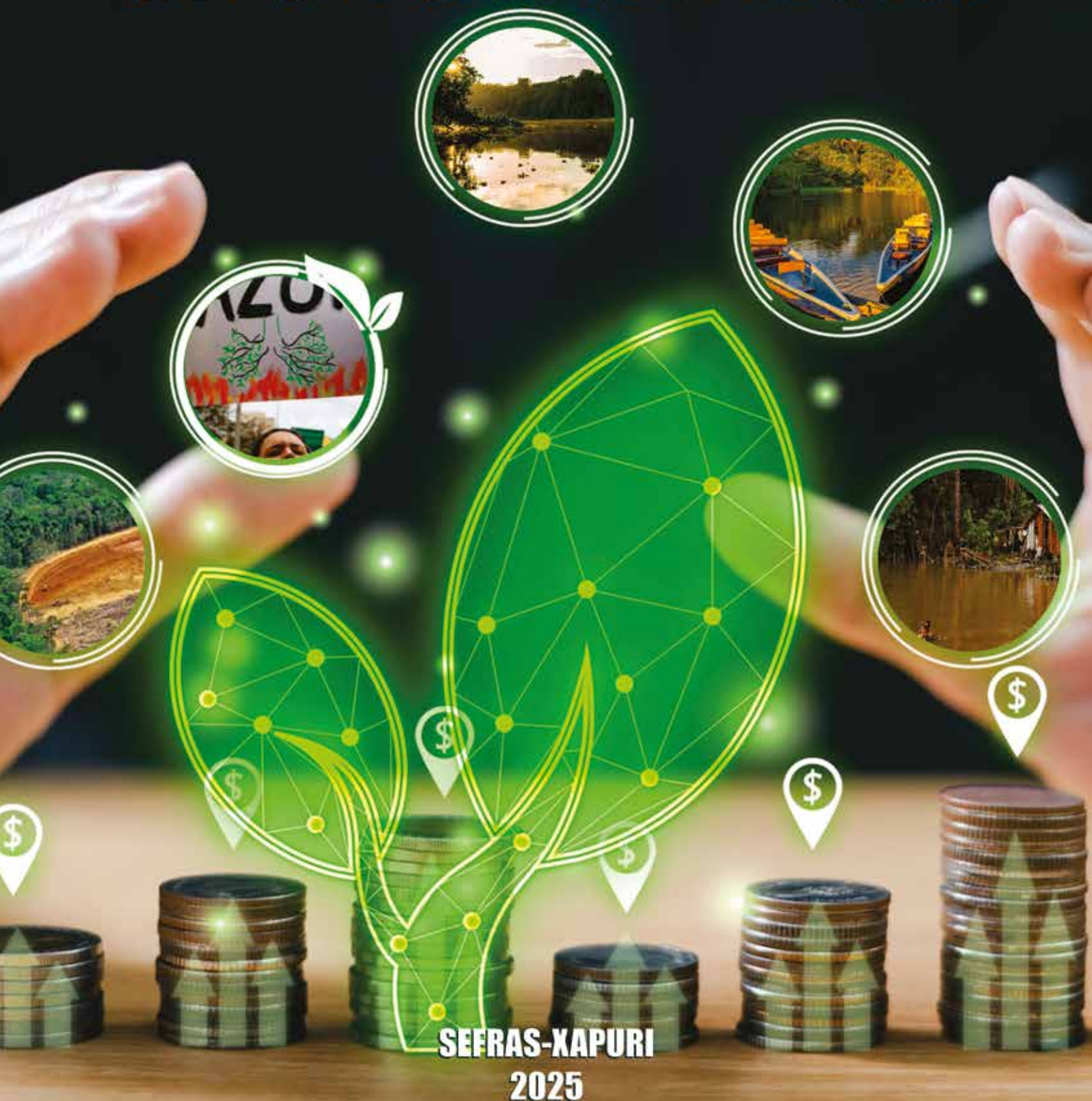


FINANCIAMENTO DIRETO: DAS PROMESSAS AOS PROJETOS



SEFRAS-KAPURI
2025



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, Podáli - Fundo Indígena da Amazônia Brasileira e o Fundo Indígena Rutî. Esperamos, com este boletim, o terceiro 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.



**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: GettyImages/CEBRI

Projeto Gráfico - Emir Bocchino, Zezé Weiss

Pesquisa - Francisco Octávio Bittencourt de Sousa

Redação - Francisco Octávio Bittencourt de Sousa

Organização - Francisco Octávio Bittencourt de Sousa

Revisão - Arthur Wentz Silva

Edição - Moema Miranda, Zezé Weiss

Diagramação - Emir Bocchino

Tabelas - Francisco Octávio Bittencourt de Sousa

Produção - Janaina Faustino

Creditos das fotos - Portal GOV.br - Greenpeace - Embrapa - WWF - Infoamazônia.



Financiamento Direto: das Promessas aos Projetos

O presente Boletim integra um conjunto de textos que a Equipe Sefras, em parceria com a Revista Xapuri, elaborou para contribuir com a qualificação e aprofundamento dos debates envolvidos na construção da agenda ambiental global de povos indígenas, afrodescendentes e comunidades locais (PI-PACL), com atenção à sua crescente incidência em mecanismos de governança climática internacional.

A partir dessa trajetória, abordaremos aqui uma dimensão específica e ainda pouco consolidada tanto do debate quanto dos mecanismos em operação: o acesso direto ao financiamento climático, por vezes chamado de financiamento direto, tema que deverá ocupar lugar central nas negociações e discussões da COP30, como elemento estratégico para a efetividade e a justiça da ação climática global.

A Equipe Sefras expressa seu reconhecimento e agradecimento especial à Rede de Fundos Comunitários da Amazônia, cuja experiência inspiradora e compromisso com a autonomia financeira das comunidades foram determinantes para despertar o interesse da equipe sobre o tema do financiamento direto.

A atuação conjunta com os nove fundos que compõem a Rede - Fundo Babaçu, Fundo Puxirum, Fundo Luzia Dorothy do Espírito Santo, Fundo Quilombola Mizizi Dudu, Fundo Podáali, Fundo Timbira, Fundo Indígena do Rio Negro (FIRN), Fundo Rùtî e Fundo Dema - tem mostrado, na prática, que é possível construir modelos de gestão de recursos baseados na confiança, na governança comunitária e no fortalecimento dos modos de vida tradicionais.





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 que lida com este tema, quanto uma proposta que favoreça e fortaleça a atuação dos PIPACL, ainda que reconhecendo as falhas estruturais da governança global, cuja superação depende de um conjunto muito mais amplo de condições políticas, econômicas e culturais.

Nosso objetivo 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.

Também procuramos refletir sobre como a expansão da chamada *financeirização da natureza* impulsiona investimentos rotulados como “verdes”, que não dialogam com as práticas locais de gestão territorial nem com cosmovisões próprias dos PIPACL. Bem ao contrário, reforçam o que vem sendo identificado como “falsas soluções” aos problemas e urgências ambientais.

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.



A Gênese do Financiamento Direto

A urgência da crise climática, exacerbada por eventos extremos, pelo aumento das guerras e desigualdades socioeconômicas crescentes, 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 a recursos por parte dos atores mais afetados e com maior capacidade de intervenção territorial.

O financiamento climático, conforme delineado por instituições como a Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH e marcos como a UNFCCC (Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima) e o Acordo de Paris, é um campo complexo e multifacetado, com uma arquitetura global em constante evolução. Seu objetivo formal 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”. 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 que estão sendo empregadas nos debates oficiais sobre financiamento climático, tais como a propriedade do país (country ownership), a harmonização de processos, a transparência e a responsabilidade. A complexidade do tema reside não apenas na diversidade de suas fontes e canais, mas também na maneira como os recursos são efetivamente acessados e distribuídos, gerando diversos pontos de tensão para a justiça climática e territorial.

A necessidade de financiamento climático foi reconhecida desde as primeiras discussões internacionais, embora sempre tenha sido um tema sujeito a grandes disputas: quem paga a conta da adaptação e da mitigação? Como se distribuem os recursos? Como equilibrar as responsabilidades diferenciadas nas emissões com os custos de adaptação e mitigação?. Apesar destas divergências não resolvidas, foram materializando-se diversos mecanismos financeiros vinculados às COPs. A progressão das negociações climáticas são fundamentais para entender esses mecanismos, pois as COPs sempre foram – 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-membro.

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)¹, que reconhece a necessidade de apoio a 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

¹ 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 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.

“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.

Tabela 1 - 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.

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:

- 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 requeiram projetos de grande escala e com fluxo de caixa previsível.
- 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”.

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.

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), em vez de via grandes organizações multilaterais.

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 diligence² 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.

Os Canais Bilaterais, Regionais e Nacionais, administrados por agências de desenvolvimento de países doadores, como Iniciativa Internacional de Proteção Climática (IKI) e Norway's International Climate and Forest Initiative (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 as comunidades tradicionais.

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.

² Due diligence (ou diligência prévia) é um processo de verificação feito antes de fechar um acordo, parceria ou investimento. Serve para conhecer bem a situação de uma organização — suas finanças, documentos, funcionamento e possíveis riscos — e assim tomar decisões com mais segurança. É como uma “checagem completa” para evitar problemas no futuro e garantir que tudo esteja em conformidade com a lei.



Assim, conclui-se que há uma variedade de canais, com diferentes modelos de governança e foco, coexistente para atender às necessidades de mitigação e adaptação.

A Tabela 2 a seguir categoriza esses canais, proporcionando uma visão mais completa da arquitetura de financiamento.

Tabela 2 - 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) ³ .	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

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.

3 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.



A questão dos Intermediários

Mas afinal, qual é o problema da intermediação? No caso dos financiamentos voltados a direitos territoriais e à conservação liderada por comunidades, grande parte dos recursos não chega diretamente a quem deveria recebê-los.

Isso acontece porque o dinheiro passa por muitas instituições intermediárias — como agências, consultorias e grandes ONGs — que retêm parte dos valores para custos administrativos ou projetos próprios.

Esse caminho longo e fragmentado faz com que apenas uma pequena fração do financiamento chegue, de fato, às comunidades que estão na linha de frente da proteção dos territórios e da natureza.

Pesquisas da Rainforest Foundation Norway e da Rights and Resources Initiative (2022) 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.

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.

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 território 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.

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.

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”.

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.

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.

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 trabalho em rede 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.





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 PICACL 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. Estima-se que territórios indígenas e comunitários no mundo abrangem cerca de 36% das florestas intactas remanescentes, e que aproximadamente 80% da biodiversidade terrestre esteja em terras tradicionalmente geridas por esses povos. A luta dos PICACL 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. Um estudo, publicado no *Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS)*, revelou 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 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 locais.

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 constante revitalização cultural. O retorno do investimento é, portanto, amplificado, pois cada dólar contribui para múltiplos objetivos interligados, desde a proteção do território até a criação de outras formas de geração de renda, adequadas à cosmovisão das comunidades.

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. 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, observa-se, nos últimos anos, o fortalecimento de um ecossistema próprio de financiamento comunitário, formado por fundos autônomos e redes territoriais que buscam garantir o acesso direto e o controle local sobre os recursos. No Brasil, destacam-se o Fundo Podáali e o Fundo Babaçu, que integram a Rede de Fundos Comunitários da Amazônia, composta por nove organizações — Fundo Babaçu, Fundo Puxirum, Fundo Luzia Dorothy do Espírito Santo, Fundo Quilombola Mizizi Dudu, Fundo Podáali, Fundo Timbira, Fundo Indígena do Rio Negro (FIRN), Fundo Rûtî e Fundo Dema — e que vem se consolidando como uma referência de governança financeira comunitária na região. Em âmbito internacional, iniciativas como o Mesoamerican Territorial Fund, na América Central, e o Indigenous Peoples of Asia Solidarity Fund (IPAS), na Ásia, compartilham princípios semelhantes, assim como redes de incidência global, a exemplo da International Funders for Indigenous Peoples (IFIP) e da Plataforma Shandia da Aliança Global de Comunidades Territoriais (AGCT). Esses mecanismos, geridos pelas próprias comunidades, materializam uma nova lógica de financiamento baseado em autonomia, confiança e autodeterminação.

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 nas estruturas 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.

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 povos e comunidades tradicionais, 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.

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 3 - Comparativo entre modelo de financiamento intermediado e direto

Critério	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 dos intermediários, mas sim uma reorientação 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, aos poucos, passem a seus próprios fundos.



Fundamentação e Diretrizes

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 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). 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 locais⁴, representantes governamentais, filantrópicos e do setor privado. Trata-se de um mecanismo de advocacy que busca criar canais de interlocução direta entre comunidades e financia-

4 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.





dores, 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 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. 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”.
- **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”.
- **Responsabilidade:** A filantropia deve assumir a responsabilidade por seu “papel histórico e contínuo no reforço das iniquidades sistêmicas”. 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”. 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”. A perspectiva indígena vê o financiamento filantrópico como “uma forma de justiça ‘por tudo o que nos foi tirado, o tempo todo’”.

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.

Nesse contexto, o financiamento direto se configura como um componente central da agenda ambiental global dos PIPAC-CL, 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 PIPAC-CL têm feito estão: fortalecer os mecanismos liderados pelos PIPAC-CL, 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 .





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.

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.

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.

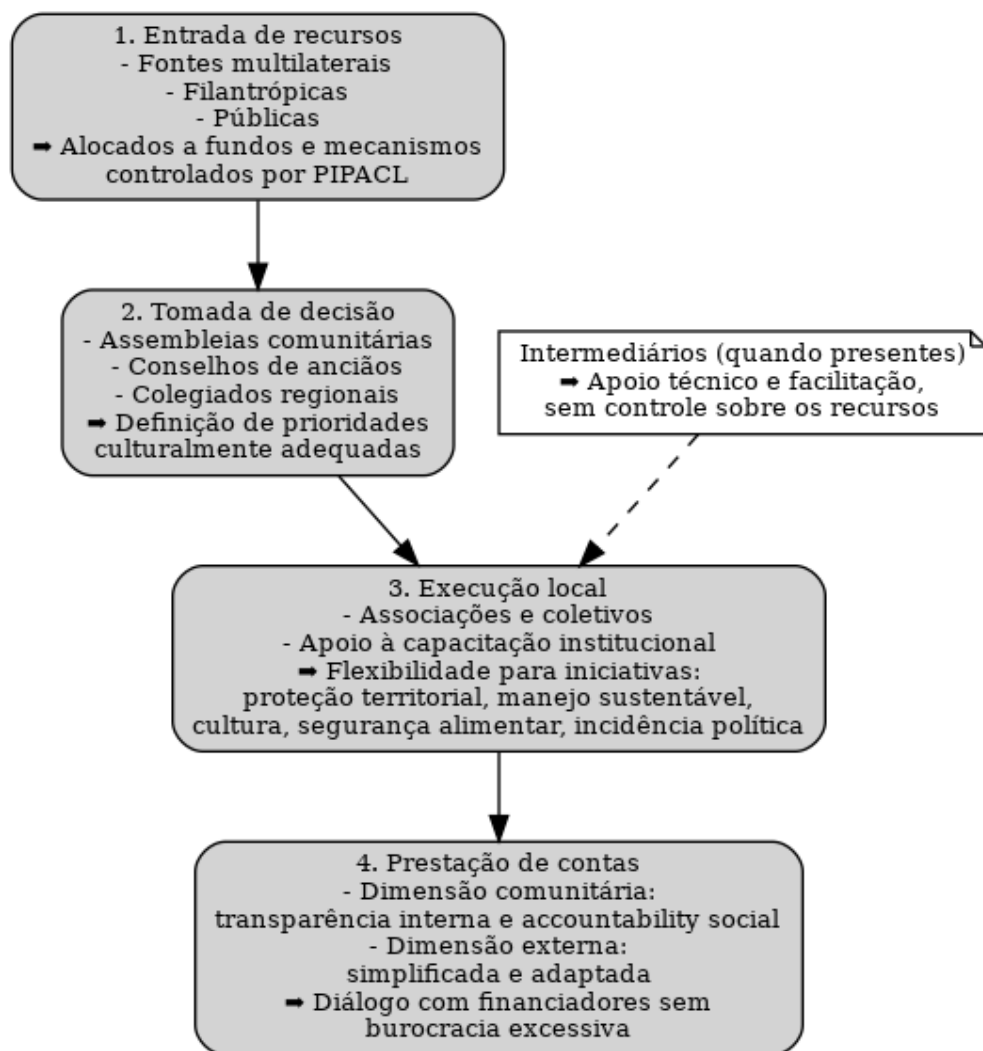
Segundo, a tomada de decisão sobre a aplicação dos recursos ocorre em instâncias de governança próprias dos PIPACL - assembleias comunitárias, conselhos de anciãos, colegiados regionais - onde são definidas as prioridades de uso, respeitando cosmologias, protocolos e critérios culturalmente adequados.

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 1 - Fluxograma ideal do financiamento direto



Fonte: do autor





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.

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 - o estudo a seguir, com foco nos 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.

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 intensos.

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. A tabela a seguir ilustra a distribuição anual dos desembolsos relevantes:



Tabela 19 - Desembolsos anuais relevantes para direitos territoriais no Brasil (2011–2024)

Ano	Valor (em milhões de U\$ - 2020 USD)	Doador Dominante e Volume
2011	32,8	Amazon Fund (27 milhões)
2012	15,8	Menor volume registrado
2013	24,1	-
2014	111,9	World Bank (79,5 milhões) - Pico Histórico
2015	26,1	-
2016	54,0	World Bank (27,5 milhões)
2017	37,3	-
2018	33,0	-
2019	30,4	-
2020	42,0	-
2021	66,5	Ford Foundation (30,4 milhões)
2022	40,1	-
2023	48,9	-
2024	76,9	Alto volume projetado/recente

Fonte: do autor

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:

- ONGs (Organizações Não Governamentais): 31 desembolsos foram destinados a ONGs.
- Governo (GOV): 5 dos maiores desembolsos historicamente foram para entidades governamentais.
- Organizações de Povos Indígenas e Comunidades Locais (PIPACL): Apenas 2 desembolsos entre os 50 maiores foram diretamente para organizações lideradas por povos indígenas.

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
Piauí Productive and Social Inclusion DPL	\$26.1M	World Bank	Secretaria de Planejamento do Piauí
Piauí: 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 \$24.7 milhões para a Climate and Land Use Alliance, LLC e \$13.1 milhões para o Instituto Clima e Sociedade (ICS).

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 Povos Indígenas e Comunidades Locais (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 aumentam 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).

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.



Tabela 5 - Desembolsos anuais segmentados (em milhões de U\$)

Ano	Indígena	Comunidades Locais	Afrodescendente
2011	\$31.4	\$0.88	\$0.9
2012	\$11.1	\$2.1	\$1.3
2013	\$19.7	\$8.3	\$5.6
2014	\$109.0 (Pico)	\$15.0	\$84.3 (Pico)
2015	\$19.6	\$8.7	\$5.1
2016	\$45.1	\$14.1	\$6.8
2017	\$28.6	\$14.5	\$4.8
2018	\$21.9	\$11.7	\$5.2
2019	\$21.5	\$7.3	\$5.4
2020	\$26.2	\$6.7	\$8.0
2021	\$54.8	\$41.5 (Pico)	\$30.6
2022	\$27.8	\$8.9	\$7.6
2023	\$38.1	\$15.0	\$5.3
2024	\$53.6	\$37.4	\$3.3

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.

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 Reca; 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 Quebra-deiras 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 possível, com destaque para:

- Amazon Fund (destaque em financiamento direto)
- Ford Foundation (destaque em financiamento direto)
- Norad - Norwegian Agency for Development Cooperation (destaque em financiamento direto)
- World Bank
- U.S. Agency for International Development (USAID)
- Bezos Earth Fund
- Gordon and Betty Moore Foundation

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 capa-

cidades 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.





Panorama

Procuramos demonstrar neste Boletim 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 Tropical Forest Finance Facility (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.

O TFFF, apresentado pelo Brasil na COP28, busca mobilizar grandes volumes de recursos para recompensar países que reduzam o desmatamento, combinando capitais públicos e privados em um modelo baseado em resultados. Embora o mecanismo preveja destinar parte dos pagamentos a povos indígenas e comunidades locais, ainda há incertezas sobre sua operacionalização e sobre como esses recursos chegarão de forma direta e efetiva a quem vive e protege as florestas.

A COP 30 deverá ser um marco decisivo para definir os desdobramentos e a implementação concreta desse modelo de financiamento climático.

Ou seja, 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.







**CHARLES STEWART
MOTT FOUNDATION®**



Sefras
AÇÃO SOCIAL FRANCISCANA