



O QUE NÃO TE CONTARAM SOBRE AS **COPS**

**SEFRAS-KAPURI
2025**



Foto: Agência Brasil

O Sefras – Ação Social Franciscana é uma organização da Província Franciscana da Imaculada Conceição do Brasil que, com 25 anos de existência, tem por missão “acolher, cuidar e defender pessoas em situação de vulnerabilidade, promovendo a justiça socioambiental à luz dos valores franciscanos”.

Em nossas Casas, nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, atendemos crianças e adolescentes, pessoas em situação de rua, imigrantes e refugiados, pessoas idosas e pessoas acometidas pela hanseníase, ofertando direitos básicos, como alimentação e hidratação, atividades socioeducativas e acompanhamento psicossocial.

Trabalhamos no combate às violações de direitos e as diversas violências, mobilizando o público atendido para que conheça seus direitos e participe de movimentos, redes, fóruns e conselhos de direitos, pois acreditamos que é possível construir “um mundo em que todos os seres são respeitados em sua dignidade e vivem em paz, compartilhando uma Casa Comum”.

Entre as ações desenvolvidas pelo Sefras, com apoio da Fundação Mott, está nossa parceria com a Rede de Fundos Comunitários da Amazônia, formada pelos Povos Indígenas, Afrodescendentes e Comunidades Tradicionais (PICL), que têm buscado encontrar seu espaço de protagonismo no combate à crise climática, sobretudo em suas participações nas Conferências das Partes, as COPs.

A Rede é uma iniciativa de movimentos territoriais da Amazônia, atualmente envolvendo nove fundos: Fundo Indígena do Rio Negro (FIRN/FOIRN), Fundo Dema, Fundo Autônomo de Mulheres Rurais da Amazônia ‘Luzia Dorothy do Espírito Santo’ (Fundo LDES), o Fundo Quilombola Mizizi Dudu, Fundo Puxirum, Fundo Babaçu, Fundo Timbira, Podáali - Fundo Indígena da Amazônia Brasileira e o Fundo Indígena Rutí.

Esperamos, com este boletim, o primeiro de uma série de três, produzidos pela parceria Sefras/Revista Xapuri, contribuir para que a COP 30, que mobiliza não apenas governos, no Brasil e mundo afora, possa gerar um processo amplo de reflexão, articulação e mobilização dos mais diversos movimentos sociais, cientistas, ambientalistas; de Povos Indígenas, Afrodescendentes e Comunidades Tradicionais; bem como de muitas igrejas e grupos de fé, que nos leve a consolidar a esperança na construção de um mundo melhor, mais justo e mais sustentável para as gerações presentes e futuras.



M CHARLES STEWART
MOTT FOUNDATION



Sefras
AÇÃO SOCIAL FRANCISCANA



Copyright 2025 @ Sefras

Grafia atualizada conforme o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, de 1990, em vigor no Brasil desde 2009.

Preparo Editorial - Revista Xapuri

Capa - Emir Bocchino

Fotos da capa: Agência Brasil, Reprodução UOL

Projeto Gráfico - Emir Bocchino, Zezé Weiss

Pesquisa - Francisco Octávio Bittencourt de Sousa

Redação - Francisco Octávio Bittencourt de Sousa

Revisão e Edição - Moema Miranda, Zezé Weiss

Diagramação - Emir Bocchino

Tabelas - Francisco Octávio Bittencourt de Sousa

Produção - Janaina Faustino



APRESENTAÇÃO

“O que não te contaram sobre as COPs” traz para você informações básicas sobre a dinâmica das COPs, com sua complexidade institucional e multiplicidade dos atores envolvidos com as Conferências do Clima.

Aqui está posto um panorama das estruturas que organizam as COPs, incluindo as principais trilhas de negociação e os grupos de trabalho ativos, e um apanhado dos mecanismos financeiros em funcionamento, essenciais para compreender como se articula o financiamento das políticas ambientais globais, com as demandas por inclusão e financiamento direto dos Povos Indígenas, Afrodescendentes e Comunidades Tradicionais, os PICL.

Também descrevemos os termos que definem a inclusão dos PICL em documentos de apoio ou resultados das COPs da UNFCCC e da CDB, enfatizando os desafios para sua inclusão efetiva nos espaços de decisão ambiental global.

Oxalá possam os PICL e os movimentos sociais dos povos do mundo exigir, juntos, que as lideranças do planeta enfrentem, finalmente, as mudanças climáticas (o aquecimento global já alcançou mais de 1.5 graus acima dos níveis pré-industriais); os desmatamentos, as queimadas e o uso de agrotóxicos, que sustentam as monoculturas do agronegócio, em detrimento da natureza e da vida.

Que o chão da Amazônia anime e fortaleça a resistência e as alternativas!

Francisco Octávio Bittencourt de Sousa
Organizador

Antropólogo, Especialista em Ciência,
Tecnologia e Sociedade. Mestre e
Doutorando em Desenvolvimento
Sustentável pelo PPGCDS/UnB.





O QUE SÃO AS COPS DE ONDE SURGEM E COMO FUNCIONAM



Abertura da Rio-92 pelo Secretário Geral Boutros Boutros-Ghali, juntamente com o presidente Fernando Collor e outros secretários das Nações Unidas. Foto: Michos Tzovaras/UN.

As questões ambientais começaram a ganhar visibilidade internacional a partir dos anos 1980, motivadas tanto por diversos e cada vez mais intensos movimentos sociais, ambientalistas, de indígenas e comunidades tradicionais, quanto por denúncias e alertas de cientistas sobre os riscos do aquecimento global.

Embora tenha havido Conferências internacionais anteriores, foi em 1992, no Rio de Janeiro, que os tratados e acordos mais importantes sobre o clima, a biodiversidade e a desertificação foram definidos.

A partir daí, diferentes mecanismos, acordos, instâncias internacionais e nacionais foram organizadas, definindo um quadro ou uma arquitetura institucional bem complexa e nem sempre tão eficiente!



Foto: Leonide Príncipe|Acervo Photoamazônica, gentilmente cedida para a Revista Xapuri.

A partir da Eco 92 foram definidas as seguintes instâncias:

BIODIVERSIDADE: A primeira Conferência das Partes, conhecida como COP (em inglês, Conference of the Parties), foi criada no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB). Seu principal objetivo era prevenir, por meio de ações de conservação da biodiversidade, do uso sustentável de seus componentes e da repartição justa dos benefícios derivados dos recursos genéticos, as intervenções humanas perigosas para a perda da biodiversidade. Desde sua primeira edição, em 21 de março de 1994, a COP da Biodiversidade trata de temas como a proteção de ecossistemas terrestres e marinhos, a conservação de espécies ameaçadas e a integração da biodiversidade em políticas globais, incluindo o envolvimento das comunidades locais e povos tradicionais, tornando-se um espaço essencial para a construção de políticas sobre esses temas.

CLIMA: O segundo fórum internacional, criado a partir de 1992, vincula-se à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC, na sigla em inglês) e entrou em vigor em 1994, com a adesão de 195 países. Sua primeira COP ocorreu em 1995, estabelecendo-se como o principal espaço oficial para negociações e decisões sobre mudanças climáticas. Atualmente, a COP do Clima é um fórum multilateral de tomada de decisões sobre mudanças climáticas que conta com a participação de quase todos os





países do mundo. Embora inicialmente focada na estabilização da emissão dos gases de efeito estufa, a COP do Clima passou, ao longo dos anos, a incorporar debates sobre justiça climática, financiamento ambiental e o papel de povos e comunidades locais, tornando-se um evento altamente relevante para este trabalho. Assim, a COP é a instância internacional onde os governos de quase todos os países do mundo se reúnem para tentar estabelecer acordos sobre as formas de lidar com a crise climática e as formas possíveis de “mitigar” seus efeitos ou gerar mecanismos de “adaptação” às suas consequências.

DESERTIFICAÇÃO: Além dessas duas grandes convenções, há ainda uma terceira COP, que não será tratada neste Boletim: a Conferência das Partes da Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação (UNCCD). Criada para atender especialmente países em regiões áridas e semiáridas, sua primeira COP foi realizada em 1997, em Roma. A UNCCD trata da gestão sustentável da terra, do combate à desertificação e da mitigação dos efeitos da seca, com um foco especial em alcançar a “neutralidade da degradação da terra”, compensando áreas degradadas por meio da recuperação de outras, garantindo a saúde dos solos e a resiliência das comunidades que deles dependem.



Foto: Reuters/Reprodução

RESUMO DAS COPS				
Ano	COP	UNFCCC	COP	CDB
1994			1	Nassau, Bahamas
1995	1	Berlim, Alemanha	2	Jakarta, Indonésia
1996	2	Genebra, Suíça	3	Buenos Aires, Argentina
1997	3	Quioto, Japão		
1998	4	Buenos Aires, Argentina	4	Bratislava, Eslováquia
1999	5	Bonn, Alemanha	EX-1	Cartagena, Colômbia / Montreal, Canadá
2000	6	Haia, Países Baixos	5	Nairobi, Quênia
2001	7	Marrakech, Marrocos		
2002	8	Nova Delhi, Índia	6	Haia, Países Baixos
2003	9	Milão, Itália		
2004	10	Buenos Aires, Argentina	7	Kuala Lumpur, Malásia
2005	11	Montreal, Canadá		
2006	12	Nairóbi, Quênia	8	Curitiba, Brasil
2007	13	Bali, Indonésia		
2008	14	Poznań, Polônia	9	Bonn, Alemanha
2009	15	Copenhague, Dinamarca		
2010	16	Cancun, México	10	Nagoya, Japão
2011	17	Durban, África do Sul		
2012	18	Doha, Catar	11	Hyderabad, Índia
2013	19	Varsóvia, Polônia		
2014	20	Lima, Peru	12	Pyeongchang, Coreia do Sul
2015	21	Paris, França		
2016	22	Marrakech, Marrocos	13	Cancun, México
2017	23	Bonn, Alemanha		
2018	24	Katowice, Polônia	14	Sharm El-Sheikh, Egito
2019	25	Madrid, Espanha		
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
2023	28	Dubai, Emirados Árabes Uni- dos	15 (R)	Nairobi, Quênia
2024	29	Baku, Azerbaijão	16	Cali, Colômbia
2025	30	Belém, Brasil		

Tabela 01 - Resumo das COPs - Fonte: Francisco Octávio Bittencourt de Sousa



PRINCIPAIS BLOCOS DE NEGOCIAÇÃO



Foto: Thaíse Torres/MIR

Tanto no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) quanto da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), 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, formalmente, visa garantir a equidade entre as Partes e a legitimidade dos acordos globais, evitando a imposição de decisões por maioria simples. Vale registrar que, nas Cops, as “partes” são os governos dos países que assinam a Convenção.

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 ambas 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).

A CDB, ainda que trate de temas tão estruturantes quanto biodiversidade, territórios e conhecimentos tradicionais, sofre com orçamentos mais restritos e menor centralidade

geopolítica. Isso, por sua vez, impacta a capacidade das Partes (e especialmente dos PICL) de influenciar efetivamente os rumos das negociações.

Diante dessa assimetria, as Partes, especialmente os países do Sul Global, vêm se articulando em blocos e coalizões de negociação. Nas negociações relativas ao clima, destacam-se grupos como o G77+China, a Aliança dos Pequenos Estados Insulares (AOSIS), os Países Menos Desenvolvidos (LDCs) e a Associação Independente da América Latina e do Caribe (AILAC).

Na CDB, embora a presença dos blocos seja menos estruturada, também há articulações entre grupos regionais (como o Grupo Africano ou o Grupo de Países da América Latina e Caribe (GRULAC), bem como alianças ad hoc em torno de temas específicos, como recursos genéticos ou direitos dos povos indígenas.

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.

De todo modo, a existência desses blocos reflete um realismo político dentro da lógica multilateral: as partes com poder de veto não têm poder de agenda.

Assim, o processo decisório formalmente consensual coexiste com disputas latentes, coalizões estratégicas e práticas informais que reproduzem as desigualdades históricas da governança global e incidem diretamente na governança climática.

Embora alguns blocos e coalizões de negociação se repitam nas duas convenções (CDB e UNFCCC), os interesses, a composição e o grau de articulação podem variar significativamente entre elas.

Isso ocorre porque os temas centrais de cada convenção (Clima e Biodiversidade) afetam de maneira distinta os países e, portanto, geram arranjos políticos próprios, ainda que parcialmente sobrepostos.

A seguir, apresentamos um Quadro-Resumo (Tabela 02), com os principais blocos e coalizões de negociação na UNFCCC e na CDB, destacando os que são comuns, específicos e suas áreas de atuação predominantes.



PRINCIPAIS BLOCOS DE NEGOCIAÇÃO (UNFCCC e CDB)			
Bloco/Coalizão	UNFCCC	CDB	Composição/Foco Principal
G77 + China	Sim	Sim	Coalizão ampla de países em desenvolvimento. Na CDB, com posições mais fragmentadas; na UNFCCC, mais coesas em temas como financiamento e perdas e danos
Grupo Africano	Sim	Sim	Ativo em ambas as convenções. Defende justiça climática, financiamento e transferência de tecnologia; na CDB, foco em ABS e biopirataria
AOSIS (Small Island Developing States)	Sim	Sim	Países insulares vulneráveis. Na UNFCCC, foco em ambição climática e perdas e danos; na CDB, defesa de restauração marinha e proteção costeira
LDCs (Least Developed Countries)	Sim	Sim	Países de menor desenvolvimento. Demandam apoio financeiro e capacitação. Participam com menor coesão na CDB
AILAC (Independent Latin American Countries)	Sim	Inexistente ou marginal	Coalizão latino-americana moderada. Muito ativa na UNFCCC, especialmente em transparência e Art. 6. Na CDB, os membros atuam de forma individual
LMDC (Like-Minded Developing Countries)	Sim	Sim (menos ativo)	Inclui China, Índia, Bolívia, Venezuela, etc. Na UNFCCC, defende a diferenciação rígida e a soberania nacional. Na CDB, aparece em temas como ABS e TK
UE (União Europeia)	Sim	Sim	Bloco altamente coeso em ambas as convenções, com forte aparato técnico-jurídico. Promove a integração entre a biodiversidade e o clima
JUSCANZ / Umbrella Group	Sim	Inexistente ou marginal	Bloco de países desenvolvidos fora da UE (ex: EUA, Canadá, Austrália, Japão). Presente na UNFCCC; na CDB, esses países atuam de forma mais dispersa
GRULAC (Grupo América Latina e Caribe)	Sim (menos ativo)	Sim	Atua de forma institucional na CDB com coordenação rotativa. Menor incidência como bloco na UNFCCC, onde os países latino-americanos se dividem entre AILAC, ALBA etc
ALBA (Aliança Bolivariana)	Sim	Sim (menos ativo)	Atuação mais ideológica. Defesa da justiça ecológica, direitos da Mãe Terra. Mais vocal na UNFCCC; na CDB, presença menos sistemática
Indigenous Caucus / IIFB / IPOs	Como observadores – LCIPP)	Como observadores – IIFB)	Não são Partes, mas atuam organizadamente nas duas convenções, com maior institucionalização na CDB via WG8j

Tabela 02 - Resumo dos principais Blocos de Negociação (UNFCCC e CDB). Fonte: Francisco Octávio Bittencourt de Sousa



PRINCIPAIS TRILHAS DE NEGOCIAÇÃO



Imagem: Kiara Worth/Mudanças Climáticas da ONU

Desde sua criação nos anos 1990, tanto a UNFCCC quanto a CDB 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 para, no caso do clima, a mitigação de gases de efeito estufa ou, no caso da CDB, para a conservação da biodiversidade, hoje essas convenções abarcam um leque abrangente de temas interconectados, marco da crescente complexidade das crises ecológica e climática globais.

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:



1. conservação e restauração da biodiversidade, incluindo metas de áreas protegidas e conectividade ecológica;
2. uso sustentável dos componentes da biodiversidade, com foco em práticas produtivas e acesso equitativo aos recursos genéticos;
3. partilha justa e equitativa dos benefícios decorrentes da utilização desses recursos, conforme o Protocolo de Nagoya; e,
4. 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:

- a. acesso e repartição de benefícios (ABS);
- b. financiamento e mobilização de recursos, conhecimento tradicional e o artigo 8 (j);
- c. monitoramento e indicadores, capacidade institucional, coerência entre convenções; e,
- d. questões transversais sobre equidade, gênero e direitos dos povos indígenas.



Foto: Agência Brasil

PRINCIPAIS TRILHAS DE NEGOCIAÇÃO (UNFCCC e CDB)		
Dimensão	UNFCCC	CDB
Origem e Foco Inicial	Mitigação de emissões e adaptação (anos 1990)	Conservação in situ e ex situ (anos 1990)
Trilhas Principais		
1. Mitigação	Redução de emissões (NDCs, mercados de carbono – Artigo 6).	—
2. Adaptação	Planos nacionais de adaptação (NAPAs)	—
3. Financiamento	Fundo Climático (GCF), US\$100 bi/ano, perdas e danos (COP 27)	Fundo Global para Biodiversidade, repartição de benefícios (Protocolo de Nagoya)
4. Mecanismos	Artigo 6 (mercado/não mercado), transparência (ETF)	ABS (Acesso e Repartição de Benefícios), Protocolo de Nagoya
5. Inclusão Social	Plataforma LCIPP (povos indígenas e comunidades locais)	Artigo 8(j) (conhecimento tradicional), direitos indígenas
6. Monitoramento	Relatórios de transparência (BTRs), inventários nacionais	Indicadores pós-2020 (30x30, metas de restauração)
7. Temas Transversais	Gênero (GAP), transição justa, oceanos	Gênero, sinergias clima-biodiversidade, biopirataria
Inovações Institucionais	LCIPP (CO P24), Comitê de Paris (CMA)	Plataforma de Conhecimentos Tradicionais (COP15), Grupo de Trabalho 8(j)

Tabela 03 - Resumo das principais Trilhas de Negociação (UNFCCC e CDB) - Fonte: Francisco Octávio Bittencourt de Sousa



Apesar das diferenças institucionais, ambas 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 comunidades locais.

Além disso, a articulação entre as agendas da CDB e da UNFCCC 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.

Essa fragmentação institucional limita a eficácia das políticas ambientais globais e reforça a necessidade de análises integradas sobre como diferentes regimes moldam — e disputam — as múltiplas faces da justiça ambiental planetária.

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

Os 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 há um Órgão Subsidiário de Assessoramento Científico e Tecnológico (SBSTA) e um Órgão Subsidiário de Implementação (SBI).

GRUPOS DE TRABALHO

Os 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 (Tabela 02).

Na UNFCCC, exemplos de grupos de trabalho incluem o Grupo de Trabalho *Ad Hoc* sobre o Acordo de Paris (APA), o Comitê de Paris sobre Capacitação (PCCB) e o Comitê de Adaptação (AC).

Na CDB, destacam-se o Grupo de Trabalho sobre o Artigo 8 (j) e as Disposições Correlatas, o Grupo de Trabalho sobre o Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança e o Grupo de Trabalho sobre o Protocolo de Nagoya sobre ABS.

A análise da participação dos Povos Indígenas, Afrodescendentes e Comunidades Locais (PICL) 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, com seu ciclo contínuo de eventos técnicos, políticos e híbridos, que estrutura o funcionamento do sistema ambiental internacional.



Foto: Agência GOV - Via MCTI

EXEMPLOS DE GRUPOS DE TRABALHO	
UNFCCC	
Grupo de Trabalho	Função Principal
Grupo de Trabalho <i>Ad Hoc</i> sobre o Acordo de Paris (APA)	Operacionalizar o Acordo de Paris, incluindo regras para mercados de carbono (Artigo 6) e mecanismos de transparência
Comitê de Paris sobre Capacitação (PCCB)	Fortalecer a capacitação de países em desenvolvimento para implementar ações climáticas
Comitê de Adaptação (AC)	Promover a adaptação às mudanças climáticas, incluindo a implementação do Plano Nacional de Adaptação (NAP)
Mecanismo Internacional de Varsóvia para Perdas e Danos (WIM)	Abordar perdas e danos associados aos impactos das mudanças climáticas
CDB	
Grupo de Trabalho	Função Principal
Grupo de Trabalho sobre o Artigo 8(j) e Disposições Correlatas	Integrar o conhecimento tradicional de comunidades indígenas e locais nas estratégias de conservação
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)
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
Grupo de Trabalho sobre o Quadro Global de Biodiversidade Pós-2020	Desenvolver e implementar o Marco Global de Biodiversidade de Kunming-Montreal, adotado em 2022

Tabela 04 - Exemplos de Grupos de Trabalho ativos em 2024. Fonte: Francisco Octávio Bittencourt de Sousa



GOVERNANÇA CLIMÁTICA GLOBAL



Vista geral de Al Wasl durante a Conferência da ONU sobre Mudança Climática COP 28 na Expo City Dubai em 30 de novembro de 2023, em Dubai, Emirados Árabes Unidos. Foto: Mahmoud Khaled/National Geographic.

A governança global do clima compreende um sistema complexo de enfrentamento da crise climática, composto por múltiplos atores, escalas e níveis de ação, que operam mecanismos, políticas e ações internacionais voltadas para a mitigação e adaptação às mudanças climáticas. O sistema inclui:

NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS

Fóruns como a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC) e as Conferências das Partes (COPs), que são cruciais para estabelecer metas e acordos globais.

POLÍTICAS E AÇÕES NACIONAIS

Cada país é responsável por desenvolver suas próprias políticas e estratégias para reduzir emissões e se adaptar às mudanças climáticas, alinhadas com os acordos internacionais.

ATUAÇÃO E ATORES NÃO-ESTATAIS

Cidades, empresas, movimentos sociais, organizações da sociedade civil e outros grupos têm um papel crescente na governança climática, buscando soluções e pressionando por ações mais ambiciosas.

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

Tabela 05 - Ciclo anual da governança ambiental global. Fonte: Francisco Octávio Bittencourt de Sousa

O calendário apresentado acima (Tabela 05), demonstra a diversidade de formatos e níveis de complexidade dos espaços de governança ambiental, vinculados às Nações Unidas.

Sessões técnicas como as do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), e do Órgão Subsidiário de Aconselhamento Científico e Tecnológico (SBSTA ou SBSTTA), desempenham papel central na produção de conhecimento e na definição dos parâmetros técnicos que embasam decisões políticas da governança climática global.

Da mesma forma, fóruns de alto nível, como o Fórum Político de Alto Nível sobre Desenvolvimento Sustentável (HLPF) e a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (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 essencial para qualificar a atuação dos PICL nesses espaços de governança global.

As tabelas 05 e 06 (apresentadas), resumem os eventos centrais do calendário da governança global e as principais características dessas instâncias no âmbito da UNFCCC e da CDB, destacando suas funções, natureza e formas de participação possíveis para observadores.

ESTRUTURAS PARA O FUNCIONAMENTO DAS COPS		
Característica	Órgãos Subsidiários	Grupos de Trabalho
Natureza	Permanentes ou semipermanentes	Temporários ou temáticos
Função Principal	Assessoria técnica, científica e monitoramento da implementação	Negociação de temas específicos e elaboração de propostas
Exemplos na UNFCCC	SBSTA, SBI, Comitê de Adaptação (AC)	APA (Acordo de Paris), AWG-KP (Protocolo de Quioto)
Exemplos na CDB	SBSTTA, SBI	Artigo 8(j), Protocolo de Nagoya, Protocolo de Cartagena
Participação de Observadores	Permitida, mas com foco em assessoria e monitoramento	Permitida, com foco em negociação e elaboração de textos

Tabela 06 - Resumo das estruturas para o funcionamento das COPs. Fonte: Francisco Octávio Bittencourt de Sousa



Foto: Fabio Rodrigues-Pozzebom/ Agência Brasil



PRINCIPAIS MECANISMOS FINANCEIROS



Foto: Acervo SEFRAS

Além dos órgãos subsidiários e grupos de trabalho, as COPs da UNFCCC e da CDB contam com seus respectivos mecanismos financeiros de implementação (Artigo 11 da UNFCCC e Artigo 21 da CDB) 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, e principalmente pelo GEF, no caso da CDB, canalizam recursos para financiar projetos de mitigação, adaptação, conservação da biodiversidade e repartição de benefícios.

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 (Tabela 04).

Esses fundos visam apoiar países vulneráveis a lidar com os impactos das mudanças climáticas e a proteger seus ecossistemas.

MECANISMOS FINANCEIROS ATIVOS (em 2024)				
COP	Artigo da Convenção	Mecanismo Financeiro Principal	Fundos Específicos Associados	Função Principal dos Fundos Específicos
UNFCCC	Artigo 11	Mecanismo Financeiro da UNFCCC (operacionalizado pelo GEF e GCF)	Fundo Verde para o Clima (GCF)	Financiar projetos de mitigação e adaptação em países em desenvolvimento
			Fundo para Perdas e Danos	Apoiar países vulneráveis a lidar com perdas e danos causados pelas mudanças climáticas
			Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL)	Permitir investimentos em projetos de redução de emissões, gerando créditos de carbono
			Fundo de Adaptação	Financiar projetos de adaptação às mudanças climáticas em países em desenvolvimento
CDB	Artigo 21	Mecanismo Financeiro da CDB (principalmente operacionalizado pelo GEF)	Fundo Global para o Meio Ambiente -GEF (atua como parte do Mecanismo Financeiro e também financia projetos específicos da CDB)	Financiar projetos de conservação da biodiversidade e restauração de ecossistemas
			Iniciativa Financeira para a Biodiversidade (BIOFIN)	Apoiar países na mobilização de recursos financeiros para a conservação da biodiversidade
			Fundo para o Protocolo de Nagoya sobre ABS	Apoiar a implementação do Protocolo de Nagoya, que regula o acesso e a repartição de benefícios dos recursos genéticos.
			Fundo para o Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança	Apoiar a implementação do Protocolo de Cartagena, que regula o transporte e uso de organismos vivos modificados (OVMS)

Tabela 07 - Resumo do mecanismo financeiro ativos em 2024. Fonte: Francisco Octávio Bittencourt de Sousa



Esses mecanismos e fundos associados são, em essência, fóruns para negociar financiamento para enfrentar a perda de biodiversidade, as mudanças climáticas e todas as condições que os acompanham.

Além dos mecanismos vinculados às conferências, as decisões tomadas nelas impactam diretamente 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.

COMPENSAÇÃO DE BIODIVERSIDADE

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, porém há contestação da eficácia em vários casos.

FINANCIAMENTO HÍBRIDO

Uma abordagem bastante atual 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.

FINANCIAMENTO DE MERCADO

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, pretensamente 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.

FUNDAÇÕES FILANTRÓPICAS

Outras fontes incluem fundações filantrópicas, 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.

FUNDO GLOBAL PARA O MEIO AMBIENTE (GEF)

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.

FUNDO VERDE PARA O CLIMA (GCF)

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 alguns poucos países desenvolvidos destinam recursos para projetos climáticos e ambientais.

PAGAMENTOS POR SERVIÇOS AMBIENTAIS

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.

TÍTULOS VERDES (GREEN BONDS)

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.

TIPOLOGIA DE 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
Tabela.08 - Tipologia para financiamento. Fonte: Francisco Octávio Bittencourt de Sousa		



Foto: Leonide Príncipe|Acervo Photoamazônica, gentilmente cedida para a Revista Xapuri.

LOCALIZANDO OS PICL NAS COPS



Foto: Acervo SEFRAS

Apesar de tratarem diretamente de questões que impactam os Povos Indígenas, Afrodescendentes e Comunidades Locais, ou Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs), no contexto brasileiro, segundo Bortolotto¹, esses grupos nem sempre estiveram presentes ou representados de maneira significativa nos espaços das COPs .

Embora os PICL tenham estado presentes nas COPs da CDB e da UNFCCC desde os anos 1990, ainda não existe uma sistematização consistente sobre a forma como suas propostas aparecem nesses espaços.

Uma leitura dos documentos oficiais e das declarações paralelas revela indícios de que, pouco a pouco, vem ocorrendo algo mais profundo do que simples participação: a construção de uma agenda ambiental própria, com prioridades, diagnósticos e visões de mundo que escapam às categorias usuais da política ambiental internacional.

¹ Conforme esclarece Fernanda Bortolotto (CDS/UnB), a participação da sociedade civil nas Conferências das Partes (COPs) exige credenciamento prévio, podendo ocorrer como representante de organizações civis ou como integrante da delegação oficial de um país. Há uma distinção importante entre esses dois tipos de registro: os representantes da sociedade civil são credenciados como Observadores, com acesso a plenárias, side-events e coletivas de imprensa, mas sem possibilidade de participação direta nas negociações oficiais; já os membros das delegações estatais, registrados como Partes, podem acompanhar as reuniões técnicas e de negociação, embora nem todos tenham direito a voz ativa nesses espaços.

No entanto, a diversidade de termos utilizados para se referir aos PICL nas convenções (Tabela 06) 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.

TERMOS DE REFERÊNCIA A PICL NAS COPS		
Termo (Inglês/Português)	Contexto de Uso	Exemplos
<i>Rural Poor</i> /Pobres Rurais	Usado em contextos de desenvolvimento rural e segurança alimentar	Relatórios do PNUD, FAO e IPCC sobre vulnerabilidade climática
<i>Indigenous Peoples and Local Communities (IPLCs)</i> /Povos Indígenas e Comunidades Locais (PICL)	Termo abrangente para reconhecimento conjunto	Marco Global de Biodiversidade (2022)
<i>Traditional Knowledge Holders</i> /Detentores de Conhecimento Tradicional	Destaque ao papel dos PICL na conservação	Protocolo de Nagoya (CDB)
<i>Rightsholders</i> /Detentores de Direitos	Enfatiza direitos coletivos.	Diretrizes do Fundo Verde para o Clima
<i>Forest Guardians</i> /Guardiões da Floresta	Termo político em campanhas	Declarações da COICA desde a década de 1990
<i>Customary Sustainable Use</i> /Uso Consuetudinário Sustentável	Direito ao uso tradicional de recursos	Decisão X/43 da CDB (2010)
<i>Local Communities</i> /Comunidades Locais	Termo genérico, às vezes criticado	Textos sobre REDD+ (UNFCCC)
<i>Peasants and Smallholders</i> /Camponeses e Pequenos Agricultores	Inclui agricultores tradicionais	Declarações sobre agricultura (UNFCCC)

Tabela 09 - Termos de referência a PICL nas COPs (CDB e UNFCCC). Fonte: Francisco Octávio Bittencourt de Sousa



AVANÇOS RECENTES E EXPECTATIVAS PARA A COP30

Nos últimos anos, registraram-se avanços significativos na inclusão de Povos Indígenas, Afrodescendentes e Comunidades Locais (PICL) nas negociações ambientais globais. Na COP16 da CDB, realizada em 2024 em Cali, Colômbia, foi criado um órgão subsidiário permanente para tratar especificamente de temas relacionados a povos indígenas e comunidades locais — resultado de oito anos de negociações. No mesmo encontro, pela primeira vez, o papel das populações afrodescendentes, incluindo comunidades quilombolas, foi oficialmente reconhecido em documento da convenção, e um novo mecanismo financeiro estabeleceu que 50% dos recursos sejam destinados diretamente a PICL.

No campo da participação política, também se nota uma ampliação histórica: o Brasil articula para a COP30, em Belém, a presença de cerca de três mil indígenas, com mil credenciados na Zona Azul (espaço de negociação oficial) e dois mil na Zona Verde (espaço da sociedade civil), superando largamente recordes anteriores.

As expectativas para a COP30 são elevadas. Realizada pela primeira vez na Amazônia, a conferência pretende destacar a região como epicentro das discussões globais sobre preservação e desenvolvimento sustentável. O calendário temático inclui dias dedicados a Florestas, Oceanos e Biodiversidade, com ênfase na liderança indígena e comunitária; Desenvolvimento Humano e Social, abarcando saúde, educação, empregos, cultura e justiça; e o Balanço Ético Global, com foco em equidade e responsabilidade moral na governança climática.

Paralelamente, lideranças e movimentos sociais organizam a Cúpula dos Povos, espaço de pressão política para avançar em pautas como a transição energética justa, a democratização da política climática, a defesa dos territórios e a garantia de demarcação, titulação e financiamento direto.

Esses avanços recentes mostram que os PICL não são apenas atores convidados, mas protagonistas da governança ambiental global. A criação de novos mecanismos, o reconhecimento formal e a ampliação da participação política indicam que está em curso a consolidação de uma agenda própria, que combina defesa de direitos, justiça climática e modos de vida sustentáveis. A COP30, ao ocorrer no coração da Amazônia, será um momento decisivo para verificar se essa trajetória de inclusão se traduzirá em maior poder de influência sobre as decisões que moldarão o futuro comum da humanidade e do planeta.







CSM CHARLES STEWART
MOTT FOUNDATION®



Sefras
AÇÃO SOCIAL FRANCISCANA