de \$13.1 milhões para o Instituto Clima e Sociedade (ICS).

5.5.3 Quantificando o financiamento direto no Brasil

A análise dos fluxos demonstra que, enquanto o capital busca a segurança e a capacidade administrativa de Governos e ONGs, o financiamento direto para organizações de PIPACL é marginalizado em volume. A diferença na escala de financiamento é a métrica mais contundente para ilustrar a disparidade. A soma dos 5 maiores desembolsos governamentais relevantes atinge \$152.4 milhões. Em contraste, a soma dos 2 maiores desembolsos diretos para organizações indígenas listados no Top 50 totaliza apenas \$8.7 milhões. Isso significa que os grandes projetos governamentais representam um volume financeiro mais de 17 vezes superior ao volume dos maiores projetos diretos de organizações indígenas. Os dois projetos diretos de maior escala para organizações indígenas no Top 50 são:

1. *Protecting the World's Largest Contiguous Territories of Uncontacted Indigenous Peoples*: Com um desembolso relevante de \$5.5 milhões, financiado pelo Bezos Earth Fund. É notável, no entanto, que este projeto foi implementado em parceria pela Rainforest Foundation Norway (ONG) e a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB).
2. *OPIRJ Territorial Management*: Com um desembolso relevante de \$3.2 milhões, financiado pelo Amazon Fund, implementado pela Organização dos Povos Indígenas do Rio Juruá (OPIRJ).

O fato de que o maior desembolso direcionado a uma organização indígena (COIAB) está listado como uma parceria com uma ONG internacional sugere que, mesmo quando o capital de grande escala é alocado para uma organização de base, ele frequentemente exige a co-gestão ou o suporte administrativo de um intermediário estabelecido. Esse fenômeno pode ser interpretado como uma "intermediação compulsória", onde o alto volume de fundos exige níveis de *compliance* e governança que os doadores não confiam que as organizações de base consigam cumprir sozinhas. A autonomia financeira, neste nível de volume, é limitada pela necessidade de suporte transacional.

Ao expandir a análise para os 200 maiores desembolsos historicamente, o número de projetos que fluíram diretamente para organizações PIPACL aumenta apenas para 22 projetos. Esses desembolsos, que incluem repasses para entidades como a Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro (FOIRN) ou ao Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB), operam em uma escala de magnitude muito menor (variando de centenas de milhares a poucos milhões de USD) do que os fluxos destinados a GOVs e ONGs (que chegam a dezenas ou centenas de milhões de USD).

5.5.4 Análise quantitativa segmentada

O financiamento de \$639.9 milhões não se distribui de maneira uniforme entre os grupos-alvo. Ao desagregar os dados pelas palavras-chave temáticas ("Indígena", "Comunidades Locais" e "Afrodescendente"), revela-se onde o maior volume de capital temático está concentrado. O foco temático em questões Indígenas atrai o maior volume de financiamento, sendo o principal vetor de captação de recursos globais:

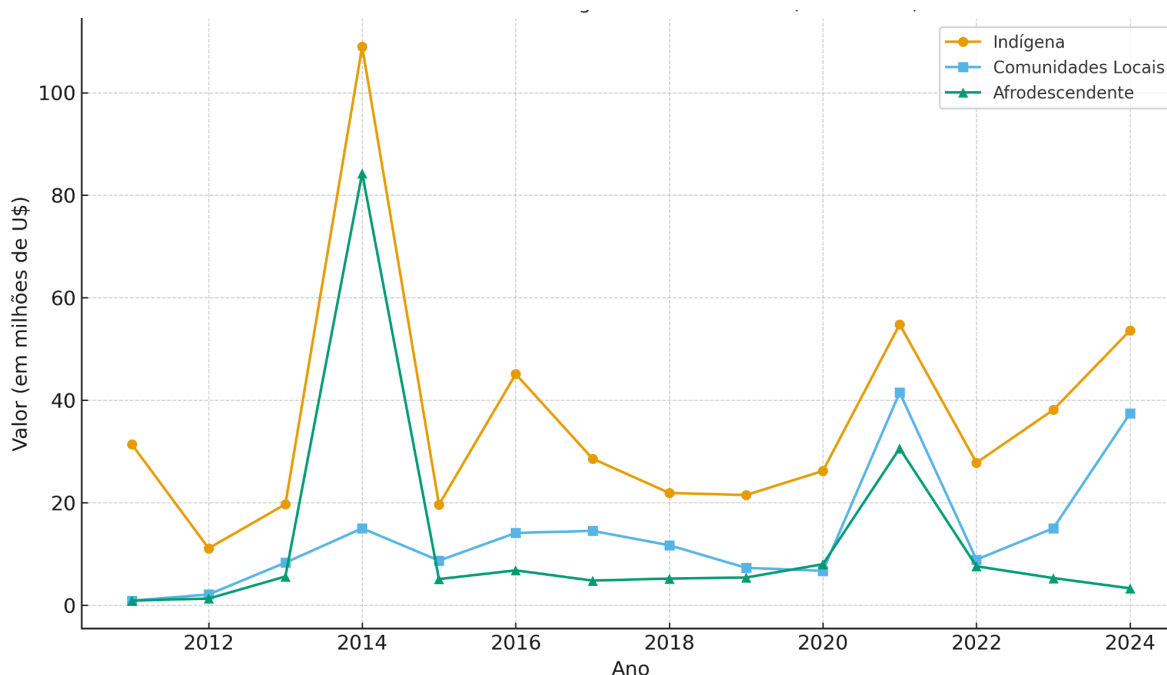
- Total Indígena: \$508.4 milhões foram desembolsados em 475 atividades que continham a palavra-chave "Indigenous".
- Proporção: Este segmento é 2.6 vezes maior em volume financeiro que o segmento Comunidades Locais (\$192.1M) e 2.9 vezes maior que o Afrodescendente (\$174.2M).

Os demais segmentos apresentam volumes de financiamento mais próximos entre si, mas significativamente menores do que o foco Indígena:

- Comunidades Locais: Total de \$192.1 milhões em 156 atividades.
- Afrodescendente: Total de \$174.2 milhões em 93 atividades.

É importante notar que a soma dos valores por segmento (\$508.4M + \$192.1M + \$174.2M = \$874.7M) é maior do que o total geral de \$639.9 milhões. Essa discrepância se deve ao fato de que muitos projetos possuem relevância para mais de um grupo-alvo (por exemplo, um projeto em uma área de Quilombos na Amazônia pode ser classificado como relevante para "Indígenas," "Comunidades Locais" e "Afrodescendente"), garantindo que o volume total do capital temático não seja subestimado.

Diagrama 13 - Desembolsos anuais segmentados (em milhões de U\$)



Fonte: do autor

A análise dos picos anuais por segmento revela como os grandes doadores afetam os diferentes grupos: o pico de financiamento de 2014 (\$111.9M total) foi impulsionado pelo volume nos segmentos Indígena (\$109.0M) e Afrodescendente (\$84.3M). O alinhamento de altos volumes nesses dois segmentos durante um ano dominado pelo financiamento governamental do Banco Mundial (como o BR Bahia DPL) sugere que, embora o foco temático possa ser Afrodescendente ou Indígena, o fluxo de capital segue a estrutura macroeconômica dos empréstimos governamentais, e não necessariamente o mérito individual dos projetos de base. A rota do dinheiro (GOV) foi mais determinante para o volume do que o tema em si. Em contraste, o ano de 2021 mostra um cenário diferente, especialmente para as Comunidades Locais. Embora os segmentos Indígena (\$54.8M) e Afrodescendente (\$30.6M) tenham tido fluxos significativos, o segmento Comunidades Locais alcançou seu maior pico naquele ano, com \$41.5 milhões. Desse valor, \$25.6 milhões vieram da Ford Foundation. Isso confirma que doadores de fundações podem direcionar picos temáticos específicos fora do ciclo dos grandes empréstimos multilaterais, priorizando agendas que podem ter mais afinidade com Comunidades Locais ou justiça social.

5.5.6 O caminho do dinheiro

A questão mais importante reside em saber, dentro de cada foco temático, qual a proporção do capital de grande escala (Top 50 desembolsos para aquele tema) alcança diretamente as organizações de base (PIPACL). Apesar de o segmento Indígena receber o maior volume de financiamento total (\$508.4M), o repasse direto para as organizações de base (PIPACL) é o mais baixo entre os três segmentos no topo da escala. Apenas 2 desembolsos para organizações PIPACL estão entre os 50 maiores desembolsos identificados com a palavra-chave "*Indigenous*": o projeto *Protecting the World's Largest Contiguous Territories of Uncontacted Indigenous Peoples*, no valor de US\$ 5,5 milhões, implementado pela Rainforest Foundation Norway em parceria com a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB); e o *OPIRJ Territorial Management*, de US\$ 5,3 milhões, executado pela própria Organização dos Povos Indígenas do Rio Juruá (OPIRJ).

Isso demonstra o paradoxo do financiamento climático e de conservação: o segmento mais vital para o atingimento de metas ambientais globais (os povos indígenas) é o que mais exige intermediação. Isso se deve à percepção, por parte dos doadores, de que esses projetos, ligados à Amazônia e ao clima, representam um "alto risco sistêmico" (em termos de impacto global e reputação) e requerem grande capacidade de gestão e fiscalização, preferindo canais como ONGs internacionais (TNC, WWF) e agências governamentais para execução.

O segmento Comunidades Locais apresenta um grau de direcionamento direto ligeiramente superior ao Indígena no topo da escala: 5 desembolsos para organizações PIPACL foram listadas entre os 50 maiores desembolsos com a palavra-chave "*Local Communities*". São eles: o Sustainable Indigenous Amazon, com US\$ 2,8 milhões, implementado pela Associação em Defesa Etnoambiental Kanindé; o Materialize, de US\$ 2,6 milhões, conduzido pela Associação dos Pequenos Agroprodutores no Projeto Reça; o High Juruá, de US\$ 2,5 milhões, pela Associação Ashaninka do Rio Amônia (Apiwtxa); o *Preserving the Babassu Forest*, de US\$ 1,9 milhão, pelo Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB); e o APL Babassu, de US\$ 1,7 milhão, liderado pela Associação de Áreas de Assentamento no estado do Maranhão (Assema).

O segmento Afrodescendente, embora registre o menor volume financeiro total (\$174.2M), demonstra a maior taxa de capilaridade direta no topo da escala de financiamento: 10 desembolsos para organizações PIPACL estão entre os 50 maiores desembolsos identificados com a palavra-chave "*Afro-descendant peoples*". O destaque é o projeto Resistência Quilombola: proteção e autocuidado de defensoras e defensores de direitos humanos no enfrentamento ao racismo e na luta pela garantia dos Territórios Quilombolas, com desembolso de US\$ 760,7 mil, executado pela Associação Nacional de

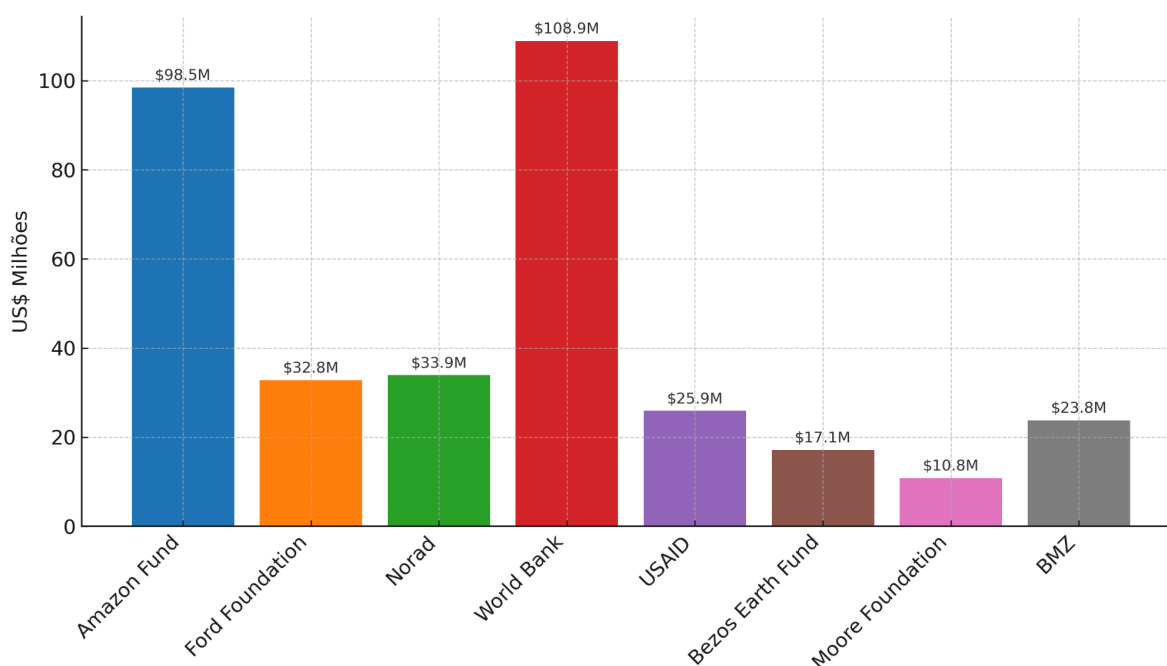
Quilombos para Cooperação - Negra Anastácia. Além desse, a mesma associação liderou outros projetos significativos, com desembolsos de US\$ 545,4 mil, US\$ 481,0 mil e US\$ 383,9 mil. Complementarmente, a Malungu - Coordenação das Associações das Comunidades Remanescentes de Quilombos do Pará - aparece como implementadora de iniciativas relevantes, com projetos de US\$ 410,3 mil e US\$ 308,8 mil.

Essa alta proporção é observada em projetos financiados por fundações, como a Ford Foundation, que demonstram um foco maior em justiça social e direitos humanos. Projetos destinados a Quilombolas, como os repasses para a Associação Nacional de Quilombos (Negra Anastácia) e a Malungu/Pará, conseguiram acessar o financiamento de maior escala dentro do seu nicho de forma mais direta.

Isso implica que os fluxos de financiamento de direitos humanos, embora de menor volume, demonstram maior flexibilidade e confiança institucional na capilaridade direta, enquanto os grandes fluxos de financiamento climático (alto volume, foco Indígena) tendem a replicar estruturas de poder financeiro tradicionais (ONGs/GOV). O financiamento direto para PIPACL no Brasil é, portanto, mais eficaz em termos de justiça de fluxo (no segmento Afrodescendente) do que em termos de escala de volume (no segmento Indígena). Por trás de todos esses projetos e desembolsos, há um conjunto de doadores importantes que tornam esse financiamento possível⁹⁰, com destaque para:

⁹⁰ Soma de valores com base no maior Top50 desembolsos relevantes indígenas, onde atingem a maior somatória; com exceção da Ford Foundation, que atinge somatória maior no Top50 desembolsos relevantes afrodescendentes.

Diagrama 14 - Financiamento por fonte (em milhões de US\$)



Fonte: do autor

Esses doadores, sejam eles multilaterais, governamentais ou fundações privadas, representam as fontes primárias de recursos que impulsionam as atividades de apoio aos direitos territoriais no Brasil. Assim, é possível concluir que o capital é predominantemente originado de doadores Multilaterais (Banco Mundial, Fundo Amazônia) e agências governamentais, resultando em fluxos financeiros altamente instáveis e dependentes de picos anuais maciços (como os \$111.9 milhões de 2014, majoritariamente do Banco Mundial). A rota principal do dinheiro de grande volume concentra-se em entidades estatais (5 dos 50 maiores projetos, totalizando \$152.4M relevantes) e Organizações Não Governamentais (31 dos 50 maiores projetos). Essa concentração indica uma preferência estrutural pela intermediação. O fluxo direto para organizações de base é marginalizado em termos de volume e frequência no topo da escala (apenas 2 dos 50 maiores projetos gerais).

O segmento Indígena detém, de longe, o maior volume total de financiamento (\$508.4M) devido à sua relevância nas agendas climáticas globais. Contudo, essa escala é alcançada quase integralmente por meio de intermediários (ONGs ou Governo). Em contraste, o segmento Afrodescendente, embora represente o menor volume financeiro (\$174.2M), demonstrou a maior eficácia na distribuição direta dentro dos seus maiores projetos (10 organizações PIPACL no Top 50 temático). Essa disparidade sinaliza que,

atualmente, a capacidade de gerar grande volume financeiro (financiamento climático/Amazônia) está dissociada da capacidade de garantir acesso e autonomia financeira direta (financiamento de direitos humanos/justiça social).

O financiamento para direitos territoriais opera sob uma lógica de gerenciamento de risco. Os grandes doadores (multilaterais), ao lidar com o volume massivo necessário para as metas globais de clima (que exigem cerca de US\$10 bilhões ao longo de 10 anos globalmente), optam por canais estruturados (GOV e ONGs) que garantem a gestão e o *compliance* em larga escala, mesmo que isso resulte na diluição do capital e na falta de autonomia das comunidades detentoras dos direitos.

As razões para esse quadro incluem o excesso de burocracia e a falta de reconhecimento legal, já que muitos PIPACL não possuem personalidade jurídica formal ou a capacidade administrativa padronizada nos moldes exigidos por financiadores internacionais, resultando em custos proibitivos e dependência de intermediários mais estruturados. A predominância de ONGs internacionais, grandes fundações e agências multilaterais como canais de distribuição reflete uma percepção de "menor risco" ou "maior segurança administrativa" para os doadores, mas resulta na marginalização das organizações indígenas e comunitárias. Por fim, os modelos de financiamento inadequados são inflexíveis, pouco acessíveis e mal adaptados às realidades dos PIPACL, carecendo de inclusão de gênero, transparência e mecanismos de longo prazo que reconheçam suas necessidades e metodologias de gestão. Um relatório recente elaborado pela EMS Sustentabilidade (2024) para a GIZ corrobora esses pontos, categorizando fundos e apontando o que se denomina "colonialismo climático" como uma barreira central, onde PIPACL, apesar de serem os principais conservadores da biodiversidade, recebem desproporcionalmente menos recursos devido à concentração de poder decisório no Norte Global.

As percepções das lideranças dos PIPACL, registradas na pesquisa financiada por Sefras, são relevantes para entender a dinâmica do financiamento no terreno e a urgência da demanda por acesso direto. Elas apontam que os movimentos sociais têm enfrentado barreiras significativas na disputa por espaço na agenda climática global, que permanece muito desigual mesmo dentro dos próprios movimentos sociais. Embora segmentos como os Povos Indígenas da Amazônia tenham conquistado maior inserção no diálogo internacional, outros biomas e regiões ainda estão em estágio inicial. A falta de qualificação técnica e linguística para os padrões externos, somada à fragmentação dos movimentos, dificulta a incidência e a apresentação da pauta do financiamento direto de forma unificada. A gestão financeira é um dos maiores gargalos, justamente pela predominância de modelos indiretos.

Os principais entraves, identificados por diversas fontes e corroborados por depoimentos de lideranças, são os mesmos que o financiamento direto busca superar: exigências técnicas e burocráticas excessivas, insegurança fundiária que impede a participação e implementação de projetos, a ausência de personalidade jurídica formal para muitas comunidades, a disputa com grandes organizações que controlam o financiamento, e dificuldades internas de organização e administração. Embora a capacidade de gestão seja frequentemente subestimada, a experiência tem demonstrado que o financiamento direto, quando acompanhado de capacitação e assistência técnica adaptada, pode fortalecer essas capacidades de base, resultando em maior eficiência e apropriação dos projetos, além de construir resiliência institucional a longo prazo.

Os impactos do financiamento climático são ambivalentes para os PIPACL. Por um lado, há benefícios financeiros diretos e maior visibilidade. Contudo, o financiamento desestruturado e indireto pode promover disputas internas, desagregar movimentos e priorizar interesses de curto prazo. Um impacto negativo crítico é a falta de alinhamento entre as metas dos financiadores e as demandas reais das comunidades, sobretudo em relação à regularização fundiária. A percepção geral é de que os mecanismos são complexos e distantes, com risco de beneficiar corporações e grandes ONGs, enquanto as comunidades locais lutam para acessar recursos. A dependência de métricas e indicadores externos pode limitar a autonomia e as formas tradicionais de relacionamento com o meio ambiente, contrastando diretamente com os princípios da autodeterminação que sustentam a demanda por financiamento direto.

Em contraste, o financiamento direto se destaca por um fluxo de recursos que são transferidos diretamente para organizações lideradas por PIPACL ou fundos comunitários, em vez de passar por múltiplas camadas de intermediários. O controle e a decisão, no financiamento direto, são descentralizados e autônomos, sob controle das comunidades, enquanto no modelo indireto são centralizados em agências financiadoras. As burocracias e requisitos no financiamento direto são simplificados e flexíveis, adaptados às realidades locais, diferentemente dos altos requisitos formais do modelo indireto. A apropriação local é alta no modelo direto, promovendo alinhamento cultural e relevância local, enquanto é baixa no indireto. O financiamento direto foca no fortalecimento autêntico das capacidades locais e na autogestão, ao contrário do indireto, que foca na "capacitação" para adequar as comunidades a requisitos externos. Os custos administrativos são reduzidos no financiamento direto, maximizando o volume de recursos em campo, enquanto são altos no indireto devido à intermediação. Por fim, o financiamento direto promove a justiça climática e a

autodeterminação, reconhecendo o protagonismo dos PIPACL, ao passo que o financiamento indireto pode perpetuar desigualdades e o colonialismo financeiro.

Apesar das vantagens, a implementação de um modelo de financiamento direto enfrenta desafios relevantes. Um dos principais é a capacidade de absorção dos fundos pelas comunidades, especialmente em contextos remotos ou politicamente marginalizados. A burocracia complexa e os requisitos formais de solicitação de recursos, mesmo em instituições que prometem acesso direto, permanecem como barreiras. A transparência e a prestação de contas também são questões centrais. Embora fundos comunitários tendam a oferecer maior *accountability* para os beneficiários, relatos apontam limitações na clareza de aplicação de recursos por parte de intermediários tradicionais. A construção de mecanismos de controle social e fiscalização adequados constitui outro desafio comum a todos os modelos de financiamento. Além disso, a literatura e relatórios de campo indicam que o risco mais crítico não é meramente financeiro ou administrativo. Quando o financiamento é percebido como um objetivo em si, em vez de um instrumento para fortalecer capacidades, promover autonomia e alcançar resultados comunitários, pode gerar tensões internas, divisões nas organizações e fragmentação do coletivo, comprometendo a coesão e a eficácia das iniciativas locais.

5.6 O tal T triplo F

Um desenvolvimento recente e de grande relevância no cenário internacional é a proposta brasileira do Mecanismo de Financiamento para Florestas Tropicais (Tropical Forest Finance Facility - TFFF), apresentada na COP28. O TFFF busca estruturar um novo modelo de financiamento climático baseado em resultados, com foco na preservação das florestas tropicais, visando mobilizar um volume ambicioso de recursos, na ordem de centenas de bilhões de dólares, para países que demonstrem sucesso na redução do desmatamento. O desenho prevê um fundo permanente, com o objetivo de assegurar pagamentos por hectare de floresta em pé - estimados em cerca de US\$ 4 por hectare - podendo gerar, no caso brasileiro, investimentos anuais na ordem de R\$ 6 bilhões apenas a partir dos biomas Amazônia e Mata Atlântica, de acordo com a extensão florestal registrada em 2023.

O TFFF propõe uma arquitetura de *blended finance*, combinando investimentos soberanos, garantias públicas e capital privado. Nesse modelo, parte dos recursos virá de governos doadores ou instituições públicas (o chamado capital concessional), enquanto outra

parte será captada no mercado financeiro por meio da emissão de títulos de dívida (*bonds*). Para se viabilizar até a COP30, a proposta prevê um aporte inicial de US\$ 25 bilhões em capital concessional, a ser complementado por US\$ 100 bilhões captados junto a investidores institucionais, alcançando um montante total de US\$ 125 bilhões. Esses recursos serão aplicados em investimentos conservadores, preferencialmente em ativos verdes de países emergentes, de modo a gerar retornos financeiros. A diferença entre o rendimento do fundo e o compromisso com os credores comporia a base de pagamento aos países tropicais. Estimativas preliminares sugerem que, em um cenário de rendimento anual de 7,5% e custo de capital de 4%, o montante disponível para repasse poderia chegar a aproximadamente US\$ 4 bilhões por ano.

Basicamente o TFFF funciona como uma grande “vaquinha” internacional. Primeiro, alguns governos ricos colocam um valor inicial de segurança - digamos, US\$ 25 bilhões. Esse dinheiro funciona como uma garantia, mostrando que o fundo é confiável. Com essa garantia em mãos, o fundo vai ao mercado financeiro e pede emprestado mais US\$ 100 bilhões, emitindo títulos (*bonds*). No total, o fundo fica com US\$ 125 bilhões para aplicar. Esse dinheiro não fica parado: ele é investido em coisas consideradas seguras e sustentáveis, como projetos de energia limpa ou títulos verdes de países emergentes. Suponha que, ao final de um ano, esses investimentos rendam 7,5%, ou seja, algo como US\$ 9,4 bilhões de lucro. Porém, como o fundo pegou US\$ 100 bilhões emprestados, precisa pagar juros para os investidores - digamos 4%, ou US\$ 4 bilhões por ano. Depois de pagar os investidores, sobra uma diferença - no exemplo, US\$ 5,4 bilhões. Essa sobra é justamente o que seria repassado para os países tropicais que mantêm suas florestas em pé. Se dividirmos de forma simplificada, cada país participante poderia receber uma parte proporcional à área de floresta conservada.

Contudo, a lógica de funcionamento do TFFF impõe condições de elegibilidade rigorosas. Um dos principais critérios é que os países mantenham taxas anuais de desmatamento abaixo da média global de cerca de 0,5%, de modo a evitar que apenas os grandes desmatadores sejam recompensados, o que significa que a elegibilidade será restrita a países com taxas já relativamente baixas de desmatamento. Além disso, os países devem contar com sistemas transparentes e eficientes de gestão de recursos. Outra característica é a aplicação de penalidades financeiras: para cada hectare desmatado, os pagamentos anuais seriam reduzidos entre 100 e 200 vezes o valor de referência, ou seja, entre US\$ 400 e US\$ 800, além de descontos de US\$ 100 por hectare em áreas degradadas. O monitoramento seria realizado por satélites em moldes semelhantes ao Prodes/Inpe, permitindo aferir com precisão as taxas de desmatamento.

Para essa tese interessa especialmente o fato de que no desenho inicial do TFFF, há a previsão de que pelo menos 20% dos pagamentos baseados em desempenho sejam destinados a povos indígenas e comunidades locais. Embora alguns portais de notícia tenham sugerido que esses recursos seriam repassados diretamente, o mais provável é que a definição dos mecanismos de repasse ocorra em nível nacional, cabendo a cada país estabelecer como fará essa alocação. Na PreCOP dos Fundos Comunitários da Amazônia, realizada em agosto de 2025, um representante do MMA declarou que, no caso brasileiro, a intenção é adotar um modelo inspirado no Bolsa Verde - o que, contudo, não se configura como financiamento direto⁹¹.

De todo modo, o desenho do TFFF implica, entretanto, que os retornos tangíveis para aqueles que vivem e preservam a floresta tendem a ser retardados. Isso ocorre porque se trata de um mecanismo de pagamento por desempenho, em que os retornos financeiros são concedidos com base em resultados verificados, como a redução do desmatamento (WOLOSIN *et al.*, 2018). Esse modelo exige sistemas robustos de monitoramento, reporte e verificação, tecnologicamente e administrativamente complexos, o que frequentemente resulta em um atraso significativo entre a ação comunitária e o recebimento dos benefícios. Em consequência, as comunidades podem não experimentar melhorias imediatas em seus meios de vida ou recompensas financeiras diretas, o que compromete tanto a motivação local quanto a eficácia dos esforços de conservação no curto prazo (WOLOSIN *et al.*, 2018).

Na prática, o fluxo funciona da seguinte forma: países ou doadores internacionais aportam recursos no fundo; em seguida, governos nacionais só têm acesso a esses valores após comprovarem, por meio de auditorias e monitoramento independente, reduções verificáveis de desmatamento em relação a uma linha de base. Esse processo gera um intervalo de anos entre a ação de conservação e o pagamento. Os primeiros a receber são os governos nacionais, que atuam como intermediários, cabendo a eles definir a alocação dos recursos de acordo com suas políticas internas. Somente em etapas posteriores, e de forma

⁹¹ O Bolsa Verde não é considerado financiamento direto porque se trata de um programa público de transferência de renda condicionada, em que o governo define os valores, critérios de elegibilidade e condições de recebimento, enquanto as famílias beneficiárias apenas recebem os recursos, sem poder decidir sobre sua aplicação ou prioridades. Os repasses são individuais, fixos e relativamente baixos, voltados principalmente à compensação de famílias em situação de vulnerabilidade que conservam áreas florestais, funcionando como política social de caráter compensatório. Já o financiamento direto, por outro lado, destina recursos coletivos a fundos comunitários ou organizações representativas, permitindo que os próprios povos indígenas e comunidades locais definam o uso dos recursos, de acordo com suas necessidades, prioridades e instituições locais. Seu objetivo não é apenas fornecer renda, mas fortalecer a autonomia política e institucional, apoiar a gestão territorial e ambiental, investir em projetos estruturantes e garantir autodeterminação. Em outras palavras, enquanto o Bolsa Verde é uma política social *top-down*, o financiamento direto constitui uma estratégia de empoderamento *bottom-up*, centrada na autodeterminação e na governança comunitária.

parcial, os valores podem alcançar as comunidades locais e povos indígenas, muitas vezes por meio de programas nacionais ou editais específicos. Isso significa que aqueles que estão diretamente na floresta - os principais responsáveis pela sua preservação - acabam recebendo por último e em quantias reduzidas, enfraquecendo os incentivos imediatos à conservação.

Imaginemos um território quilombola na Amazônia com 100 hectares de floresta conservada. No âmbito do Tropical Forest Finance Facility (TFFF), essa conservação não gera pagamentos imediatos à comunidade local. O funcionamento do mecanismo depende de verificações independentes, baseadas em dados de satélite e auditorias, que confirmam a redução do desmatamento em escala nacional em comparação a uma linha de base. Esse processo pode levar de três a cinco anos até que os resultados sejam oficialmente reconhecidos. Só então os recursos são transferidos a governos ou fundos nacionais, que definem como redistribuí-los. Nesse ponto, os benefícios tornam-se incertos porque não existe obrigação de repasse direto àquele território quilombola específico, e fragmentados porque, quando chegam, geralmente se dão por meio de programas nacionais, editais competitivos ou projetos específicos, em vez de pagamentos proporcionais à conservação de cada território. Assim, embora a comunidade quilombola mantenha sua floresta conservada desde o início, os ganhos financeiros podem demorar anos para se materializar, além de depender de decisões políticas e administrativas alheias ao seu controle.

Ou seja, embora a proposta posicione o Brasil como um ator central na reestruturação da arquitetura global do financiamento climático e reconheça a importância dos serviços ecossistêmicos, levantamentos críticos apontam desafios significativos para a efetivação do financiamento direto. O documento do TFFF, em sua formulação inicial, não detalha como será operacionalizada a exigência de que parte dos recursos seja destinada a comunidades locais e populações indígenas. Essa omissão pode levar à manutenção do controle estatal sobre os fluxos financeiros e a disparidades de repasse, sem garantia de que os recursos cheguem aos PIPACL.

Além disso, a ausência de mecanismos transparentes e participativos para o controle social e a falta de dispositivos jurídicos e financeiros vinculantes que assegurem o acesso direto e prioritário aos recursos pelos PIPACL são preocupações centrais. Há o risco de que o modelo, ao valorizar a floresta como estoque de capital ambiental para recompensar estados, reforce a lógica de financeirização dos territórios, reduzindo o valor dos modos de vida tradicionais a métricas ecológicas quantificáveis e contrariando os princípios da Consulta Livre, Prévia e Informada (OIT 169), essenciais para a autonomia e o protagonismo dos PIPACL no financiamento direto. A natureza do *blended finance*, focada em retornos e

redução de risco para o capital privado, pode, paradoxalmente, afastar-se ainda mais da lógica do financiamento direto comunitário, priorizando a rentabilidade sobre a justiça social e ambiental (como foi criticado no Fundo da UNCCD).

É importante destacar que a Aliança Global de Comunidades Territoriais (AGCT) participa deste primeiro desenho do fundo, acompanhando discussões e contribuindo com perspectivas das comunidades, embora ainda não haja resultados palpáveis ou efetivos na implementação do modelo de financiamento direto.

A implementação desse novo mecanismo e a própria evolução do financiamento climático ocorrem em um cenário de instabilidade geopolítica global, que afeta diretamente a previsibilidade e a robustez dos fluxos financeiros. A reeleição de Donald Trump nos Estados Unidos e a continuidade da guerra entre Rússia e Ucrânia são exemplos de fatores que comprometem a previsibilidade e a robustez dos fluxos financeiros. A potencial saída dos EUA de acordos climáticos, o desmantelamento de agências de cooperação (como o caso da USAID, que teve quase todos os seus funcionários restantes dispensados e cerca de 83% de seus programas encerrados até março de 2025, conforme AP News e NPR, 2025) e o redirecionamento de recursos europeus para gastos militares e energéticos geram apreensão. Essas decisões podem reduzir drasticamente o financiamento internacional disponível para países como o Brasil, afetando diretamente projetos de conservação e o fortalecimento de PIPACL. Essa incerteza global reforça a urgência de fortalecer modelos de financiamento mais autônomos e diretos para as comunidades, que não dependam das flutuações das políticas de estados doadores ou da instabilidade do mercado financeiro global, tornando o acesso direto uma estratégia de resiliência.

5.7 Panorama

Este capítulo demonstrou que o financiamento climático, embora relevante para o enfrentamento das mudanças climáticas, apresenta uma arquitetura complexa e, muitas vezes, excludente, perpetuando desafios históricos de acesso para os PIPACL. A análise revelou que, apesar do reconhecimento formal de seu papel na preservação ambiental e na mitigação das mudanças climáticas, os PIPACL ainda enfrentam gargalos significativos - como burocracia excessiva, insegurança fundiária, falta de personalidade jurídica e a predominância de intermediários - que impedem o fluxo direto e equitativo de recursos. Essa constatação aponta para uma lacuna crítica tanto na pesquisa acadêmica, que ainda pouco aprofunda os

modelos de financiamento direto, quanto na prática dos agentes financeiros internacionais, que demonstram dificuldade em compreender e operacionalizar essa demanda.

A financeirização da natureza, através de conceitos como o *blended finance* e o surgimento de novas propostas como o TFFF, indica uma dinâmica em evolução, onde há espaço para redesenhar as regras do jogo. No entanto, esses mecanismos também carregam o risco de aprofundar a lógica mercantil e de governança centralizada, sem garantir a participação e o controle social efetivo das comunidades. A natureza do *blended finance*, por exemplo, ao focar na mitigação de riscos para o capital privado e na geração de retornos, pode, paradoxalmente, perpetuar a exclusão de iniciativas de pequena escala e de gestão comunitária, que operam sob lógicas econômicas e sociais distintas daquelas do mercado global de capitais.

A instabilidade geopolítica contemporânea, caracterizada por guerras, negacionismo, retrocessos em compromissos ambientais e redirecionamento de recursos, adiciona uma camada de incerteza a esses fluxos, ressaltando a vulnerabilidade dos países em desenvolvimento e a necessidade premente de fortalecer as capacidades internas e as alianças regionais.

Em última análise, a luta dos PIPACL por acesso direto ao financiamento climático não se restringe a uma questão financeira; ela é intrinsecamente ligada à sua luta mais ampla por autodeterminação, segurança territorial e reconhecimento de suas epistemologias e modos de vida. As estratégias de incidência política delineadas, focadas na união de forças, no fortalecimento dos fundos comunitários e na centralidade do território, são caminhos para que esses povos transitem de beneficiários a protagonistas das decisões climáticas. A efetivação da justiça climática, portanto, exige uma reconfiguração das estruturas de poder e dos mecanismos de financiamento, garantindo que os recursos cheguem de forma justa e alinhada às prioridades daqueles que vivem e protegem os ecossistemas, preenchendo, assim, uma das lacunas mais desafiadoras na atual governança ambiental global.

Considerações finais: a agenda ambiental global de PIPACL

Este capítulo condensa o percurso analítico da tese doutorado dedicada a mapear a trajetória da agenda ambiental global de povos indígenas, afrodescendentes e comunidades locais (PIPACL) ao longo de mais de três décadas de negociações ambientais multilaterais. A premissa central que permeia esta investigação sustenta que essa agenda não constitui uma mera ramificação das pautas de Estados ou de organizações não governamentais (ONGs) tradicionais. Pelo contrário, ela se revela como um campo político articulado e estratégico, dotado de sua própria coerência histórica, vocabulário e visão de mundo, enraizada em experiências territoriais, mas com uma clara vocação planetária.

A análise demonstrou que a ascensão dos PIPACL ao cenário global foi marcada por um paradoxo persistente: o crescente reconhecimento formal de seu papel e de seus direitos em acordos internacionais, que, no entanto, não se traduziu em poder de decisão e implementação efetiva. Este paradoxo manifesta-se em múltiplas dimensões, desde as barreiras políticas e burocráticas até os gargalos financeiros e as lacunas entre o discurso e a prática, servindo como fio condutor de toda a análise. Este texto busca sintetizar os achados mais importantes da pesquisa, oferecer uma análise crítica de suas implicações, destacar a contribuição original da tese para o campo do conhecimento, abordar suas limitações e, finalmente, propor direções para futuras investigações acadêmicas. Consolidamos, assim, a narrativa de uma luta contínua por justiça, autodeterminação e reconfiguração das relações de poder na governança ambiental global.

A pesquisa sistematizou a evolução da agenda dos PIPACL em uma trajetória de três décadas, revelando as dinâmicas de poder e as estratégias de adaptação desses grupos em cada período, desde a sua marginalização inicial até a busca por mecanismos autônomos de governança.

O período imediatamente posterior à Cúpula do Rio em 1992 foi um momento de estruturação do regime ambiental global, caracterizado pela fragmentação de temas e pela criação de convenções específicas para biodiversidade (CDB), mudanças climáticas (UNFCCC) e desertificação (UNCCD). Nesse contexto, a inclusão dos PIPACL foi incipiente e conflituosa. A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) destacou-se como o fórum mais receptivo à agenda desses grupos, com a inclusão do Artigo 8(j), que reconheceu a

importância dos conhecimentos tradicionais para a conservação e abriu caminho para discussões sobre a proteção do conhecimento tradicional. A criação de um Grupo de Trabalho dedicado a esse tema e os debates sobre a biopirataria e a preeminência de acordos como o TRIPS sinalizaram um avanço, embora limitado.

Em contraste, a UNFCCC, que priorizava a mitigação e o princípio das "responsabilidades comuns, porém diferenciadas", manteve os PIPACL à margem. A "expulsão de indígenas" da COP de Quioto, em 1997, é um exemplo emblemático da marginalização desses grupos nas primeiras negociações climáticas, evidenciando a resistência do sistema multilateral à participação efetiva desses atores. A UNCCD, por sua vez, utilizou uma linguagem genérica, referindo-se a "comunidades locais" para evitar a politização dos direitos indígenas. Essa divergência inicial entre as convenções plantou a semente de um paradoxo persistente: o reconhecimento formal na CDB, ainda que com avanços tímidos, coexistiu com a marginalização política nas COPs da UNFCCC e da UNCCD. Essa assimetria obrigou os PIPACL a desenvolverem táticas e estratégias adaptativas para cada fórum, usando as vitórias em um fórum como base para reivindicar espaço nos outros, forjando uma agenda coesa e interconectada.

No eixo dos direitos territoriais, o princípio de "responsabilidades comuns, porém diferenciadas" da UNFCCC inicialmente excluiu países em desenvolvimento e, por consequência, os PIPACL, das discussões de compromisso obrigatório de redução de emissões, revelando um desequilíbrio na arquitetura de governança global. A resposta dos movimentos foi a criação de estruturas autônomas, como o Tebtebba, em 1996, e a Coordenadoria das Organizações Indígenas da Bacia Amazônica (COICA), que construíram redes e infraestruturas próprias, antecipando que os mecanismos formais seriam insuficientes.

O surgimento de mecanismos de mercado, como o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) e as discussões sobre o uso da terra, mudanças de uso da terra e florestas (LULUCF), geraram as primeiras críticas dos PIPACL sobre a mercantilização da natureza. Desde a declaração de Marrakech, em 2001, esses mecanismos foram criticados como uma "nova forma de colonialismo", por transferirem a responsabilidade da mitigação climática para países em desenvolvimento sem garantir direitos e o consentimento prévio e informado (CLPI) das comunidades em cujos territórios os projetos seriam implementados.

A segunda década foi caracterizada pela expansão de mecanismos de mercado na governança ambiental, como o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) e, de forma mais proeminente, o programa de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+). A tese demonstra que os PIPACL denunciaram esses mecanismos como

"falsas soluções" para a crise climática e como uma forma de "colonialismo de carbono". A crítica fundamental residia no fato de que esses mecanismos permitiam que países ricos terceirizassem suas obrigações de redução de emissões, pagando por compensações em territórios de PIPACL, sem abordar as causas estruturais da crise. Essa denúncia ressaltava um conflito ontológico: a visão instrumental dos mercados, que traduz a natureza em "capital natural" ou "ativo financeiro", colidia com a cosmovisão relacional dos PIPACL, que a veem como parte intrínseca de seu ser e cultura.

Embora o Protocolo de Nagoya (2010) sobre Acesso e Repartição de Benefícios (ABS) e as Metas de Aichi (2010) tenham representado avanços formais (incluindo a Meta 18 com referências a PIPACL), suas "disposições vagas" e seu caráter voluntário reforçaram a lacuna entre o reconhecimento e a ação concreta. A lentidão e as lacunas na implementação desses marcos, como a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (UNDRIP) adotada em 2007 e as Salvaguardas de Cancún para o REDD+ aprovadas em 2010, demonstraram que o reconhecimento formal não garantia a mudança prática. O Protocolo de Nagoya, por exemplo, continha ambiguidades sobre "produtos derivados" e "conhecimento tradicional publicamente disponível", o que enfraqueceu a proteção do conhecimento tradicional contra a biopirataria.

O REDD+ se tornou o principal palco de disputas. A proposta "REDD+ Indígena Amazônico" (RIA), da COICA, representou uma abordagem pragmática para adaptar o mecanismo aos interesses indígenas, o que contrasta com a visão de outros movimentos que o viam como uma "falsa solução". Essa divergência demonstra que a agenda dos PIPACL não é monolítica, mas sim um campo de múltiplas estratégias e visões. As Salvaguardas de Cancún, formalizadas em 2010, foram uma vitória ao estabelecer diretrizes para a proteção dos direitos dos PIPACL na implementação do REDD+, mas sua efetividade dependia da implementação pelos Estados, que muitas vezes as negligenciaram.

A terceira década foi caracterizada por crises múltiplas e pelo declínio do multilateralismo. Apesar desse cenário adverso, a agenda dos PIPACL se consolidou e eles alcançaram importantes vitórias institucionais. O Acordo de Paris (2015) incluiu referências a direitos humanos no preâmbulo, mas o uso do verbo "considerar" (do inglês, *should*) em vez de "cumprir" (do inglês, *shall*) diluiu sua força vinculante. Um avanço mais substancial foi a formalização da Plataforma de Comunidades Locais e Povos Indígenas (LCIPP) na UNFCCC em 2017 e a operacionalização de seu Grupo de Trabalho Facilitador (FWG) com paridade de representação na COP24, em 2018. Isso representou uma transição de um modelo de "participação passiva" para um de "co-governança" limitada.

Em resposta à falha persistente dos mecanismos multilaterais em fornecer soluções justas, os PIPACL adotaram uma estratégia de dupla via: continuar a lutar por espaço nas estruturas formais e, simultaneamente, fortalecer suas próprias estruturas de governança e financiamento, como a Global Alliance of Territorial Communities (GATC) e a Plataforma Shandia. A criação dessas estruturas não é um detalhe procedimental, mas a materialização de uma nova filosofia de "autodeterminação financeira", que busca superar o paradoxo do reconhecimento sem poder real e reforçar o controle sobre o próprio destino.

Além disso, a tese documenta uma mudança no foco de atuação dos PIPACL nas diferentes convenções. Enquanto a UNFCCC se paralisa em negociações financeiras (a Nova Meta Global de Financiamento na COP29, por exemplo, foi classificada como "abismalmente pobre" e uma "falha histórica"), a CDB "recupera seu protagonismo" com vitórias concretas para os PIPACL. A COP16 da CDB em Cali, Colômbia (2024), consolidou conquistas que foram o resultado de quase 30 anos de mobilização dos PIPACL, como a decisão de criar um novo Órgão Subsidiário Permanente sobre o Artigo 8(j) (SB8j), que oferece uma plataforma inédita para que os PIPACL e as Partes trabalhem juntos na formulação de "nova lei internacional" sobre o conhecimento tradicional. Outro avanço significativo em Cali foi a criação de um mecanismo multilateral para a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados do uso da informação de sequência digital (DSI) de recursos genéticos, acompanhado do lançamento do Fundo Cali, que terá metade de seus recursos repassados diretamente para demandas autoidentificadas pelos PIPACL.

Em meio a toda essa discussão, a demanda por financiamento direto é hoje um dos principais pilares da agenda dos PIPACL e representa uma resposta estratégica à ineficácia dos mecanismos de financiamento intermediados. Tornou-se cada vez mais evidente que o financiamento climático e de biodiversidade não estava chegando de forma efetiva às comunidades. A burocracia dos fundos existentes, a dependência de intermediários (ONGs e consultorias) e a falta de alinhamento entre as prioridades dos doadores e as demandas reais das comunidades criaram um vácuo de recursos.

O modelo de financiamento intermediado, predominante nas últimas décadas, perpetua um quadro de desigualdades. As barreiras burocráticas e legais são os principais entraves, já que muitos PIPACL não possuem personalidade jurídica formal ou a capacidade administrativa padronizada exigida por financiadores. A predominância de grandes ONGs e agências multilaterais como "canais seguros" reflete uma percepção de "menor risco" para os doadores, mas resulta na marginalização das organizações de base. Ao focar em retornos e redução de risco para o capital privado, esse modelo pode afastar-se ainda mais da lógica do

financiamento direto, priorizando a rentabilidade sobre a justiça social e ambiental. Em resposta, os PIPACL começaram a construir seus próprios modelos de financiamento, com governança autônoma e foco em suas necessidades específicas.

Essa nova arquitetura de financiamento é exemplificada pela ascensão de iniciativas como a Plataforma Shandia, lançada pela Aliança Global de Comunidades Territoriais (GATC) em 2022. A Plataforma Shandia busca criar um ecossistema de financiamento liderado por PIPACL, com o objetivo de facilitar o fluxo de recursos de doadores internacionais diretamente para fundos regionais e nacionais geridos pelas próprias comunidades. Essa iniciativa demonstra a viabilidade da gestão autônoma de recursos e o impacto positivo na conservação e no fortalecimento do capital social local.

Casos como o Fundo Babaçu, criado em 2013 pelo Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB), os fundos indígenas da Amazônia (como o Fundo Podáali, o FIRN e o Fundo Rûti) e os demais fundos da Rede de Fundos Comunitários da Amazônia ilustram a eficácia desses modelos. O Fundo Babaçu, por exemplo, é gerido diretamente pelo MIQCB e apoia ações socioambientais que incluem segurança alimentar, defesa territorial e conservação da biodiversidade, demonstrando que as comunidades têm a capacidade de administrar recursos de forma estratégica e eficiente. O surgimento desses fundos é uma resposta direta à percepção de que a conservação é mais efetiva quando os PIPACL detêm o controle sobre a alocação dos recursos. Essa abordagem não apenas garante a eficiência do investimento, mas também fortalece a autodeterminação e a resiliência institucional das comunidades.

Figura 15 – II Intercâmbio da Rede de Fundos Comunitários da Amazônia (FIRN, 2025)



Fonte: FIRN/FOIRN, 2025. Disponível em:
<https://firn.foirn.org.br/wp-content/uploads/2025/07/WhatsApp-Image-2025-07-02-at-12.32.53-1536x1152.jpeg>. Acesso em: 26 out. 2025.

A demanda por financiamento direto atua como um contrapeso ao populismo e ao corporativismo, permitindo que as comunidades continuem suas lutas por direitos e conservação mesmo em contextos hostis. A agenda de financiamento direto também contesta o "greenwashing" e as "falsas soluções" corporativas, estabelecendo critérios próprios de monitoramento e prestação de contas. Em última instância, o financiamento direto não é apenas um mecanismo de alocação de recursos, mas uma ferramenta política para a autodeterminação e a construção de resiliência institucional.

E essa postura recente demonstra que a agenda dos PIPACL amadureceu estrategicamente, evoluindo de uma postura de crítica e reivindicação por espaço para uma estratégia de dupla via. Por um lado, eles continuam a atuar em espaços formais para

influenciar as regras do jogo, como a Plataforma LCIPP. Por outro, estão fortalecendo suas próprias estruturas de governança e financiamento, como a Global Alliance of Territorial Communities (GATC) e a Plataforma Shandia. A criação dessas estruturas não é um detalhe procedimental, mas a materialização de uma nova filosofia de autodeterminação financeira, que busca superar o paradoxo do reconhecimento sem poder real e reforçar o controle sobre o próprio destino.

Adicionalmente, a análise mostra que, enquanto a UNFCCC se paralisa em negociações financeiras, a CDB recupera seu protagonismo com vitórias concretas para os PIPACL, como a criação do órgão subsidiário (SB8j) na COP16 de Cali. Isso sugere que a principal frente de luta da agenda pode estar migrando, e a eficácia da atuação dos PIPACL dependerá cada vez mais de sua capacidade de identificar e capitalizar as oportunidades institucionais que se abrem.

Esse movimento em direção à autonomia política, institucional e financeira dos PIPACL, embora represente uma resposta estratégica às limitações estruturais do multilateralismo, não está isento de tensões e riscos. A busca por mecanismos próprios de governança e financiamento ocorre em um campo historicamente marcado pela centralidade do Estado como garantidor de direitos territoriais, culturais e socioambientais. Ao fortalecer canais autônomos de incidência e captação direta de recursos, abre-se a possibilidade - ainda que não intencional - de que governos nacionais passem a reinterpretar essa autonomia como uma forma de desresponsabilização estatal, deslocando para os próprios povos e comunidades obrigações que foram constitucional e juridicamente assumidas pelos Estados.

Esse risco se manifesta de maneira particularmente sensível no campo dos direitos territoriais e da proteção socioambiental. Em contextos nos quais os PIPACL passam a ser reconhecidos como “atores aptos” a captar recursos internacionais, gerir fundos e implementar projetos, emerge a narrativa de que esses grupos poderiam, por si mesmos, negociar diretamente com doadores, organismos multilaterais ou até outros Estados, garantindo a proteção de seus territórios e modos de vida à margem das políticas públicas nacionais. Tal lógica, ainda que apresentada sob o discurso da eficiência ou da inovação financeira, pode operar como uma inversão perversa da responsabilidade, na qual a capacidade de autogestão é mobilizada para justificar o enfraquecimento de deveres estatais previamente inscritos em constituições, legislações infraconstitucionais e tratados internacionais de direitos humanos.

Há, portanto, um paradoxo central que atravessa a fase mais recente da agenda ambiental global dos PIPACL: quanto mais esses atores constroem autonomia e capacidade

institucional, maior é o risco de que essa mesma autonomia seja instrumentalizada para reduzir o papel do Estado como garantidor de direitos coletivos. Em vez de funcionar como um complemento às políticas públicas e aos compromissos internacionais assumidos pelos governos, a autonomia pode ser interpretada, por setores estatais e corporativos, como um argumento para a retração do investimento público, da demarcação territorial, da fiscalização ambiental e da implementação de salvaguardas, deslocando o ônus da proteção para aqueles que historicamente foram os mais vulnerabilizados.

Reconhecer esse dilema não implica recuar da defesa da autonomia dos PIPACL, mas sim situá-la de forma crítica no interior das disputas contemporâneas da governança ambiental global. A autonomia em construção não substitui, nem pode substituir, as obrigações estatais de proteção, garantia de direitos e reparação histórica. Pelo contrário, sua potência política reside justamente na capacidade de tensionar os Estados, exigindo que o reconhecimento da autodeterminação financeira e institucional venha acompanhado do cumprimento efetivo das promessas constitucionais e internacionais. O desafio que se coloca, portanto, não é escolher entre autonomia ou Estado, mas impedir que a primeira seja mobilizada como pretexto para a abdicação do segundo.

Com estas mais de 300 páginas, sinto que consegui responder à pergunta central da tese: como se deu o processo de construção da agenda ambiental global de povos indígenas, afrodescendentes e comunidades locais nos principais fóruns multilaterais - as COPs da CDB, da UNFCCC e da UNCCD - entre 1992 e 2024. Ao longo do trabalho, procurei não apenas sistematizar as estruturas, normas e dinâmicas do regime ambiental global, mas também mostrar como esse regime abriu (ou fechou) espaços para a atuação dos PIPACL. Mais do que mapear documentos ou decisões, busquei destacar as propostas formuladas por esses grupos, os princípios e valores que as sustentam - especialmente sua relação com a natureza e a centralidade dos direitos coletivos. O que emerge é uma narrativa de resistência e criação: os povos indígenas, afrodescendentes e comunidades locais não apenas reagiram às lógicas institucionais, mas também produziram conceitos, linguagens e redes próprias que passaram a tensionar e, em certos casos, redefinir as convenções internacionais. Reconheço que há avanços, limites e muitas contradições nesse percurso, mas também acredito que o esforço de trazer esses atores para o centro da análise ajuda a iluminar algo que permanece em disputa: a possibilidade de uma governança ambiental global mais plural, justa e enraizada nos territórios.

Com isso, é possível afirmar que a agenda ambiental global dos PIPACL pensa o local para agir globalmente, se articulando em torno de seis temas principais, que se manifestam de forma transversal nas diferentes convenções e décadas analisadas:

- Reconhecimento e participação efetiva nos processos decisórios: A luta por um assento à mesa de negociações, buscando ir além de um papel consultivo para ter um papel paritário e deliberativo, visando a co-governança.
- Garantia dos direitos territoriais e da autonomia coletiva: A defesa da titulação e da gestão de seus territórios como um pilar central para a conservação e para a sua própria sobrevivência.
- Busca por justiça climática e financeira: A exigência de que as soluções para a crise ambiental sejam equitativas, considerando as contribuições históricas para as emissões e as realidades dos mais vulneráveis, e buscando o financiamento direto.
- Proteção dos conhecimentos tradicionais contra a mercantilização e a biopirataria: A luta contra a apropriação indevida de seus saberes e recursos genéticos sem consentimento prévio e sem a devida repartição de benefícios.
- Controle social sobre tecnologias de risco: A oposição a tecnologias como organismos geneticamente modificados (OGMs), biologia sintética e *gene drives* que ameaçam a soberania alimentar e a integridade de seus territórios.
- Formulação de respostas autônomas às crises ambientais: A criação de mecanismos e estratégias próprias de governança e financiamento que respondam às suas prioridades e cosmovisões.

Também é possível afirmar que essa é uma agenda comum de um coletivo nada homogêneo, com diferentes graus de maturidade organizacional e informacional, e com muitas disputas e discordâncias internas, como sintetizado na tabela abaixo:

Tabela 21 - Agenda ambiental global de PIPACL

Tema	Povos Indígenas	Afrodescendentes	Comunidades Locais	Embates ou Alinhamentos
1. Participação Efetiva	Exigem status de Parte nas COPs (não apenas "observadores") e a criação de canais de financiamento direto para suas delegações.	Demandam reconhecimento como grupo distinto (hoje diluídos em "comunidades locais"), com assento garantido e direito a apresentar propostas.	Querem maior representação em órgãos técnicos (ex.: IPCC, IPBES) para formulação de conceito próprio e amplamente aceito.	Embate: Indígenas têm mais visibilidade e acesso a plataformas internacionais, enquanto afrodescendentes lutam por um espaço próprio e reconhecimento formal, muitas vezes sendo sub-representados ou agrupados genericamente.
2. Direitos Territoriais	Autodeterminação como condição para metas de conservação (ex.: 30x30 só com titulação). Afirmam que Terras Indígenas (TIs) são as áreas mais conservadas e essenciais para atingir metas de biodiversidade e clima.	Foco em regularização e titulação imediata de territórios, ameaçados por agropecuária, mineração e especulação imobiliária. Argumentam que a demora na titulação é uma forma de racismo ambiental.		Alinhamento: Todos rejeitam a criação de "áreas protegidas" que não garantam a posse coletiva e os direitos das comunidades que nelas vivem. Há uma forte união contra qualquer ideia similar ao "marco temporal" e qualquer legislação que restrinja seus direitos.
3. Justiça Climática e Financeira	Exigem reparações por desmatamento e grilagem, além de acesso direto a fundos de adaptação e mitigação. Propõem participação na gestão de mecanismos de perdas e danos. Querem que o racismo ambiental seja formalmente reconhecido e combatido.			Embate: Embora todos busquem financiamento, há um embate sobre a equidade na distribuição. Historicamente, povos indígenas recebem maior parcela do financiamento climático e da biodiversidade em comparação com quilombolas e outras comunidades locais, que muitas vezes têm dificuldade em acessar esses recursos diretamente. Alinhamento: Convergem na crítica a modelos de compensação de carbono que não consideram os direitos territoriais e a soberania das comunidades.
4. Conhecimentos Tradicionais	Reafirmam que é patrimônio cultural inalienável (contra qualquer forma de patenteamento ou apropriação indevida). Propõem protocolos comunitários de proteção de	Proteção de saberes de matriz africana (ex.: fitoterapia em terreiros, culinária tradicional) contra a mercantilização e biopirataria. Lutam pelo reconhecimento da	-	Alinhamento: Todos rejeitam o Protocolo de Nagoya como insuficiente e burocrático para garantir o Consentimento Livre, Prévio e Informado (CLPI) e o compartilhamento justo e equitativo de benefícios. Defendem sistemas <i>sui generis</i> (próprios) de proteção e o direito à recusa do uso de seus conhecimentos.

	seus conhecimentos associados à biodiversidade.	contribuição dos territórios para a agrobiodiversidade.		
5. Controle de Tecnologias	Oposição ferrenha à geoengenharia, REDD+ (em suas versões mais extrativistas) e organismos geneticamente modificados (OGMs) em seus territórios, por considerarem ameaças à soberania e aos ecossistemas. Preocupação com poluição e impactos socioambientais de megaprojetos (mineração, hidrelétricas, grandes indústrias) que afetam desproporcionalmente territórios negros e causam deslocamento e contaminação.			Embate: Povos indígenas tendem a ser mais radicais na oposição a certas tecnologias (como geoengenharia e REDD+), vendo-as como "falsas soluções". Extrativistas e ribeirinhos podem ser mais pragmáticos, aceitando algumas tecnologias se houver condições claras de participação, controle social e benefício direto, evitando impactos negativos.
6. Respostas Próprias às Crises	Valorizam a autogestão territorial (ex.: vigilância indígena com drones, manejo de fogo tradicional) e a implementação de seus Planos de Vida como base para a adaptação climática e a conservação. Promovem economias baseadas em recursos locais e o fortalecimento de cadeias de valor sustentáveis. Defendem o manejo integrado e o uso tradicional e sustentável dos recursos.			Diferença: Povos indígenas, por terem estruturas organizacionais e territoriais mais consolidadas e reconhecidas (ainda que precariamente), muitas vezes conseguem articular e implementar suas "respostas próprias" de forma mais autônoma. Afrodescendentes e comunidades locais, apesar de terem saberes e práticas ricas, enfrentam maiores desafios de reconhecimento e apoio para implementar suas próprias soluções em escala. Alinhamento: Todos clamam por soluções baseadas na natureza (NBS) que sejam lideradas e geridas por eles próprios, e não impostas de cima para baixo.

Fonte: do autor

Vale destacar que a trajetória recente da agenda ambiental global dos PIPACL também evidencia os dilemas inerentes ao processo de ambientalização das lutas sociais. Longe de ser um movimento linear ou unívoco, a incorporação da linguagem ambiental às reivindicações históricas por território, autodeterminação e justiça social produziu ganhos políticos relevantes, ao ampliar a visibilidade internacional desses grupos e ao criar novas oportunidades de incidência em arenas multilaterais. Ao mesmo tempo, esse processo introduziu reconfigurações discursivas e institucionais que nem sempre operam em favor dos próprios PIPACL, deslocando o eixo das lutas de direitos para uma gramática predominantemente ambiental.

Nesse enquadramento, demandas originadas em experiências territoriais e históricas de violência, expropriação e racismo estrutural passam a ser traduzidas em termos de conservação, serviços ecossistêmicos ou soluções climáticas. Embora essa tradução tenha sido, em muitos casos, uma estratégia consciente e pragmática dos próprios movimentos, ela também produziu um efeito colateral recorrente: a tendência a redefinir os PIPACL menos como sujeitos de direitos e mais como “guardiões da natureza” ou “provedores de conservação”. Essa reconfiguração simbólica, ainda que positiva em termos de reconhecimento ambiental, pode obscurecer dimensões centrais das lutas por terra, autonomia política e reparação histórica.

A ambientalização, assim, opera como uma faca de dois gumes. Por um lado, permite que os PIPACL ocupem espaços estratégicos no debate global sobre clima, biodiversidade e desertificação; por outro, contribui para a emergência de uma expectativa normativa segundo a qual esses grupos passam a ser implicitamente responsabilizados pela conservação de territórios de alto valor ambiental, muitas vezes sem que lhes sejam asseguradas as condições materiais, jurídicas e políticas necessárias para tal. Esse deslocamento de responsabilidade tende a naturalizar a ideia de que a proteção ambiental seria uma vocação intrínseca desses povos, e não uma escolha política que deve ser acompanhada de garantias, recursos e reconhecimento pleno de direitos.

O desfecho desse processo guarda semelhanças com o paradoxo observado no campo do financiamento direto: ao mesmo tempo em que amplia o protagonismo dos PIPACL, a ambientalização pode ser mobilizada para justificar a retração do Estado e a diluição de obrigações públicas. Ao enquadrar os PIPACL como atores centrais da conservação, abre-se espaço para que governos e setores privados deleguem, de forma explícita ou implícita, responsabilidades que lhes caberiam constitucional e legalmente. A ambientalização das lutas sociais, portanto, não deve ser compreendida apenas como uma vitória simbólica, mas como

um campo de disputas, no qual reconhecimento, instrumentalização e responsabilização indevida coexistem e se tensionam continuamente.

Assim, a pesquisa apresenta contribuições significativas para o campo da governança ambiental e dos estudos de movimentos sociais. A principal originalidade reside na abordagem conceitual, que trata a agenda dos PIPACL não como um apêndice das agendas estatais, mas como um "campo político articulado e estratégico" em si mesmo, com sua própria coerência histórica e visão de mundo. Essa abordagem reorienta o foco analítico, permitindo que se compreenda a lógica interna e a resiliência das reivindicações dos movimentos.

Metodologicamente, o estudo é original em sua utilização da etnografia histórica e documental. Ao triangular fontes de diferentes naturezas (boletins oficiais, arquivos de organizações e publicações dos próprios movimentos), a pesquisa pôde ir além das narrativas hegemônicas, revelando as dinâmicas de poder e as reinterpretações conceituais que moldaram a inserção dos PIPACL nos fóruns multilaterais. A análise do paradoxo e da resiliência avança o conhecimento ao demonstrar que, apesar da persistência do paradoxo entre o reconhecimento formal e a falta de implementação, os PIPACL não apenas sobreviveram, mas forjaram uma "agenda resiliente e multifacetada". A pesquisa ilumina as estratégias de resiliência e a evolução de uma postura reativa para uma postura proativa de autogestão.

Como toda pesquisa, o estudo apresenta limitações que abrem caminhos para futuras investigações acadêmicas. O estudo aponta para uma "clara discrepância" no volume de material disponível para as diferentes convenções. A maior visibilidade e capacidade de mobilização dos PIPAL em torno da UNFCCC e da CDB em detrimento da UNCCD, por exemplo, pode ter direcionado a análise, resultando em uma sub-representação da agenda sobre desertificação e degradação do solo. Da mesma forma, a maior representação dos povos indígenas no material pode ter resultado em uma análise menos aprofundada das especificidades dos afrodescendentes e comunidades locais.

Além disso, a tese discute a distância entre os "ganhos textuais" nas COPs e a "implementação prática" nos territórios, mas não aprofunda como esse processo acontece no nível local. Essa lacuna é um ponto que mereceria uma análise mais aprofundada em trabalhos futuros, explorando os mecanismos e as dinâmicas locais que subvertem ou esvaziam os compromissos globais.

Nesse sentido, a pesquisa abre caminhos para investigações futuras que possam dar continuidade e aprofundar os achados aqui apresentados. Em primeiro lugar, será essencial

acompanhar, em perspectiva de longo prazo, a efetividade dos novos mecanismos, como o SB8j e o Fundo Cali. Mais do que analisar as decisões formais, trata-se de avaliar seu impacto concreto na autonomia das comunidades, seja pela governança paritária, seja pelo repasse direto de recursos. Em segundo lugar, sugere-se investigar a escalabilidade de modelos autônomos, como o Fundo Babaçu e o Fundo Podáali, explorando tanto seu potencial de captar recursos em maior escala quanto sua convivência com mecanismos tradicionais de financiamento. Outro ponto importante refere-se à necessidade de pesquisas que deem visibilidade a grupos sub-representados: uma análise específica das agendas de comunidades afrodescendentes e locais pode complementar o olhar desta tese, contribuindo para um entendimento mais completo da sigla PIPACL. Por fim, cabe lembrar que a agenda aqui reconstruída não se limita às três convenções do Rio. Existem inúmeras outras conferências - globais, regionais, nacionais e subnacionais - que merecem ser investigadas, tanto para mapear suas especificidades quanto para compreender suas conexões com a agenda ambiental global dos PIPACL.

E, como mensagem final, gostaria de registrar que o caminho para um futuro mais justo e sustentável não está apenas em novos acordos ou em mais financiamento, mas na reconfiguração das relações de poder, na construção de espaços cada vez mais abertos, na participação qualificada de cada vez mais segmentos da população. A demanda por financiamento direto e a criação de fundos comunitários não são meros detalhes procedimentais, mas a expressão de um modelo de governança alternativo que desafia a lógica centralizadora e tecnocrática que dominou o multilateralismo até agora. A transição necessária não é apenas energética ou econômica, mas também de valores.

Referências

Documentos

AGÊNCIA BRASIL. Quilombolas lançam frente nacional para denunciar violência contra comunidades. [S. l.], 23 jun. 2012. Disponível em: <https://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2012-06-23/quilombolas-lancam-frente-nacional-para-denunciar-violencia-contra-comunidades>. Acesso em: 2 set. 2025.

AMAZON WATCH. Líderes indígenas pedem apoio global para impedir nova perfuração de petróleo e mineração no coração da Amazônia. 9 dez. 2019. Disponível em: <https://amazonwatch.org/news/2019/1209-indigenous-leaders-call-to-stop-new-oil-drilling-and-mining-in-the-heart-of-the-amazon>. Acesso em: 3 set. 2025.

AON BENFIELD. Annual Global Climate and Catastrophe Report, 2012. Londres: Aon Benfield, 2012.

AYAHUASCA: EUA revogam patente sobre plantas psicoativas de tribos amazônicas. Acervo ISA, [S. l.], 28 fev. 1999. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/noticias/ayahuasca-eua-revogam-patente-sobre-plantas-psycoativas-de-tribos-amazonicas>. Acesso em: 2 set. 2025.

BBC NEWS. COP25: milhares se reúnem em Madrid para protestos climáticos. BBC News, 6 dez. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-europe-50694361>. Acesso em: 3 set. 2025.

BRASIL. Babaçu é vida. [S. l.], [2012]. Disponível em: <http://www.rio20.gov.br/brasil/boas-praticas/objetivo-do-milenio-no07/babacu-e-vida-1.1.html>. Acesso em: 2 set. 2025.

CDB. Relatório final da 10ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (COP 10). Nagoya, 2010. Disponível em: <https://www.cbd.int/cop10>. Acesso em: 20 fev. 2025.

CDB. Relatório final da 11ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (COP 11). Hyderabad, 2012. Disponível em: <https://www.cbd.int/cop11>. Acesso em: 20 fev. 2025.

CDB. Relatório final da 12ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (COP 12). Pyeongchang, 2014. Disponível em: <https://www.cbd.int/cop12>. Acesso em: 20 fev. 2025.

CDB. Relatório final da 13ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (COP 13). Cancún, 2016. Disponível em: <https://www.cbd.int/cop13>. Acesso em: 20 fev. 2025.

CDB. Relatório final da 14ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (COP 14). Sharm El Sheikh, 2018. Disponível em: <https://www.cbd.int/cop14>. Acesso em: 20 fev. 2025.

CDB. Relatório final da 15ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (COP 15). Kunming, 2021. Disponível em: <https://www.cbd.int/cop15>. Acesso em: 20 fev. 2025.

CDB. Relatório final da 1ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (COP 1). Nassau, 1994. Disponível em: <https://www.cbd.int/cop1>. Acesso em: 20 fev. 2025.

CDB. Relatório final da 2ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (COP 2). Jakarta, 1995. Disponível em: <https://www.cbd.int/cop2>. Acesso em: 20 fev. 2025.

CDB. Relatório final da 3ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (COP 3). Buenos Aires, 1996. Disponível em: <https://www.cbd.int/cop3>. Acesso em: 20 fev. 2025.

CDB. Relatório final da 4ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (COP 4). Bratislava, 1998. Disponível em: <https://www.cbd.int/cop4>. Acesso em: 20 fev. 2025.

CDB. Relatório final da 5ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (COP 5). Nairobi, 2000. Disponível em: <https://www.cbd.int/cop5>. Acesso em: 20 fev. 2025.

CDB. Relatório final da 6ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (COP 6). The Hague, 2002. Disponível em: <https://www.cbd.int/cop6>. Acesso em: 20 fev. 2025.

CDB. Relatório final da 7ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (COP 7). Kuala Lumpur, 2004. Disponível em: <https://www.cbd.int/cop7>. Acesso em: 20 fev. 2025.

CDB. Relatório final da 8ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (COP 8). Curitiba, 2006. Disponível em: <https://www.cbd.int/cop8>. Acesso em: 20 fev. 2025.

CDB. Relatório final da 9ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (COP 9). Bonn, 2008. Disponível em: <https://www.cbd.int/cop9>. Acesso em: 20 fev. 2025.

CLIMATE ACTION NETWORK. Over 90% of countries fail to submit new NDCs by deadline. [S. l.], 2025. Disponível em: <https://climatenetwork.org/2025/02/11/over-90-of-countries-fail-to-submit-new-ndcs-by-deadline/>. Acesso em: 3 set. 2025.

CONFERÊNCIA MUNDIAL DOS POVOS INDÍGENAS SOBRE TERRITÓRIO, MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (1991 : Rio de Janeiro, RJ). Declaração da Aldeia Kari-Oca e Carta da Terra dos Povos Indígenas. 1992. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/declaracao-da-aldeia-kari-oca-e-carta-da-terra-dos-povos-indigenas>. Acesso em: 2 set. 2025.

CONSERVATION INTERNATIONAL. Indigenous Peoples & Local Communities Focused Resource Center. [S. l.], 2024. Disponível em: <https://www.conservation.org/indigenous-peoples-focused-resource-community>. Acesso em: 3 set. 2025.

CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. Global Biodiversity Outlook 5. Montreal: Convention on Biological Diversity, 2020. Disponível em: <https://www.cbd.int/gbo5>. Acesso em: 3 set. 2025.

Costa, A. (2019). Disclosable Restructuring Paper - BR DGM for Indigenous People and Traditional Communities - P143492. . Ribeiro, G. (2024). The Ecological Modernization Paradigm applied to fiduciary donations to traditional peoples organizations in the Brazilian Cerrado Biome. TransAmerica Review. <https://doi.org/10.62910/transame24005>

CULTURAL SURVIVAL. “Annexed”: The Rights of Indigenous Peoples in the UN Climate Change Conference 2015. Cultural Survival, 1 dez. 2015. Disponível em: <https://www.culturalsurvival.org/news/annexed-rights-indigenous-peoples-un-climate-change-conference-2015>. Acesso em: 3 set. 2025.

CULTURAL SURVIVAL. Despite Historic Participation, Indigenous Peoples Are Again Sidelined from Major Decisions at COP27. Cultural Survival, Cambridge, 2022. Disponível em: <https://www.culturalsurvival.org/news/despite-historic-participation-indigenous-peoples-are-a-gain-sidelined-major-decisions-cop27>. Acesso em: 3 set. 2025.

CULTURAL SURVIVAL. Indigenous People Convene at Rio+20 in Brazil. [S. l.], 23 jun. 2012. Disponível em: <https://www.culturalsurvival.org/news/indigenous-people-convene-rio20-brazil>. Acesso em: 2 set. 2025.

CULTURAL SURVIVAL. Indigenous Peoples Claim Rights at COP-17. Cultural Survival News, [S. l.], 8 dez. 2011. Disponível em: <https://www.culturalsurvival.org/news/indigenous-peoples-claim-rights-cop-17>. Acesso em: 2 set. 2025.

CULTURAL SURVIVAL. Road to CBD COP16: New Opportunities for Indigenous Peoples. Cambridge, 9 set. 2024. Disponível em: <https://www.culturalsurvival.org/news/road-cbd-cop16-new-opportunities-indigenous-peoples>. Acesso em: 3 set. 2025.

CULTURAL SURVIVAL. States Fail to Adequately Address Climate Change: An Indigenous Peoples’ Analysis of COP26 Decisions. Cambridge, 22 nov. 2021. Disponível em: <https://www.culturalsurvival.org/news/states-fail-adequately-address-climate-change-indigenous-peoples-analysis-cop26-decisions>. Acesso em: 3 set. 2025.

DEVEX. Only 7% of \$1.7B COP 26 pledge is going directly to Indigenous groups. 2022. Disponível em: <https://www.devex.com/news/only-7-of-1-7b-cop-26-pledge-is-going-directly-to-indigenous-groups-104182>. Acesso em: 3 set. 2025.

DIALOGUE EARTH. We are key climate allies, indigenous people tell COP22. 13 nov. 2016. Disponível em: <https://dialogue.earth/en/forests/7832-we-are-key-climate-allies-indigenous-people-tell-cop22/>. Acesso em: 3 set. 2025.

DW - DEUTSCHE WELLE. Supertufão causa morte e destruição nas Filipinas. DW (português), 9 nov. 2013. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/supertuf%C3%A3o-causa-morte-e-destrui%C3%A7%C3%A3o-nas-filipinas/a-17215974>. Acesso em: 3 set. 2025.

ENB. Relatório final da 10ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica. Earth Negotiations Bulletin, [S. l.], v. 10, n. 10, p. 1-30, 2010. Disponível em: [https://enb.iisd.org/archives?year=2010&field_negotiations_target_id\[1052\]=1052&field_negotiations_target_id\[1084\]=1084](https://enb.iisd.org/archives?year=2010&field_negotiations_target_id[1052]=1052&field_negotiations_target_id[1084]=1084). Acesso em: 21 fev. 2025.

ENB. Relatório final da 10ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. Earth Negotiations Bulletin, [S. l.], v. 10, n. 10, p. 1-30, 2004. Disponível em: [https://enb.iisd.org/archives?year=2004&field_negotiations_target_id\[1052\]=1052&field_negotiations_target_id\[1084\]=1084](https://enb.iisd.org/archives?year=2004&field_negotiations_target_id[1052]=1052&field_negotiations_target_id[1084]=1084). Acesso em: 21 fev. 2025.

ENB. Relatório final da 11ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica. Earth Negotiations Bulletin, [S. l.], v. 11, n. 11, p. 1-30, 2012. Disponível em: [https://enb.iisd.org/archives?year=2012&field_negotiations_target_id\[1052\]=1052&field_negotiations_target_id\[1084\]=1084](https://enb.iisd.org/archives?year=2012&field_negotiations_target_id[1052]=1052&field_negotiations_target_id[1084]=1084). Acesso em: 21 fev. 2025.

ENB. Relatório final da 11ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. Earth Negotiations Bulletin, [S. l.], v. 11, n. 11, p. 1-30, 2005. Disponível em: [https://enb.iisd.org/archives?year=2005&field_negotiations_target_id\[1052\]=1052&field_negotiations_target_id\[1084\]=1084](https://enb.iisd.org/archives?year=2005&field_negotiations_target_id[1052]=1052&field_negotiations_target_id[1084]=1084). Acesso em: 21 fev. 2025.

ENB. Relatório final da 12ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica. Earth Negotiations Bulletin, [S. l.], v. 12, n. 12, p. 1-30, 2014. Disponível em: [https://enb.iisd.org/archives?year=2014&field_negotiations_target_id\[1052\]=1052&field_negotiations_target_id\[1084\]=1084](https://enb.iisd.org/archives?year=2014&field_negotiations_target_id[1052]=1052&field_negotiations_target_id[1084]=1084). Acesso em: 21 fev. 2025.

ENB. Relatório final da 12ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. Earth Negotiations Bulletin, [S. l.], v. 12, n. 12, p. 1-30, 2006. Disponível em: [https://enb.iisd.org/archives?year=2006&field_negotiations_target_id\[1052\]=1052&field_negotiations_target_id\[1084\]=1084](https://enb.iisd.org/archives?year=2006&field_negotiations_target_id[1052]=1052&field_negotiations_target_id[1084]=1084). Acesso em: 21 fev. 2025.

ENB. Relatório final da 13ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica. Earth Negotiations Bulletin, [S. l.], v. 13, n. 13, p. 1-30, 2016. Disponível em: [https://enb.iisd.org/archives?year=2016&field_negotiations_target_id\[1052\]=1052&field_negotiations_target_id\[1084\]=1084](https://enb.iisd.org/archives?year=2016&field_negotiations_target_id[1052]=1052&field_negotiations_target_id[1084]=1084). Acesso em: 21 fev. 2025.

ENB. Relatório final da 13ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. Earth Negotiations Bulletin, [S. l.], v. 13, n. 13, p. 1-30, 2007. Disponível em: [https://enb.iisd.org/archives?year=2007&field_negotiations_target_id\[1052\]=1052&field_negotiations_target_id\[1084\]=1084](https://enb.iisd.org/archives?year=2007&field_negotiations_target_id[1052]=1052&field_negotiations_target_id[1084]=1084). Acesso em: 21 fev. 2025.

ENB. Relatório final da 14ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica. Earth Negotiations Bulletin, [S. l.], v. 14, n. 14, p. 1-30, 2018. Disponível em:

[https://enb.iisd.org/archives?year=2018&field_negotiations_target_id\[1052\]=1052&field_negotiations_target_id\[1084\]=1084](https://enb.iisd.org/archives?year=2018&field_negotiations_target_id[1052]=1052&field_negotiations_target_id[1084]=1084). Acesso em: 21 fev. 2025.

ENB. Relatório final da 14ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. Earth Negotiations Bulletin, [S. l.], v. 14, n. 14, p. 1-25, 2008. Disponível em: [https://enb.iisd.org/archives?year=2008&field_negotiations_target_id\[1052\]=1052&field_negotiations_target_id\[1084\]=1084](https://enb.iisd.org/archives?year=2008&field_negotiations_target_id[1052]=1052&field_negotiations_target_id[1084]=1084). Acesso em: 21 fev. 2025.

ENB. Relatório final da 15ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. Earth Negotiations Bulletin, [S. l.], v. 15, n. 15, p. 1-30, 2009. Disponível em: [https://enb.iisd.org/archives?year=2009&field_negotiations_target_id\[1052\]=1052&field_negotiations_target_id\[1084\]=1084](https://enb.iisd.org/archives?year=2009&field_negotiations_target_id[1052]=1052&field_negotiations_target_id[1084]=1084). Acesso em: 21 fev. 2025.

ENB. Relatório final da 16ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. Earth Negotiations Bulletin, [S. l.], v. 16, n. 16, p. 1-30, 2010. Disponível em: [https://enb.iisd.org/archives?year=2010&field_negotiations_target_id\[1052\]=1052&field_negotiations_target_id\[1084\]=1084](https://enb.iisd.org/archives?year=2010&field_negotiations_target_id[1052]=1052&field_negotiations_target_id[1084]=1084). Acesso em: 21 fev. 2025.

ENB. Relatório final da 17ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. Earth Negotiations Bulletin, [S. l.], v. 17, n. 17, p. 1-30, 2011. Disponível em: [https://enb.iisd.org/archives?year=2011&field_negotiations_target_id\[1052\]=1052&field_negotiations_target_id\[1084\]=1084](https://enb.iisd.org/archives?year=2011&field_negotiations_target_id[1052]=1052&field_negotiations_target_id[1084]=1084). Acesso em: 21 fev. 2025.

ENB. Relatório final da 18ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. Earth Negotiations Bulletin, [S. l.], v. 18, n. 18, p. 1-30, 2012. Disponível em: [https://enb.iisd.org/archives?year=2012&field_negotiations_target_id\[1052\]=1052&field_negotiations_target_id\[1084\]=1084](https://enb.iisd.org/archives?year=2012&field_negotiations_target_id[1052]=1052&field_negotiations_target_id[1084]=1084). Acesso em: 21 fev. 2025.

ENB. Relatório final da 19ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. Earth Negotiations Bulletin, [S. l.], v. 19, n. 19, p. 1-30, 2013. Disponível em: [https://enb.iisd.org/archives?year=2013&field_negotiations_target_id\[1052\]=1052&field_negotiations_target_id\[1084\]=1084](https://enb.iisd.org/archives?year=2013&field_negotiations_target_id[1052]=1052&field_negotiations_target_id[1084]=1084). Acesso em: 21 fev. 2025.

ENB. Relatório final da 1ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica. Earth Negotiations Bulletin, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 1-30, 1994. Disponível em: [https://enb.iisd.org/archives?year=1994&field_negotiations_target_id\[1052\]=1052&field_negotiations_target_id\[1084\]=1084](https://enb.iisd.org/archives?year=1994&field_negotiations_target_id[1052]=1052&field_negotiations_target_id[1084]=1084). Acesso em: 21 fev. 2025.

ENB. Relatório final da 1ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. Earth Negotiations Bulletin, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 1-20, 1995. Disponível em: [https://enb.iisd.org/archives?year=1995&field_negotiations_target_id\[1052\]=1052&field_negotiations_target_id\[1084\]=1084](https://enb.iisd.org/archives?year=1995&field_negotiations_target_id[1052]=1052&field_negotiations_target_id[1084]=1084). Acesso em: 21 fev. 2025.

ENB. Relatório final da 20ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. Earth Negotiations Bulletin, [S. l.], v. 20, n. 20, p. 1-30, 2014.

Disponível em:
[https://enb.iisd.org/archives?year=2014&field_negotiations_target_id\[1052\]=1052&field_negotiations_target_id\[1084\]=1084](https://enb.iisd.org/archives?year=2014&field_negotiations_target_id[1052]=1052&field_negotiations_target_id[1084]=1084). Acesso em: 21 fev. 2025.

ENB. Relatório final da 21ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. Earth Negotiations Bulletin, [S. l.], v. 21, n. 21, p. 1-30, 2015. Disponível em:
[https://enb.iisd.org/archives?year=2015&field_negotiations_target_id\[1052\]=1052&field_negotiations_target_id\[1084\]=1084](https://enb.iisd.org/archives?year=2015&field_negotiations_target_id[1052]=1052&field_negotiations_target_id[1084]=1084). Acesso em: 21 fev. 2025.

ENB. Relatório final da 22ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. Earth Negotiations Bulletin, [S. l.], v. 22, n. 22, p. 1-30, 2016. Disponível em:
[https://enb.iisd.org/archives?year=2016&field_negotiations_target_id\[1052\]=1052&field_negotiations_target_id\[1084\]=1084](https://enb.iisd.org/archives?year=2016&field_negotiations_target_id[1052]=1052&field_negotiations_target_id[1084]=1084). Acesso em: 21 fev. 2025.

ENB. Relatório final da 23ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. Earth Negotiations Bulletin, [S. l.], v. 23, n. 23, p. 1-30, 2017. Disponível em:
[https://enb.iisd.org/archives?year=2017&field_negotiations_target_id\[1052\]=1052&field_negotiations_target_id\[1084\]=1084](https://enb.iisd.org/archives?year=2017&field_negotiations_target_id[1052]=1052&field_negotiations_target_id[1084]=1084). Acesso em: 21 fev. 2025.

ENB. Relatório final da 24ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. Earth Negotiations Bulletin, [S. l.], v. 24, n. 24, p. 1-30, 2018. Disponível em:
[https://enb.iisd.org/archives?year=2018&field_negotiations_target_id\[1052\]=1052&field_negotiations_target_id\[1084\]=1084](https://enb.iisd.org/archives?year=2018&field_negotiations_target_id[1052]=1052&field_negotiations_target_id[1084]=1084). Acesso em: 21 fev. 2025.

ENB. Relatório final da 25ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. Earth Negotiations Bulletin, [S. l.], v. 25, n. 25, p. 1-30, 2019. Disponível em:
[https://enb.iisd.org/archives?year=2019&field_negotiations_target_id\[1052\]=1052&field_negotiations_target_id\[1084\]=1084](https://enb.iisd.org/archives?year=2019&field_negotiations_target_id[1052]=1052&field_negotiations_target_id[1084]=1084). Acesso em: 21 fev. 2025.

ENB. Relatório final da 26ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. Earth Negotiations Bulletin, [S. l.], v. 26, n. 26, p. 1-30, 2021. Disponível em:
[https://enb.iisd.org/archives?year=2021&field_negotiations_target_id\[1052\]=1052&field_negotiations_target_id\[1084\]=1084](https://enb.iisd.org/archives?year=2021&field_negotiations_target_id[1052]=1052&field_negotiations_target_id[1084]=1084). Acesso em: 21 fev. 2025.

ENB. Relatório final da 27ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. Earth Negotiations Bulletin, [S. l.], v. 27, n. 27, p. 1-30, 2022. Disponível em:
[https://enb.iisd.org/archives?year=2022&field_negotiations_target_id\[1052\]=1052&field_negotiations_target_id\[1084\]=1084](https://enb.iisd.org/archives?year=2022&field_negotiations_target_id[1052]=1052&field_negotiations_target_id[1084]=1084). Acesso em: 21 fev. 2025.

ENB. Relatório final da 2ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica. Earth Negotiations Bulletin, [S. l.], v. 2, n. 2, p. 1-30, 1995. Disponível em:
[https://enb.iisd.org/archives?year=1995&field_negotiations_target_id\[1052\]=1052&field_negotiations_target_id\[1084\]=1084](https://enb.iisd.org/archives?year=1995&field_negotiations_target_id[1052]=1052&field_negotiations_target_id[1084]=1084). Acesso em: 21 fev. 2025.

ENB. Relatório final da 2ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. Earth Negotiations Bulletin, [S. l.], v. 2, n. 2, p. 1-20, 1996. Disponível em: [https://enb.iisd.org/archives?year=1996&field_negotiations_target_id\[1052\]=1052&field_negotiations_target_id\[1084\]=1084](https://enb.iisd.org/archives?year=1996&field_negotiations_target_id[1052]=1052&field_negotiations_target_id[1084]=1084). Acesso em: 21 fev. 2025.

ENB. Relatório final da 3ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica. Earth Negotiations Bulletin, [S. l.], v. 3, n. 3, p. 1-30, 1996. Disponível em: [https://enb.iisd.org/archives?year=1996&field_negotiations_target_id\[1052\]=1052&field_negotiations_target_id\[1084\]=1084](https://enb.iisd.org/archives?year=1996&field_negotiations_target_id[1052]=1052&field_negotiations_target_id[1084]=1084). Acesso em: 21 fev. 2025.

ENB. Relatório final da 3ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. Earth Negotiations Bulletin, [S. l.], v. 3, n. 3, p. 1-30, 1997. Disponível em: [https://enb.iisd.org/archives?year=1997&field_negotiations_target_id\[1052\]=1052&field_negotiations_target_id\[1084\]=1084](https://enb.iisd.org/archives?year=1997&field_negotiations_target_id[1052]=1052&field_negotiations_target_id[1084]=1084). Acesso em: 21 fev. 2025.

ENB. Relatório final da 4ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica. Earth Negotiations Bulletin, [S. l.], v. 4, n. 4, p. 1-30, 1998. Disponível em: [https://enb.iisd.org/archives?year=1998&field_negotiations_target_id\[1052\]=1052&field_negotiations_target_id\[1084\]=1084](https://enb.iisd.org/archives?year=1998&field_negotiations_target_id[1052]=1052&field_negotiations_target_id[1084]=1084). Acesso em: 21 fev. 2025.

ENB. Relatório final da 4ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. Earth Negotiations Bulletin, [S. l.], v. 4, n. 4, p. 1-30, 1998. Disponível em: [https://enb.iisd.org/archives?year=1998&field_negotiations_target_id\[1052\]=1052&field_negotiations_target_id\[1084\]=1084](https://enb.iisd.org/archives?year=1998&field_negotiations_target_id[1052]=1052&field_negotiations_target_id[1084]=1084). Acesso em: 21 fev. 2025.

ENB. Relatório final da 5ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica. Earth Negotiations Bulletin, [S. l.], v. 5, n. 5, p. 1-30, 2000. Disponível em: [https://enb.iisd.org/archives?year=2000&field_negotiations_target_id\[1052\]=1052&field_negotiations_target_id\[1084\]=1084](https://enb.iisd.org/archives?year=2000&field_negotiations_target_id[1052]=1052&field_negotiations_target_id[1084]=1084). Acesso em: 21 fev. 2025.

ENB. Relatório final da 5ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. Earth Negotiations Bulletin, [S. l.], v. 5, n. 5, p. 1-25, 1999. Disponível em: [https://enb.iisd.org/archives?year=1999&field_negotiations_target_id\[1052\]=1052&field_negotiations_target_id\[1084\]=1084](https://enb.iisd.org/archives?year=1999&field_negotiations_target_id[1052]=1052&field_negotiations_target_id[1084]=1084). Acesso em: 21 fev. 2025.

ENB. Relatório final da 6ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica. Earth Negotiations Bulletin, [S. l.], v. 6, n. 6, p. 1-30, 2002. Disponível em: [https://enb.iisd.org/archives?year=2002&field_negotiations_target_id\[1052\]=1052&field_negotiations_target_id\[1084\]=1084](https://enb.iisd.org/archives?year=2002&field_negotiations_target_id[1052]=1052&field_negotiations_target_id[1084]=1084). Acesso em: 21 fev. 2025.

ENB. Relatório final da 6ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. Earth Negotiations Bulletin, [S. l.], v. 6, n. 6, p. 1-30, 2000. Disponível em: [https://enb.iisd.org/archives?year=2000&field_negotiations_target_id\[1052\]=1052&field_negotiations_target_id\[1084\]=1084](https://enb.iisd.org/archives?year=2000&field_negotiations_target_id[1052]=1052&field_negotiations_target_id[1084]=1084). Acesso em: 21 fev. 2025.

ENB. Relatório final da 7ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica. Earth Negotiations Bulletin, [S. l.], v. 7, n. 7, p. 1-30, 2004. Disponível em:

[https://enb.iisd.org/archives?year=2004&field_negotiations_target_id\[1052\]=1052&field_negotiations_target_id\[1084\]=1084](https://enb.iisd.org/archives?year=2004&field_negotiations_target_id[1052]=1052&field_negotiations_target_id[1084]=1084). Acesso em: 21 fev. 2025.

ENB. Relatório final da 7ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. Earth Negotiations Bulletin, [S. l.], v. 7, n. 7, p. 1-30, 2001. Disponível em: [https://enb.iisd.org/archives?year=2001&field_negotiations_target_id\[1052\]=1052&field_negotiations_target_id\[1084\]=1084](https://enb.iisd.org/archives?year=2001&field_negotiations_target_id[1052]=1052&field_negotiations_target_id[1084]=1084). Acesso em: 21 fev. 2025.

ENB. Relatório final da 8ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica. Earth Negotiations Bulletin, [S. l.], v. 8, n. 8, p. 1-30, 2006. Disponível em: [https://enb.iisd.org/archives?year=2006&field_negotiations_target_id\[1052\]=1052&field_negotiations_target_id\[1084\]=1084](https://enb.iisd.org/archives?year=2006&field_negotiations_target_id[1052]=1052&field_negotiations_target_id[1084]=1084). Acesso em: 21 fev. 2025.

ENB. Relatório final da 8ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. Earth Negotiations Bulletin, [S. l.], v. 8, n. 8, p. 1-30, 2002. Disponível em: [https://enb.iisd.org/archives?year=2002&field_negotiations_target_id\[1052\]=1052&field_negotiations_target_id\[1084\]=1084](https://enb.iisd.org/archives?year=2002&field_negotiations_target_id[1052]=1052&field_negotiations_target_id[1084]=1084). Acesso em: 21 fev. 2025.

ENB. Relatório final da 9ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica. Earth Negotiations Bulletin, [S. l.], v. 9, n. 9, p. 1-30, 2008. Disponível em: [https://enb.iisd.org/archives?year=2008&field_negotiations_target_id\[1052\]=1052&field_negotiations_target_id\[1084\]=1084](https://enb.iisd.org/archives?year=2008&field_negotiations_target_id[1052]=1052&field_negotiations_target_id[1084]=1084). Acesso em: 21 fev. 2025.

ENB. Relatório final da 9ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. Earth Negotiations Bulletin, [S. l.], v. 9, n. 9, p. 1-25, 2003. Disponível em: [https://enb.iisd.org/archives?year=2003&field_negotiations_target_id\[1052\]=1052&field_negotiations_target_id\[1084\]=1084](https://enb.iisd.org/archives?year=2003&field_negotiations_target_id[1052]=1052&field_negotiations_target_id[1084]=1084). Acesso em: 21 fev. 2025.

ENB. Relatório final da EX-1 Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica. Earth Negotiations Bulletin, [S. l.], v. 15, n. 1, p. 1-30, 2021. Disponível em: [https://enb.iisd.org/archives?year=2021&field_negotiations_target_id\[1052\]=1052&field_negotiations_target_id\[1084\]=1084](https://enb.iisd.org/archives?year=2021&field_negotiations_target_id[1052]=1052&field_negotiations_target_id[1084]=1084). Acesso em: 21 fev. 2025.

ENB. Relatório final da EX-2 Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica. Earth Negotiations Bulletin, [S. l.], v. 16, n. 2, p. 1-30, 2022. Disponível em: [https://enb.iisd.org/archives?year=2022&field_negotiations_target_id\[1052\]=1052&field_negotiations_target_id\[1084\]=1084](https://enb.iisd.org/archives?year=2022&field_negotiations_target_id[1052]=1052&field_negotiations_target_id[1084]=1084). Acesso em: 21 fev. 2025.

FAO. Potential impacts of Genetic Use Restriction Technologies (GURTs) on agricultural biodiversity and agricultural production systems: technical study. [S. l.]: FAO, 2002. Disponível em: <https://openknowledge.fao.org/handle/20.500.14283/y7661c>. Acesso em: 2 set. 2025.

FAO. The State of the World's Forests 2022. [S. l.]: FAO, 2022. Disponível em: <https://openknowledge.fao.org/items/4c8bd12f-d6b8-4755-a82f-1284c41bf012>. Acesso em: 3 set. 2025.

FBOMS (Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento). COP8: Nota do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o

Meio Ambiente e o Desenvolvimento. [S. l.], 31 mar. 2006. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/cop8-nota-do-forum-brasileiro-de-ongs-e-movimentos-sociais-para-o-meio-ambiente-e-o-desenvolvimento/238>. Acesso em: 2 set. 2025.

FIOCRUZ. BA: Quilombolas de Rio dos Macacos lutam por titulação definitiva de território de direito. [S. l.], [s.d.]. Disponível em: <https://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/conflito/ba-quilombolas-de-rio-dos-macacos-lutam-por-titulacao-definitiva-de-territorio-de-direito/>. Acesso em: 2 set. 2025.

Folha de S.Paulo, Brasil, 19 maio 2002. Folha de S.Paulo, Brasil, 19 maio 2002. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1905200221.htm>. Acesso em: 2 set. 2025.

FORD FOUNDATION. How Indigenous peoples and local communities are shaping the future of climate funding. 5 fev. 2025. Disponível em: <https://www.fordfoundation.org/news-and-stories/stories/how-indigenous-peoples-and-local-communities-are-shaping-the-future-of-climate-funding/>. Acesso em: 5 set. 2025.

FORD FOUNDATION. Indigenous Peoples and Local Communities Forest Tenure Pledge: Annual Report 2021-2022. [S. l.], 2022. Disponível em: <https://www.fordfoundation.org/wp-content/uploads/2022/11/indigenous-peoples-and-local-communities-forest-tenure-pledge-annual-report-2021-2022.pdf>. Acesso em: 3 set. 2025.

FOREST PEOPLES PROGRAMME. CDM and Adivasi Peoples in India. [S. l.], 2005. 23 p. [Arquivo PDF]. Disponível em: <https://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2010/08/cdmadivasipeoplesindiaapr05eng.pdf>. Acesso em: 2 set. 2025.

FOREST PEOPLES PROGRAMME. COP26: Taking Stock - A Critical Review & Analysis. 2022. Disponível em: <https://www.forestpeoples.org/en/report/2022/cop26-taking-stock-critical-review-analysis>. Acesso em: 3 set. 2025.

FOREST PEOPLES PROGRAMME. Defensores de los Pueblos Indígenas en la COP 11 del Convenio sobre Diversidad Biológica. [S. l.], 17 out. 2012. Disponível em: <https://www.forestpeoples.org/es/topics/convenio-sobre-la-diversidad-biologica-cdb/news/2012/10/defensores-de-los-pueblos-indigenas-e>. Acesso em: 2 set. 2025.

FOREST PEOPLES PROGRAMME. FPP Briefing: Forests and COP Highlights. [S. l.], 2013. Disponível em: <https://www.forestpeoples.org/en/topics/un-framework-convention-climate-change-unfccc/publication/2013/fpp-briefing-forests-cop-highl>. Acesso em: 3 set. 2025.

FOREST PEOPLES PROGRAMME. Relatório Anual 2018. Moreton-in-Marsh: Forest Peoples Programme, 2018. Disponível em: https://www.forestpeoples.org/sites/default/files/documents/FPP_AnnualReport_2018_web.pdf. Acesso em: 3 set. 2025.

FOREST PEOPLES PROGRAMME. Rio+20: resultados ambivalentes criam desafios significativos. [S. l.], 2012. Disponível em: <https://www.forestpeoples.org/pt-br/topics/sustainable-livelihoods/news/2012/07/rio20-resultados-ambivalentes-criam-desafios-significati>. Acesso em: 2 set. 2025.

FOREST PEOPLES PROGRAMME. Slow progress in climate negotiations towards Cancun: a call for a human rights-based approach to REDD+. [S. l.], 15 dez. 2010. Disponível em: <https://www.forestpeoples.org/en/topics/redd-and-related-initiatives/news/2010/12/slow-progress-climate-negotiations-towards-cancun-r>. Acesso em: 2 set. 2025.

FOREST PEOPLES PROGRAMME. Target 20: Mobilização de recursos. Local Biodiversity Outlooks 2, 2020. Disponível em: <https://lbo2.localbiodiversityoutlooks.net/target-20-resource-mobilization/>. Acesso em: 3 set. 2025.

GOVERNO DO MÉXICO. Relatório do Diálogo dos Povos Indígenas sobre Mudanças Climáticas, Biodiversidade e Desertificação. México, 2020. Disponível em: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/607649/report-indigenous-peoples-dialogue-on-climate-change-english.pdf>. Acesso em: 3 set. 2025.

GREEN CLIMATE FUND. Independent evaluation of the relevance and effectiveness of GCF investments in the Latin American and Caribbean States (LAC2024). Songdo, South Korea: Independent Evaluation Unit, 2024. Disponível em: https://ieu.greenclimate.fund/sites/default/files/document/lac2024-final-report_1.pdf. Acesso em: 5 set. 2025.

IISD. Baku UN Climate Change Conference - COP29: Baku, Azerbaijan, 11-22 November 2024. Winnipeg, 2024. Disponível em: <https://enb.iisd.org/baku-un-climate-change-conference-cop29>. Acesso em: 3 set. 2025.

IISD. Summary of the Resumed Sessions of the 25th Meeting of the Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice (SBSTTA 25) and the Fifteenth Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity (COP 15): 3-5 December 2022. Winnipeg, 2022. Disponível em: <https://enb.iisd.org/cbd-subsidiary-body-scientific-technical-technological-advice-sbstta25-resumed-cop15-2-summary>. Acesso em: 3 set. 2025.

IISD. UN Biodiversity Conference - CBD COP16 (Resumed): Geneva, Switzerland, 12-16 May 2025. Winnipeg, 2025. Disponível em: <https://enb.iisd.org/un-biodiversity-conference-cbd-cop16-resumed>. Acesso em: 3 set. 2025.

IISD. UN Biodiversity Conference - CBD COP16: Cali, Colombia, 21 October - 1 November 2024. Winnipeg, 2024. Disponível em: <https://enb.iisd.org/un-biodiversity-conference-cbd-cop16>. Acesso em: 3 set. 2025.

INDIGENOUS COLLABORATION. Reframing philanthropy: Indigenous-led funds governance models. [S.l.]: International Funders for Indigenous Peoples, 2025.

INDIGENOUS PEOPLES ATLAS OF CANADA. The Road to Reconciliation. Atlas / Truth and Reconciliation. Disponível em: <https://indigenouspeoplesatlasofcanada.ca/article/the-road-to-reconciliation/>. Acesso em: 3 set. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA. Povos Indígenas e o mecanismo de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+) na Amazônia Brasileira: subsídios à discussão de repartição de benefícios. 1. ed. Brasília, DF: IPAM, 2013. 72 p. Disponível em: <http://bit.ly/IPAM719>. Acesso em: 2 set. 2025.

INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS. O que é a dupla contagem de carbono, tema de impasse nas negociações da COP 25. [S. l.], 23 nov. 2019. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/595282-o-que-e-a-dupla-contagem-de-carbono-tema-de-impasse-nas-negociacoes-da-cop-25>. Acesso em: 2 set. 2025.

INSTITUTO TALANOA. Climate finance in full: the climate finance ecosystem in Brazil. 2024.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (IEA). Fossil Fuels Consumption Subsidies 2022. Paris, 2023. Disponível em: <https://www.iea.org/reports/fossil-fuels-consumption-subsidies-2022>. Acesso em: 3 set. 2025.

INTERNATIONAL INDIGENOUS FORUM ON BIODIVERSITY (IIFB). International Indigenous Forum on Biodiversity Public Statement on Target 3 of the CBD COP15. Cultural Survival, [S. l.], 2022. Disponível em: <https://www.culturalsurvival.org/news/international-indigenous-forum-biodiversity-public-statement-target-3-cdb-cop-15>. Acesso em: 3 set. 2025.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR APPLIED SYSTEMS ANALYSIS - IIASA. Understanding and quantifying the Loss and Damage policy space. Laxenburg, 13 nov. 2024. Disponível em: <https://iiasa.ac.at/news/nov-2024/understanding-and-quantifying-loss-and-damage-policy-space>. Acesso em: 3 set. 2025.

IPAM (INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA). O que é e como surgiu o REDD. [S. l.]. Disponível em: <https://ipam.org.br/cartilhas-ipam/o-que-e-e-como-surgiu-o-redd/>. Acesso em: 2 set. 2025.

IPCC. Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge, UK; New York, NY: Cambridge University Press, 2013.

IPCC. Climate Change 2021: The Physical Science Basis - Sixth Assessment Report. Genebra, 2021. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/2021/08/09/ar6-wg1-20210809-pr/>. Acesso em: 3 set. 2025.

ISA (INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL). COP16 is marked by the entry of Indigenous Peoples and Afro-descendants into the CBD. São Paulo, 2024. Disponível em: <https://socioambiental.org/en/socio-environmental-news/cop16-and-marked-by-the-entry-of-indigenous-peoples-and-Afro-descendants-into>. Acesso em: 3 set. 2025.

ISPAN. COP16: Povos indígenas do Brasil e da América Latina fortalecem suas vozes na Conferência das Nações Unidas para a Biodiversidade. Brasília, 2024. Disponível em: <https://ispan.org.br/en/cop16-povos-indigenas-do-brasil-e-da-america-latina-fortalecem-suas-vozes-na-conferencia-das-nacoes-unidas-para-a-biodiversidade/>. Acesso em: 3 set. 2025.

IWGIA - INTERNATIONAL WORK GROUP FOR INDIGENOUS AFFAIRS (ed.). Land grabbing, investments & indigenous peoples' rights to land and natural resources: case studies and legal analysis. Copenhagen: IWGIA, set. 2017. 70 p. ISBN 978-87-92786-80-7.

KLIMA-BÜNDNIS. Indigenous. [S. l.], 2006. Disponível em: <http://www.klimabuendnis.org/english/indigenous/frameset.htm>. Acesso em: 2 set. 2025. Arquivo da Wayback Machine.

KLIMA-BÜNDNIS. Politics. [S. l.], 2006. Disponível em: <http://www.klimabuendnis.org/english/politics/frameset.htm>. Acesso em: 2 set. 2025. Arquivo da Wayback Machine.

LANGLOIS AVOCATS. COP15 and its impacts on Indigenous and environmental law. Montréal, 2023. Disponível em: <https://langlois.ca/en/insights/cop15-and-its-impacts-on-indigenous-and-environmental-law/>. Acesso em: 3 set. 2025.

MACARTHUR FOUNDATION. Using intermediaries for impact. MacArthur Foundation, 2025. Disponível em: <https://www.macfound.org/about/how-we-work/using-intermediaries-for-impact>. Acesso em: 5 set. 2025.

MAIS de R\$ 200 bilhões foram liberados pelo Plano Safra a áreas com desmatamento. Globo Um Só Planeta, Rio de Janeiro, 10 dez. 2024. Disponível em: <https://umsoplaneta.globo.com/financas/noticia/2024/12/10/mais-de-r-200-bilhoes-foram-liberados-pelo-plano-safra-a-areas-com-desmatamento.ghtml>. Acesso em: 3 set. 2025.

MAPBIOMAS. Territórios quilombolas estão entre as áreas mais preservadas no Brasil. 2023. Disponível em: [https://brasil.mapbiomas.org/2023/12/13/territorios-quilombolas-estao-entre-as-areas-mais-pr eservadas-no-brasil/](https://brasil.mapbiomas.org/2023/12/13/territorios-quilombolas-estao-entre-as-areas-mais-peservadas-no-brasil/). Acesso em: 8 abr. 2025.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA. El caso Chevron/Texaco en Ecuador: una lucha por la justicia ambiental y social. [S. l.]: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, [2015]. p. 2. Disponível em: <[www.cancilleria.gob.ec/wpcontent/uploads/2015/06/Expediente-Caso-Chevron-abril-2015.p df](http://www.cancilleria.gob.ec/wpcontent/uploads/2015/06/Expediente-Caso-Chevron-abril-2015.pdf)>.

MONGABAY. Brazil: king of conservation, deforestation for the 2000s. [S. l.], 23 dez. 2009. Disponível em: <https://news.mongabay.com/2009/12/brazil-king-of-conservation-deforestation-for-the-2000s/>. Acesso em: 2 set. 2025.

MONGABAY. Little achieved for Indigenous groups at U.N. climate summit, delegates say. 2023. Disponível em: <https://news.mongabay.com/2023/12/little-achieved-for-indigenous-groups-at-u-n-climate-su mmit-delegates-say/>. Acesso em: 3 set. 2025.

MONGABAY. What Indigenous leaders want from the COP29 U.N. climate conference. 2024. Disponível em: <https://news.mongabay.com/2024/11/what-indigenous-leaders-want-from-the-cop29-u-n-clim ate-conference/>. Acesso em: 3 set. 2025.

NAÇÕES UNIDAS. Climate Change. [S. l.], [2025]. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/climate-change.html>. Acesso em: 2 set. 2025.

NAÇÕES UNIDAS. Relatório da 2ª Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento - Rio-92. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <https://www.un.org/pt/conferences/environment/rio-92>. Acesso em: 20 fev. 2025.

NAÇÕES UNIDAS. Relatório da Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20). Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <https://www.un.org/pt/conferences/environment/rio-20>. Acesso em: 20 fev. 2025.

NAÇÕES UNIDAS. Relatório da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento - Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável. Johannesburgo, 2002. Disponível em: <https://www.un.org/pt/conferences/environment/johannesburgo-2002>. Acesso em: 20 fev. 2025.

NAÇÕES UNIDAS. Relatório da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano. Estocolmo, 1972. Disponível em: <https://www.un.org/pt/conferences/environment>. Acesso em: 20 fev. 2025.

NAVDANYA INTERNATIONAL. The Corporate Push for Synthetic Foods. [S. l.], abr. 2022. [Arquivo PDF]. Disponível em: <https://navdanyainternational.org/wp-content/uploads/2022/04/The-Corporate-Push-for-Synthetic-Foods-Rev3.pdf>. Acesso em: 2 set. 2025.

NPR. 'Disappointed' COP29 Indigenous advocates look to Brazil 2025 climate summit. 2024. Disponível em: <https://www.npr.org/2024/11/27/nx-s1-5193317/disappointed-cop29-indigenous-advocates-brasil-2025-climate-summit>. Acesso em: 3 set. 2025.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. Relatório SEEG 2023: Emissões de Gases de Efeito Estufa no Brasil. [S. l.], 2023. Disponível em: https://oc.eco.br/wp-content/uploads/2023/11/Relatorio-SEEG_gases-estufa_2023FINAL.pdf. Acesso em: 3 set. 2025.

OECD. OECD regulatory policy outlook 2025. Paris: OECD Publishing, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/56b60e39-en>.

PAULSON INSTITUTE; THE NATURE CONSERVANCY; CORNELL ATKINSON CENTER FOR SUSTAINABILITY. Financing Nature: Closing the Global Biodiversity Financing Gap. [S. l.]: Paulson Institute, 2020. Disponível em: <https://www.paulsoninstitute.org/conservation/financing-nature-report/>. Acesso em: 3 set. 2025.

RAINFOREST FOUNDATION NORWAY. Falling Short: Donor funding for Indigenous Peoples and local communities to secure tenure rights and manage forests in tropical countries (2011–2020). Oslo: RFN, 2021.

RAINFOREST FOUNDATION US. How climate finance can reach Indigenous peoples and local communities: practical lessons from four regional case studies. 2025. Disponível em: <https://rainforestfoundation.org/how-climate-finance-can-reach-indigenous-peoples-and-local-communities/>. Acesso em: 5 set. 2025.

RIGHTS AND RESOURCES INITIATIVE; RAINFOREST FOUNDATION NORWAY. Financiamento com propósito: uma pesquisa para informar o apoio dos doadores aos direitos,

clima e conservação das comunidades indígenas e locais. Resumo executivo. Setembro de 2022.

RIGHTS AND RESOURCES INITIATIVE. Funding with purpose: closing the funding gap for Indigenous Peoples, local communities, and Afro-descendant Peoples' tenure and forest guardianship. Washington, DC, 2023. Disponível em: <https://rightsandresources.org/publication/funding-with-purpose/>. Acesso em: 3 set. 2025.

SECRETARIAT OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY (SCBD). Global Biodiversity Outlook 4. Montréal: SCBD, 2014.

THE NATURE CONSERVANCY. REDD+ and Low Emissions Development Programs. [S. l.], 2015. Disponível em: https://www.nature.org/media/climatechange/REDD+_LED_Programs.pdf. Acesso em: 3 set. 2025.

TIAL – THE INSTITUTIONAL ARCHITECTURE LAB. Direct budgeting: how Indigenous communities built their own institutional foundations. 7 jul. 2025. Disponível em: <https://tial.org/illustration-cases/direct-budgeting-how-indigenous-communities-built-their-own-institutional-foundations/>. Acesso em: 5 set. 2025.

UICN (UNIÃO INTERNACIONAL PARA A CONSERVAÇÃO DA NATUREZA). Estratégia mundial de conservação: conservação dos recursos vivos para o desenvolvimento sustentável. Gland: UICN; PNUMA; WWF, 1980.

UNEP-WCMC. Major takeaways from CBD COP16 in Cali and what's next. Cambridge, 2024. Disponível em: <https://www.unep-wcmc.org/en/news/major-takeaways-from-cbd-cop16-in-cali-and-whats-next>. Acesso em: 3 set. 2025.

UNFCCC. Climate Plans Remain Insufficient: More Ambitious Action Needed Now. Bonn, 2022. Disponível em: <https://unfccc.int/news/climate-plans-remain-insufficient-more-ambitious-action-needed-now>. Acesso em: 3 set. 2025.

UNFCCC. FWG inputs to the technical assessment of the Global Stocktake. [S. l.], 2022. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/FWG%20submission%20on%20Global%20Stocktake_final_0.pdf. Acesso em: 2 set. 2025.

UNFCCC. Kyoto Protocol. Disponível em: https://unfccc.int/kyoto_protocol. Acesso em: 6 set. 2025.

UNFCCC. Relatório final da 10ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP 10). Buenos Aires, 2004. Disponível em: <https://unfccc.int/cop10>. Acesso em: 20 fev. 2025.

UNFCCC. Relatório final da 11ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP 11). Montreal, 2005. Disponível em: <https://unfccc.int/cop11>. Acesso em: 20 fev. 2025.

UNFCCC. Relatório final da 12ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP 12). Nairobi, 2006. Disponível em: <https://unfccc.int/cop12>. Acesso em: 20 fev. 2025.

UNFCCC. Relatório final da 13ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP 13). Bali, 2007. Disponível em: <https://unfccc.int/cop13>. Acesso em: 20 fev. 2025.

UNFCCC. Relatório final da 14ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP 14). Poznań, 2008. Disponível em: <https://unfccc.int/cop14>. Acesso em: 20 fev. 2025.

UNFCCC. Relatório final da 15ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP 15). Copenhagen, 2009. Disponível em: <https://unfccc.int/cop15>. Acesso em: 20 fev. 2025.

UNFCCC. Relatório final da 16ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP 16). Cancún, 2010. Disponível em: <https://unfccc.int/cop16>. Acesso em: 20 fev. 2025.

UNFCCC. Relatório final da 17ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP 17). Durban, 2011. Disponível em: <https://unfccc.int/cop17>. Acesso em: 20 fev. 2025.

UNFCCC. Relatório final da 18ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP 18). Doha, 2012. Disponível em: <https://unfccc.int/cop18>. Acesso em: 20 fev. 2025.

UNFCCC. Relatório final da 19ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP 19). Varsóvia, 2013. Disponível em: <https://unfccc.int/cop19>. Acesso em: 20 fev. 2025.

UNFCCC. Relatório final da 1ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP 1). Berlim, 1995. Disponível em: <https://unfccc.int/cop1>. Acesso em: 20 fev. 2025.

UNFCCC. Relatório final da 20ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP 20). Lima, 2014. Disponível em: <https://unfccc.int/cop20>. Acesso em: 20 fev. 2025.

UNFCCC. Relatório final da 21ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP 21). Paris, 2015. Disponível em: <https://unfccc.int/cop21>. Acesso em: 20 fev. 2025.

UNFCCC. Relatório final da 22ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP 22). Marrakech, 2016. Disponível em: <https://unfccc.int/cop22>. Acesso em: 20 fev. 2025.

UNFCCC. Relatório final da 23ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP 23). Bonn, 2017. Disponível em: <https://unfccc.int/cop23>. Acesso em: 20 fev. 2025.

UNFCCC. Relatório final da 24ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP 24). Katowice, 2018. Disponível em: <https://unfccc.int/cop24>. Acesso em: 20 fev. 2025.

UNFCCC. Relatório final da 25ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP 25). Madrid, 2019. Disponível em: <https://unfccc.int/cop25>. Acesso em: 20 fev. 2025.

UNFCCC. Relatório final da 26ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP 26). Glasgow, 2021. Disponível em: <https://unfccc.int/cop26>. Acesso em: 20 fev. 2025.

UNFCCC. Relatório final da 27ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP 27). Sharm El Sheikh, 2022. Disponível em: <https://unfccc.int/cop27>. Acesso em: 20 fev. 2025.

UNFCCC. Relatório final da 2ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP 2). Genebra, 1996. Disponível em: <https://unfccc.int/cop2>. Acesso em: 20 fev. 2025.

UNFCCC. Relatório final da 3ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP 3). Quioto, 1997. Disponível em: <https://unfccc.int/cop3>. Acesso em: 20 fev. 2025.

UNFCCC. Relatório final da 4ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP 4). Buenos Aires, 1998. Disponível em: <https://unfccc.int/cop4>. Acesso em: 20 fev. 2025.

UNFCCC. Relatório final da 5ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP 5). Bonn, 1999. Disponível em: <https://unfccc.int/cop5>. Acesso em: 20 fev. 2025.

UNFCCC. Relatório final da 6ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP 6). Haia, 2000. Disponível em: <https://unfccc.int/cop6>. Acesso em: 20 fev. 2025.

UNFCCC. Relatório final da 7ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP 7). Marrakech, 2001. Disponível em: <https://unfccc.int/cop7>. Acesso em: 20 fev. 2025.

UNFCCC. Relatório final da 8ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP 8). Nova Delhi, 2002. Disponível em: <https://unfccc.int/cop8>. Acesso em: 20 fev. 2025.

UNFCCC. Relatório final da 9ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP 9). Milão, 2003. Disponível em: <https://unfccc.int/cop9>. Acesso em: 20 fev. 2025.

UNITED NATIONS CONVENTION TO COMBAT DESERTIFICATION (UNCCD). Three-quarters of Earth's land became permanently drier in the last three decades. Bonn, 2024. Disponível em: <https://www.unccd.int/news-stories/press-releases/three-quarters-earths-land-became-permanently-drier-last-three-decades>. Acesso em: 3 set. 2025.

UNITED NATIONS. World ‘not on track’ to meet Paris climate goals, warns UN chief. Nova Iorque, 2024. Disponível em: <https://news.un.org/en/story/2024/10/1156071>. Acesso em: 3 set. 2025.

WORLD ECONOMIC FORUM. Embedding Indigenous Knowledge in the Conservation and Restoration of Landscapes: Insight Report. Genebra: WEF, jan. 2023.

WORLD METEOROLOGICAL ORGANIZATION (WMO). WMO Statement on the Status of the Global Climate in 2013. Geneva: WMO, 2013. (WMO-No. 1130).

WORLD METEOROLOGICAL ORGANIZATION (WMO). Global Temperatures Already 1.1°C Above Pre-industrial Levels - Last Ten Years Appear To Be Hottest On Record, Says WMO. Health Policy Watch, [S. l.], 2020. Disponível em: <https://healthpolicy-watch.news/global-temperatures-already-1-1c-above-pre-industrial-levels-last-ten-years-appear-to-be-hottest-on-record-says-wmo/>. Acesso em: 3 set. 2025.

WORLD METEOROLOGICAL ORGANIZATION (WMO). WMO confirms 2024 warmest year on record, about 1.55°C above pre-industrial level. Genebra, 2025. Disponível em: <https://wmo.int/news/media-centre/wmo-confirms-2024-warmest-year-record-about-155degc-above-pre-industrial-level>. Acesso em: 3 set. 2025.

WORLD RAINFOREST MOVEMENT (WRM). 15 Years of REDD: PIREDD/Plateaux REDD+ Project in Mai-Ndombe, DRC - Conflicts and Complaint Mechanism. 29 abr. 2022. Disponível em: <https://www.wrm.org.uy/pt/15-years-of-redd-PIREDD-Plateaux-REDD-Project-DRC-Conflicts-Complaint-Mechanism>. Acesso em: 3 set. 2025.

WORLD RAINFOREST MOVEMENT (WRM). Boletim. Montevideu, 2006. Disponível em: http://www.wrm.org.uy/bulletin/_a/Brasil.html. Acesso em: 2 set. 2025. Arquivo da Wayback Machine.

Bibliografia

ACSELRAD, Henri. Ambientalização das lutas sociais - o caso do movimento por justiça ambiental. Estudos Avançados, São Paulo, v. 24, n. 68, p. 173-183, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142010000100010>. Acesso em: 3 set. 2025.

AGYEMAN, Julian; BULLARD, Robert D.; EVANS, Bob. Just Sustainabilities: Development in an Unequal World. Cambridge: MIT Press, 2003.

ALENCAR, Gisela Santos de. Mudança ambiental global e a formação do regime para proteção da biodiversidade. 1995. Tese (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília, Brasília, 1995.

ALIX-GARCIA, Jennifer M.; SIMS, Katharine R. E.; OROZCO-OLVERA, Victor H.; ROMO MONROY, Sofia; et al. Payments for environmental services supported social capital while increasing land management. Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America, v. 115, n. 27, p. 7016-7021, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1073/pnas.1720873115>.

ALMEIDA, Alfredo Wagner B. de. Terras de quilombo, terras indígenas, "babaçuais livres", "castanhais do povo", faixinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas. Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia, 2008.

APOLINÁRIO JÚNIOR, Laerte; JUKEMURA, Felipe; DAVIS, Anna Ferri. International development cooperation in the Amazon. *Novos Estudos - CEBRAP*, v. 42, n. 3, p. 449-473, set./dez. 2023. DOI: 10.25091/s01013300202300030005.

ARTES, Amélia Cristina Abreu; MENA-CHALCO, Jesús P. O Programa de Bolsas da Fundação Ford: 12 anos de atuação no Brasil. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 44, n. 3, e81653, 2019. DOI: 10.1590/2175-623681653.

AVRITZER, Leonardo. *Democracy and Public Space in Latin America*. Princeton-Oxford: Princeton University Press, 2002.

BACHRAM, H. Climate Fraud and Carbon Colonialism: The New Trade in Greenhouse Gases. *Capitalism Nature Socialism*, v. 15, n. 4, p. 1-16, 2004.

BÄCKSTRAND, K. et al. Non-state actors in global climate governance: from Copenhagen to Paris and beyond. *Environmental Politics*, v. 26, n. 4, p. 561-579, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1080/09644016.2017.1327485>.

BAGLEY, Margo A. "Just" sharing: the virtues of digital sequence information benefit-sharing for the common good. *Harvard International Law Journal*, v. 63, n. 1, p. 1-61, 2022. Disponível em: https://journals.law.harvard.edu/ilj/wp-content/uploads/sites/84/HLI101_crop-3.pdf. Acesso em: 3 set. 2025.

BARAGWANATH, Kathryn; BAYI, Ella. Collective property rights reduce deforestation in the Brazilian Amazon. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, v. 117, n. 34, p. 20495-20502, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1073/pnas.1917874117>.

BEBBINGTON, Anthony. Donor-NGO relations and representations of livelihood in nongovernmental aid chains. *World Development*, v. 33, n. 6, p. 937-950, 2005.

BERKES, F. et al. Globalization, roving bandits, and marine resources. *Science*, v. 311, n. 5767, p. 1557-1558, 2006.

BERNARD, E.; PENNA, L. A. O.; ARAÚJO, E. Downgrading, Downsizing, Degazettement, and Reclassification of Protected Areas in Brazil. *Biologia da Conservação*, v. 28, n. 6, p. 1466-1474, 2014. DOI: 10.1111/cobi.12298.

BETSILL, Michele M.; CORELL, Elisabeth. *NGO Diplomacy: The Influence of Nongovernmental Organizations in International Environmental Negotiations*. Cambridge: MIT Press, 2008.

BHANDARI, P.; BHUSAL, P.; PAUDEL, G.; UPADHYAYA, C.; CHHETRI, B. Importance of community forestry funds for rural development in Nepal. *Resources*, 2019. DOI: <https://doi.org/10.3390/RESOURCES8020085>.

BIANCHI, Antonio. Ayahuasca e xamanismo indígena na selva peruana: o lento caminho da conquista. In: LABATE, Beatriz Caiuby; GOULART, Sandra Lúcia (orgs.). O uso ritual das plantas de poder. Campinas: Mercado de Letras, 2005. p. 319-329.

BITTENCOURT, Sonia Regina Mudrovitsch de; BUSCH, Susanna Erica; CRUZ, Márcio Rojas da. O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo no Brasil. In: FRANGETTO, Flavia Witkowski; VEIGA, Ana Paula Beber; LUEDEMANN, Gustavo (org.). Legado do MDL: impactos e lições aprendidas a partir da implementação do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo no Brasil. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8854>. Acesso em: 14 jun. 2025.

BODANSKY, Daniel. The Paris Climate Change Agreement: A New Hope? American Journal of International Law, v. 110, n. 2, p. 288-319, 2016.

BORTOLOTTI, Fernanda. Participação indígena brasileira na Convenção do Clima: a construção da agenda climática como pauta de luta. 2020. 189 f., il. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) - Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

BRACKING, S., & LEFFEL, B. (2021). Climate finance governance: Fit for purpose?. Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change, 12. <https://doi.org/10.1002/wcc.709>

BRANDÃO, Carlos. Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global. São Paulo: Editora da Unicamp, 2007.

BRITO, Guilherme de Souza; ROTHMAN, David S. Mudanças climáticas, direito e biopirataria: desafios da proteção da biodiversidade na Amazônia. Ambiente & Sociedade, v. 26, 2023. DOI: 10.1590/1809-4422asoc2022048r1vu2023L4AO.

BURKE, M.; HSIANG, S. M.; MIGUEL, E. Global Non-linear Effect of Temperature on Economic Production. Journal of Economic Perspectives, Chicago, v. 39, n. 1, p. 237-258, 2025. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/729277>. Acesso em: 3 set. 2025.

CABELLO, Joanna. Mascarando a destruição: REDD+ na Amazônia peruana. [S. l.]: Movimento Mundial pelas Florestas Tropicais, 2013. 24 p. Disponível em: https://www.wrm.org.uy/pt/files/2014/01/Mascarando_a_destruicao.pdf. Acesso em: 3 set. 2025.

CALAZANS, Marcelo; GILBERTSON, Tamra. Queimada: o estudo de caso da Plantar SA. FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional; CTW - Carbon Trade Watch; TNI - Transnational Institute, [s.d.]. Disponível em: <https://www.tni.org>. Acesso em: 14 jun. 2025.

CAPPS, Gavin; MNWANA, Sonwabile. Claims from below: platinum and the politics of land in the Bakgatla-ba-Kgafela traditional authority area. Review of African Political Economy, v. 42, n. 146, p. 606-624, dez. 2015.

CARMEN, Andrea. COP 24 em Katowice: Povos Indígenas alcançam resultados mistos. Cultural Survival Quarterly, 8 mar. 2019. Disponível em: <https://www.culturalsurvival.org/publications/cultural-survival-quarterly/cop-24-katowice-indigenous-peoples-achieve-mixed-results>. Acesso em: 3 set. 2025.

CASTRO, Gabriel de Arruda. Meio bilhão em 15 anos: quem a Fundação Ford financia no Brasil. *Gazeta do Povo*, Curitiba, 11 jul. 2021. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/quem-fundacao-ford-financia-brasil/>. Acesso em: 3 set. 2025.

CLEVELAND, David A. et al. Detecting (trans)gene flow to landraces in centers of crop origin: Lessons from the case of maize in Mexico. *Environmental Biosafety Research*, v. 4, n. 4, p. 197–208, 2005.

COLINVAUX, Roger. Speeding up benefits to charity by reforming gifts to intermediaries. *Catholic Law Scholarship Repository, Scholarly Articles – Faculty Scholarship*, The Catholic University of America, Columbus School of Law, 2022.

COLLYNS, Dan. COP20: Peru must give indigenous people means to combat climate change. *The Guardian (Global Development Professionals Network)*, Lima, 5 dez. 2014. Disponível em: <https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2014/dec/05/cop20-peru-indigenous-people-combat-climate-change>. Acesso em: 3 set. 2025.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, Evelina (ed.). *Anos 90, política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 103-115.

DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAWSON, Neil M. et al. Protected areas and the neglected contribution of Indigenous Peoples and local communities: Struggles for environmental justice in the Caatinga dry forest. *People and Nature*, v. 4, n. 1, p. 195-212, fev. 2022 (Publicado online em nov. 2021). DOI: 10.1002/pan3.10288.

DE LA CADENA, Marisol. *Earth Beings: Ecologies of Practice across Andean Worlds*. Durham: Duke University Press, 2015.

DINGWERTH, Klaus. *The New Transnationalism: Transnational Governance and Democratic Legitimacy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007.

DU, Jia Tina. Research on Indigenous People and the Role of Information and Communications Technology in Development: A Review of the Literature. *Journal of the Australian Library and Information Association*, v. 66, n. 2, p. 1-20, nov. 2017. DOI: 10.1080/24750158.2017.1397857.

DUSHKOVA, Diana; IVLIEVA, Olga. Empowering communities to act for a change: a review of the community empowerment programs towards sustainability and resilience. *Sustainability*, v. 16, n. 19, p. 8700, 2024. DOI: <https://doi.org/10.3390/su16198700>.

DYER George A., et al. Dispersal of transgenes through maize seed systems in Mexico. *PLoS One*. 2009 May 29;4(5):e5734. doi: 10.1371/journal.pone.0005734.

ECO, Umberto. *Como se faz uma Tese*. São Paulo: Perspectiva, 1983.

ESCOBAR, Arturo. *Designs for the Pluriverse: Radical Interdependence, Autonomy, and the Making of Worlds*. Durham: Duke University Press, 2018.

ESTY, Daniel C.; IVANOVA, Maria H. (orgs.). *Global Environmental Governance: Options and Opportunities*. New Haven: Yale Center for Environmental Law and Policy, 2005.

EVERS, Tillman. Identity: The Hidden Side of New Social Movements in Latin America. In: SLATER, David (ed.). *New Social Movements and the State in Latin América*. Amsterdam: CEDLA, 1985.

FALKNER, R. The Paris Agreement and the New Logic of International Climate Politics. *International Affairs*, v. 92, p. 1107-1125, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12708>.

FARAND, Chloé. Relatório da ONU sobre 1,5°C bloqueado de negociações climáticas após Arábia Saudita contestar ciência. *Climate Change News*, 27 jun. 2019. Disponível em: <https://www.climatechangenews.com/2019/06/27/un-report-1-5c-blocked-climate-talks-saudi-arabia-disputes-science/>. Acesso em: 3 set. 2025.

FELLOWS, Martha et al. Demarcação é Mitigação: Contribuições Nacionalmente Determinadas brasileiras sob a perspectiva indígena. Brasília: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB); Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM); Comitê Indígena de Mudanças Climáticas (CIMC), nov. 2024. Disponível em: <https://apiboficial.org/files/2024/11/Demarca%C3%A7%C3%A3o-%C3%A9-Mitiga%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 3 set. 2025.

FRANK, M. A. The Future We Don't Want: Indigenous Peoples at Rio+20. *Cultural Survival Quarterly*, [S. l.], set. 2012. Disponível em: <https://www.culturalsurvival.org/publications/cultural-survival-quarterly/future-we-dont-want-indigenous-peoples-rio20>. Acesso em: 2 set. 2025.

FUENTENEbro, Pablo. Geographies of super-philanthropy: disaggregating the global philanthropic complex. *Geoforum*, v. 132, p. 1-10, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1177/20438206241228659>.

FUNDAR, Mikkel; GRAVESEN, Marie Ladekjær. How to support a rights-based approach to nature-based solutions: Recommendations for Danish development cooperation. Copenhagen: Danish Institute for International Studies (DIIS), 2022. Disponível em: <https://www.diis.dk/en/research/how-to-support-a-rights-based-approach-to-nature-based-solutions>. Acesso em: 3 set. 2025.

GABAY, Aimee. How a quiet climate finance model is funneling money directly to communities. *Mongabay*, 17 jul. 2025. Disponível em: <https://news.mongabay.com/2025/07/unique-grant-mechanism-funnels-funds-directly-to-indigenous-local-communities/>. Acesso em: 1 mar. 2026.

GEBARA, M., MUCCILLO, L., MAY, P., VITEL, C., LOFT, L., & SANTOS, A. (2014). Lessons from local environmental funds for REDD+ benefit sharing with indigenous people in Brazil. . <https://doi.org/10.17528/CIFOR/005198>

GEMMILL, Barbara; BAMIDELE-IZU, Abimbola. The role of NGOs and civil society in global environmental governance. In: ESTY, Daniel C.; IVANOVA, Maria H. (orgs.). *Global Environmental Governance: Options and Opportunities*. New Haven: Yale Center for Environmental Law and Policy, 2005. p. 77-100.

GILBERTSON, Tamra; REYES, Oscar. Carbon Trading: How it works and why it fails. Uppsala: Dag Hammarskjöld Foundation; Transnational Institute, 2009. 104 p. Disponível em: <https://www.tni.org/files/download/carbon-trading-booklet.pdf>. Acesso em: 3 set. 2025.

GOMES, Guineverre Alvarez Machado de Melo. Desafios para implementação do REDD+ no Brasil: análise das ameaças e oportunidades. 2016. 264 f. Tese (Doutorado em Administração) - Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

GONDO, R. (2025). Bibliometric analysis of Indigenous knowledge systems and climate change adaptation literature, 1993–2023. IFLA Journal, 0(0). <https://doi.org/10.1177/03400352251317716>

GUIMARÃES, Marcos de Souza Fonseca. A trajetória do Fundo Amazônia: configuração, estabilidade, paralisação e retomada analisada por meio do modelo de equilíbrio pontuado. 2024. 96 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento) - Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, DF, 2024. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7840>. Acesso em: 2 set. 2025.

GUTSCHOW, J. et al. The PRIMAP-hist national historical emissions time series: 1850-2021. Environmental Research Letters, [s. l.], v. 19, n. 5, 2024. Disponível em: <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC11076737/>. Acesso em: 3 set. 2025.

HALLETT, Randall. A hidden cost of intermediaries in philanthropy. Hallett Philanthropy, 7 out. 2024. Disponível em: <https://www.hallettphilanthropy.com/blog/a-hidden-cost-of-intermediaries-in-philanthropy>. Acesso em: 5 set. 2025.

HANCE, Jeremy. Mountain pine beetle threatening high-altitude, endangered trees. Mongabay News, [S. l.], 2 jan. 2013. Disponível em: <https://news.mongabay.com/2013/01/mountain-pine-beetle-threatening-high-altitude-endangered-trees/>. Acesso em: 3 set. 2025.

HERMET, Guy; KAZANCIGIL, Ali; PRUD'HOMME, Jean-François (dirs.). La gouvernance: un concept et ses applications. Paris: Karthala, 2005. (Collection Recherches Internationales).

HORN, Claudia. The Amazon Fund: pathways to social inclusion. São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Brasil, mar. 2023. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/20253.pdf>. Acesso em: 5 set. 2025.

INOUE, Cristina Yumie Aoki. Regime Global de Biodiversidade - O Caso Mamirauá. Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

IOCCA, L.; FIDÉLIS, T. Are the rights and knowledge of indigenous peoples and local communities being attended to by climate framework laws? Climate Policy, v. 24, n. 8, p. 1004-1017, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1080/14693062.2023.2262416>.

JARDIM, M. C.; SILVA, M. R. Programa de aceleração do crescimento (PAC): neodesenvolvimentismo? São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. 199 p. ISBN 978-85-7983-743-2.

KENNEY, Naomi. International human rights law in the context of the convention on biological diversity's financial mechanism: the responsibility of the global environment

facility's implementing agencies to respect, protect and fulfil human rights in biodiversity-related financial assistance. 2024. 272 f. Tese (Doutorado em Direito) - Strathclyde Law School, University of Strathclyde, 2024.

KULIKOV, A. M. Genetically modified organisms and risk of their introduction. *Russ J Plant Physiol*, v. 52, n. 1, p. 99-111, 2005.

LABATE, Beatriz Caiuby; GOULART, Sandra Lúcia (orgs.). *O uso ritual das plantas de poder*. Campinas: Mercado de Letras, 2005.

LANG, Chris. Mineração para REDD na Indonésia. *Boletim WRM*, [S. l.], n. 167, 5 jun. 2011. Disponível em: <https://www.wrm.org.uy/pt/artigos-do-boletim/mineracao-para-redd-na-indonesia>. Acesso em: 3 set. 2025.

LEACH, M. et al. Equity and Sustainability in the Anthropocene: A Social-Ecological Systems Perspective on NbS. *World Development*, v. 128, p. 1-12, 2020.

LIMA, R. et al. (Un)certainty in science and climate change: a longitudinal analysis (2014-2022) of narratives about climate science on social media in Brazil (Instagram, Facebook, and Twitter). *JCOM*, v. 23, n. 09, A07, 2024. DOI: <https://doi.org/10.22323/2.23090207>.

LIPSCHUTZ, Ronnie D. *Global Environmental Politics: Power, Perspectives, and Practice*. Washington, DC: CQ Press, 2005.

Lopes, A., & Albuquerque, A. (2023). Climate financing: institutional effectiveness of the national fund on climate change. *Revista de Administração Pública*. <https://doi.org/10.1590/0034-761220220318x>

LORENZETTI, Julia Vaz; CARRION, Rosinha Machado. Governança ambiental global: atores e cenários. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 721-735, set. 2012. DOI: 10.1590/S1679-39512012000300014.

MARCHANT, Natalie. This is how climate change could impact the global economy. *World Economic Forum*, 28 jun. 2021. Disponível em: <https://www.weforum.org/stories/2021/06/impact-climate-change-global-gdp/>. Acesso em: 3 set. 2025.

MARIN, Rosa Elisabeth Acevedo; CARVALHO, Cynthia Martins. *Cimarrones, Marrons, Quilombolas, Boni, Raizales, Garifunas e Palenqueros nas Américas*. Manaus, AM: UEA Edições; PNCSA, 2019.

MARION SUISEYYA, K. R. et al. Navigating the spaces between human rights and justice: cultivating Indigenous representation in global environmental governance. *The Journal of Peasant Studies*, v. 49, n. 3, p. 604-628, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1080/03066150.2020.1835869>.

MARSDEN, Simon. Indigenous peoples and local communities: Wetlands management and the Ramsar Convention. In: GARDNER, Royal C.; CADDELL, Richard; OKUNO, Erin (ed.). *Wetlands and International Environmental Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2025. p. 154-178. Disponível em: <https://doi.org/10.4337/9781802203028.00015>.

MARTÍNEZ-ALIER, Joan. *The Environmentalism of the Poor: A Study of Ecological Conflicts and Valuation*. Cheltenham: Edward Elgar, 2002.

MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; SILVA, Fernanda Duarte Lopes Lucas da; CRUZ, Adriana Alves dos Santos; CUNHA, Michele Menezes da (org.). *A questão indígena e o Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: EMARF, Tribunal Regional Federal da 2ª Região, 2016.

MERCER, K. L. & WAINWRIGHT, J. D. (2008) – Gene flow from transgenic maize to landraces in Mexico: An analysis. *Agriculture, Ecosystems & Environment*, vol. 123, p. 109–115.

MESTRINER, Maria Luiza. *O Estado entre a filantropia e a assistência social*. São Paulo: Cortez, 2001.

MONTEIRO, M. A. et al. Análise da produção bibliográfica sobre o tema REDD+ no Brasil. *Revista Ciência & Sustentabilidade*, v. 3, n. 2, p. 1-15, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/C3jcJrYFgqsPNdGvjqNtd7t/>. Acesso em: 2 set. 2025.

MORIN, Jean-Frédéric; ORSINI, Amandine; JINNAH, Sikina. *Global Environmental Politics: Understanding the Governance of the Earth*. Oxford: Oxford University Press, 2020.

NAJAM, Adil; HUQ, Saleemul; SOKONA, Youba. Climate negotiations beyond Kyoto: Developing countries concerns and interests. *Climate Policy*, v. 3, n. 3, p. 221-231, 2003.

NJOROGE, Samuel; MOTURI, Walter; MWITHIGA, Lydia; NJUGUNA, Tabby. *Climate finance capacity building handbook*. Nairobi: Government of Kenya; GIZ GmbH; Azul Canopies Consulting Limited, 2024.

OKTOYOKI, H.; WINDARI, E.; PRATAMA, B.; ANSISKA, P. Post-permit social forestry: an analysis of the economic impact of the forestry revolving fund facility to the community of forest farmers. *E3S Web of Conferences*, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1051/e3sconf/202337305007>.

OLIVEIRA FILHO, João Pacheco de (org.). *Sociedades indígenas & indigenismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Marco Zero / UFRJ, 1987. 264 p.

PACHECO, Leonardo Marques; GOMES, Carlos Valério Aguiar. A trajetória do movimento social dos extrativistas florestais da Amazônia: mudanças nas lutas políticas, estratégias, demandas e conquistas. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. 26, e0048, 2023. DOI: 10.1590/1809-4422asoc2022048r1vu2023L4AO.

PARKER, C. et al. *The Little REDD+ Book: A Guide to Governmental and Non-Governmental Proposals for Reducing Emissions from Deforestation and Degradation*. 2009.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. *A globalização da natureza e a natureza da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

QUIST, D.; CHAPELA, I. H. Transgenic DNA introgressed into traditional maize landraces in Oaxaca, Mexico. *Nature*, v. 414, p. 541-543, 2001.

RAFTOPOULOS, M. REDD+ and Agenda 2030 in Africa: A Green Criminology and Rights-Based Perspective. In: JEGEDE, A. O. (eds). Implementing REDD+ in Africa. Cham: Springer, 2023. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-031-39397-6_12.

REDFORD, K. H.; RICHTER, B. D. Conservation of biodiversity in a world of use. *Biological Conservation*, v. 91, n. 1, p. 1-2, 1999.

REEVES, Laura Simpson. Delegados indígenas na COP25 concentram-se no Artigo Seis. *Cultural Survival*, 6 dez. 2019. Disponível em: <https://www.culturalsurvival.org/news/indigenous-delegates-cop25-focus-article-six>. Acesso em: 3 set. 2025.

RÊGO, Josoaldo Lima; ANDRADE, Maristela de Paula. História de mulheres: breve comentário sobre o território e a identidade das quebradeiras de coco babaçu no Maranhão. *Agrária*, São Paulo, n. 3, p. 47-57, 2006.

REYES-GARCÍA, V. et al. Indigenous Peoples and local communities report ongoing and widespread climate change impacts on local social-ecological systems. *Communications Earth & Environment*, v. 5, 29, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1038/s43247-023-01164-y>.

REYTAR, Katie. Indigenous peoples and local communities are the world's secret weapon in curbing climate change. World Resources Institute (WRI), 10 nov. 2016. Disponível em: <https://www.wri.org/insights/indigenous-peoples-and-local-communities-are-worlds-secret-weapon-curbing-climate-change>. Acesso em: 3 set. 2025.

ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (orgs.). *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

RUFFINI. The intergovernmental panel on climate change and the science-diplomacy nexus. *Global Policy*, v. 9, n. 3, p. 73-77, 2018.

RUH, Nathaniel; PASQUINA, Marcel Llaveró. Desmascarando os créditos de carbono. Instituto Humanitas Unisinos (IHU), São Leopoldo, 2023. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/631954-desmascarando-os-creditos-de-carbono-artigo-de-nathaniel-rugh-e-marcel-llaveró-pasquina>. Acesso em: 3 set. 2025.

SALOMAO, A. N. et al. Princípios e conceitos sobre recursos genéticos. In: CLEMENTE, C. et al. (Org.). *Recursos genéticos: conceitos, conservação e uso*. Sete Lagoas, MG: Embrapa Milho e Sorgo, 2019. p. 11-20.

SANDS, P.; PEEL, J. *Principles of International Environmental Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

SANTIAGO, Eliana da Silva et al. Socioeconomic factors and health status disparities associated with difficulty in ADLs and IADLs among long-lived populations in Brazil: a cross-sectional study. *Journal of Environmental and Public Health*, [S. l.], v. 2021, n. 1, p. 1-13, 2021. DOI: 10.1177/1177180121994646.

SANTILLI, Juliana. *Agrobiodiversidade e direitos dos agricultores*. São Paulo: Peirópolis, 2009.

SAWYER, S. *Crude Chronicles: Indigenous Politics, Multinational Oil, and Neoliberalism in Ecuador*. Durham: Duke University Press, 2004.

SCANLAN LYONS, Colleen M. et al. Negotiating climate justice at the subnational scale: challenges and collaborations between indigenous peoples and subnational governments. In: JAFRY, Tahseen (ed.). Routledge Handbook of Climate Justice. 1. ed. Abingdon: Routledge, 2018. ISBN 9781315537689.

SCHALATEK, Liane; WATSON, Charlene. Arquitetura del Financiamiento Climático Mundial: Fundamentos del Financiamiento Climático 2. Washington, DC: Heinrich-Böll-Stiftung, 2021. Disponível em: https://us.boell.org/sites/default/files/2022-03/CFF2%20-%20Arquitetura%20mundial_ESP%202021.pdf. Acesso em: 1 mar. 2026.

SCHLEIN, Lisa. WMO: Emissões de gases de efeito estufa atingem nível mais alto em 800 mil anos. Voice of America, 30 out. 2017. Disponível em: <https://www.voanews.com/a/wmo-says-greenhouse-gases-at-highest-level/4092201.html>. Acesso em: 3 set. 2025.

SCHLOSBERG, David. Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature. Oxford: Oxford University Press, 2007.

SHAWOO, Farwa; THORNTON, Thomas F. The UN local communities and Indigenous peoples' platform: A traditional ecological knowledge-based evaluation. Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change, v. 8, n. 4, e575, 2017. DOI: 10.1002/wcc.575.

SHEA, Meghan M.; THORNTON, Thomas F. Tracing country commitment to Indigenous peoples in the UN Framework Convention on Climate Change. Global Environmental Change, v. 58, 101973, 2019. DOI: 10.1016/j.gloenvcha.2019.101973.

SHERPA, Pasang Dolma. The Historical Journey of Indigenous Peoples in Climate Change Negotiation. IUCN News, [S. l.], 30 dez. 2019. Disponível em: <https://iucn.org/news/commission-environmental-economic-and-social-policy/201912/historical-journey-indigenous-peoples-climate-change-negotiation>. Acesso em: 3 set. 2025.

SHIVA, Vandana. Biopiracy: The Plunder of Nature and Knowledge. Cambridge, MA: South End Press, 1997.

SHIVA, Vandana. Stolen Harvest: The Hijacking of the Global Food Supply. Cambridge, MA: South End Press, 2000.

SHIVA, Vandana (Ed.). Philanthrocapitalism and the Erosion of Democracy: A Global Citizens Report on the Corporate Control of Technology, Health, and Agriculture. [S.l.]: Synergetic Press, 2022.

SHIVA, Vandana. The Nature of Nature: The Metabolic Disorder of Climate Change. 1. ed. White River Junction: Chelsea Green Publishing, 2024. 168 p. ISBN 9781645022879.

SHUTTLEWORTH, Thomas. The Biochar Solution: Carbon Farming and Climate Change. White River Junction, VT: Chelsea Green Publishing, 2024.

SOARES, Karen Giuliano; CASTILHO, Maria Augusta de. Teorias e práticas de desenvolvimento local nas comunidades tradicionais rurais e indígenas: revista Interações (2000-2010). Interações (Campo Grande), Campo Grande, v. 23, n. 4, p. 1221-1234, out./dez. 2022. DOI: 10.20435/inter.v23i4.3368. Disponível em: <https://doi.org/10.20435/inter.v23i4.3368>. Acesso em: 3 set. 2025.

STEINBRECHER, Ricarda A.; MOONEY, Pat Roy. Terminator Technology: the threat to world food security. *The Ecologist*, v. 28, n. 5, p. 276+, Sept.-Oct. 1998. Disponível em: <https://link.gale.com/apps/doc/A21269223/AONE?u=anon~9192164d&sid=googleScholar&xid=0a8c18d2>. Acesso em: 2 set. 2025.

STERN, Nicholas. *The Stern Review: The Economics of Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

STONE, Glenn Davis. The Birth and Death of Traditional Knowledge: Paradoxical Effects of Biotechnology in India. In: MCMANIS, Charles R. (Org.). *Biodiversity and the Law: Intellectual Property, Biotechnology and Traditional Knowledge*. Londres: Routledge, 2007. p. 207-238.

SUNDERLIN, W. D. Creating an appropriate tenure foundation for REDD+. *Land Use Policy*, v. 75, p. 405-416, 2018. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X18300202>. Acesso em: 3 set. 2025.

THOMAS, R.; DAVIES, J.; KING, C.; KRUSE, J.; SCHAUER, M.; BISOM, N.; TSEGAI, D.; MADANI, K. Economics of drought: investing in nature-based solutions for drought resilience – proaction pays. Bonn; Toronto: UNCCD; ELD Initiative; UNU-INWEH, 2024.

TORMOS-APONTE, Fernando. The influence of indigenous peoples in global climate governance. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, v. 52, p. 125-131, out. 2021. DOI: 10.1016/j.cosust.2021.10.001.

VAN DER ZEE, Bibi; BATTY, David. Copenhagen climate protesters rally. *The Guardian*, Londres, 12 dez. 2009. Disponível em: <https://www.theguardian.com/environment/2009/dec/12/copenhagen-demonstrators-rally-global-deal>. Acesso em: 2 set. 2025.

WARTINI, Sri. The Impacts of REDD+ to The Protection of Indigenous People's Rights in Developing Countries Based on International Law Perspective. *E3S Web of Conferences*, v. 594, n. 04006, nov. 2024. DOI: 10.1051/e3sconf/202459404006.

WASHINGTON, Haydn; PICCOLO, John J.; KOPNINA, Helen; O'LEARY SIMPSON, Fergus. Ecological and social justice should proceed hand-in-hand in conservation. *Biological Conservation*, v. 290, p. 110456, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2024.110456>.

WITTER, R. et al. Moments of influence in global environmental governance. *Environmental Politics*, v. 24, n. 6, p. 894-912, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1080/09644016.2015.1060036>.

WOLOSIN, M.; DE NEVERS, M.; LAY, K.; BLISS-GUEST, P. Creating a multilateral wealth fund for a global public good: proposed approach to assessing performance and awarding returns for a tropical forest finance facility. *Systems Ecology eJournal*, 2018. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3208866>.

ZURBA, Matthew; PAPADOPOULOS, A. Indigenous Participation and the Incorporation of Indigenous Knowledge and Perspectives in Global Environmental Governance Forums: a Systematic Review. *Environmental Management*, v. 72, p. 84-99, 2023. DOI:

<https://doi.org/10.1007/s00267-021-01566-8>. Acesso em: 8 abr. 2025.
2025. <https://doi.org/10.1007/s00267-021-01566-8>. Acesso em: 8 abr. 2025.