

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS
SAN TIAGO DANTAS – UNESP, UNICAMP E PUC-SP

RAÍ LUÍS HONORATO

Vozes da floresta na política climática: um estudo de caso sobre a participação da
sociedade civil organizada na Comissão Nacional para REDD+

São Paulo

2022

RAÍ LUÍS HONORATO

Vozes da floresta na política climática: um estudo de caso sobre a participação da sociedade civil organizada na Comissão Nacional para REDD+

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Instituições, Processos e Atores”, na linha de pesquisa “Governança, Política Internacional e Política Externa”.

Orientadora: Fernanda Mello Sant’Anna.

São Paulo

2022

Honorato, Raí Luís.

H774 Vozes da floresta na política climática : um estudo de caso sobre a participação da sociedade civil organizada na Comissão Nacional para REDD+ / Raí Luís Honorato. – São Paulo, 2022.
133 f. : il. ; 30 cm.

Orientadora: Fernanda Mello Sant'Anna.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, São Paulo, 2022.

1. Comissão Nacional para REDD+ (CONAREDD+). 2. Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+). 3. Política ambiental – Participação do cidadão. 4. Florestas – Conservação – Brasil. 5. Política florestal – Brasil. 6. Mudanças climáticas – Influência do homem – Brasil. I. Título.

CDD 333.750981

RAÍ LUÍS HONORATO

Vozes da floresta na política climática: um estudo de caso sobre a participação da sociedade civil organizada na Comissão Nacional para REDD+

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Instituições, Processos e Atores”, na linha de pesquisa “Governança, Política Internacional e Política Externa”.
Orientadora: Fernanda Mello Sant’Anna.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Fernanda Mello Sant’Anna (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”)

Profa. Dra. Matilde de Souza (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais)

Profa. Dra. Leila da Costa Ferreira (Universidade Estadual de Campinas)

São Paulo, 25 de fevereiro de 2022.

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001. As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações aqui expressas são de responsabilidade dos autores e não necessariamente refletem a visão das instituições que apoiaram esta pesquisa.

Agradeço primeiramente a minha família, sobretudo aos meus pais, que me deram apoio incondicional ao longo de todo o mestrado, vibraram e se orgulharam das minhas apresentações em eventos, publicações e quaisquer outras atividades que realizei nesses 2 últimos anos. Ser pesquisador é bastante solitário e com a pandemia esse sentimento ficou bastante latente, mas estar em casa e na companhia deles me ajudou a enfrentar os desafios que surgiram no meio do caminho.

Um agradecimento especial à Fernanda, minha orientadora, que acreditou em mim e me colocou por frente em momentos em que eu estava desanimado, seja na pesquisa, durante o estágio em docência, ou em outros projetos que participamos juntos. Foi incrível poder dar mais uns passos na minha formação enquanto internacionalista e pesquisador ao seu lado. Fico muito feliz que nos tornamos amigos!

Agradeço também aos amigos de turma que ingressaram comigo em 2020, com os quais compartilhei frustrações, dúvidas e inseguranças. Ainda que não tenhamos tido o “prazer” de viver juntos a realidade da pós-graduação presencialmente, acredito que conseguimos criar uma rede de apoio virtual super acolhedora.

Aos meus amigos do coração: Rodrigo, Priscila, Thaís e Nathália. É um prazer estar com vocês sempre que possível e, ainda que as vezes estejamos distantes, é reconfortante contar com vocês nos momentos bons e nos mais difíceis também. São os meus anjos na Terra e nunca vou esquecer do apoio e confiança que vocês sempre depositaram em mim.

RESUMO

Durante a 13ª edição da Conferência das Partes, em 2007, a inclusão das florestas como importantes mitigadoras das emissões de gases de efeito estufa em uma das resoluções finais do evento culminou na criação do que se conhece hoje por Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+). É importante destacar que esse mecanismo tem como base o conceito de “redução compensada”, resultado do estudo de pesquisadores brasileiros, em associação com representantes da sociedade civil organizada e de grupos afetados diretamente pelos efeitos adversos das mudanças do clima. A ideia desse conceito é que os países em desenvolvimento com grandes aportes florestais recebam uma compensação financeira ao passo em que reduzirem os níveis de desmatamento e degradação florestal em território nacional. Entretanto, para que seja possível receber pelos resultados obtidos com seus esforços, esses países precisariam seguir algumas salvaguardas, criadas com o objetivo de garantir que as políticas de REDD+ aplicadas domesticamente abordassem de maneira adequada questões sensíveis como o direito dos povos originários, das comunidades tradicionais e a participação desses grupos nos processos de tomada de decisão sobre REDD+. A partir dessa demanda, o governo brasileiro criou em 2015 a Comissão Nacional para REDD+ (CONAREDD+) enquanto instituição catalizadora das discussões sobre clima e florestas no país, permitindo que não só representantes dos governos federal e estaduais participassem, como também organizações da sociedade civil. Desse modo, este estudo foi elaborado com o objetivo de analisar se os resultados das resoluções e decisões tomadas entre os anos de 2016 e 2021 refletem o posicionamento dos representantes da sociedade civil organizada. Para isso, esta pesquisa foi conduzida com base na consulta das atas das reuniões e das resoluções publicadas pela Comissão no portal do Ministério do Meio Ambiente. A análise desses documentos e fontes bibliográficas possibilitou concluir que a sociedade civil organizada não conta com as condições fundamentais para influenciar o processo decisório da Comissão efetivamente, sobretudo porque o desenho institucional formalizado favorece os representantes do governo federal em detrimento dos outros núcleos representativos.

Palavras-chave: CONAREDD+. Participação Social. Mudanças do Clima. Florestas.

ABSTRACT

During the 13th edition of the Conference of the Parties in 2007, the inclusion of forests as important mitigators against greenhouse gas emissions in one of the Convention's final reports culminated in the creation of what is known today as Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD+). It is important to highlight that this mechanism is based on the concept of "compensated reduction" as a result of a research led by Brazilian researchers, through consulting with representatives of organized civil society, and groups directly affected by the deleterious effects of climate change. The idea within this concept is that developing countries with a large number of forests would receive financial compensation as they reduce the levels of deforestation and forest degradation nationally. However, in order to receive compensation for their efforts, these countries would need to follow some safeguards created with the purpose of guaranteeing that domestically applied REDD+ policies would correctly address sensitive issues, such as the rights of indigenous peoples, traditional communities, and the engagement of these groups in REDD+ decision-making processes. Based on this demand, the Brazilian government created in 2015 the National Commission for REDD+ (CONAREDD+) as the central arena for discussion on climate and forests, allowing not only representatives of federal and state governments to participate, but also civil society organizations. Therefore, this study was led with the objective of analyzing whether the results of the decisions taken place at CONAREDD+, between 2016 and 2021, reflect on the resolutions what the organized civil society has been trying to put on the table. In order to do that, this research was conducted through the consultation of the minutes of the meetings and the resolutions published by the National Commission on the Ministry of Environment website. The analysis of these documents made it possible to conclude that organized civil society does not have the fundamental resources to effectively influence the Commission's decision-making process, especially because the institutional design favor federal government representatives to the detriment of other groups participating.

Keywords: CONAREDD+. Social Engagement. Climate Change. Forests.

RESUMEN

Durante la 13ª edición de la Conferencia de las Partes en 2007, la inclusión de los bosques como importantes mitigadores de las emisiones de gases de efecto invernadero en una de las resoluciones finales del evento culminó con la creación de lo que hoy se conoce como Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal (REDD+). Es importante destacar que este mecanismo se basa en el concepto de “reducción compensada”, resultado de un estudio realizado por investigadores brasileños, en asociación con representantes de la sociedad civil y grupos directamente afectados por los efectos adversos del cambio climático. La idea de este concepto es que los países en desarrollo con grandes aportes forestales reciban una compensación económica a medida que reducen los niveles de deforestación y degradación forestal en el territorio nacional. Sin embargo, para poder recibir por los resultados obtenidos con sus esfuerzos, estos países tendrían que seguir algunas salvaguardas, creadas con el objetivo de garantizar que las políticas de REDD+ aplicadas a nivel nacional aborden adecuadamente temas sensibles como los derechos de los pueblos indígenas, comunidades tradicionales y la participación de estos grupos en los procesos de toma de decisiones de REDD+. Con base en esta demanda, el gobierno brasileño creó en 2015 la Comisión Nacional para REDD+ (CONAREDD+) como catalizador de las discusiones sobre clima y bosques en el país, permitiendo la participación no solo de representantes de los gobiernos federal y estatal, sino también de organizaciones de la sociedad civil. Así, este estudio fue elaborado con el objetivo de analizar si los resultados de las resoluciones y decisiones tomadas en la CONAREDD+, entre 2016 y 2021, reflejan la posición de los representantes de la sociedad civil organizada. Por esto, se realizó esta investigación a partir de la consulta de las actas de las reuniones y las resoluciones publicadas por la Comisión en la página web del Ministerio del Medio Ambiente. El análisis de estos documentos y fuentes bibliográficas permitió concluir que la sociedad civil organizada no cuenta con las condiciones fundamentales para influir efectivamente en el proceso de toma de decisiones de la Comisión, especialmente porque el diseño institucional formalizado favorece a los representantes del gobierno federal en detrimento de otros núcleos representativos.

Palabras clave: CONAREDD+. Participación Social. Cambio Climático. Bosques.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APIB	Articulação dos Povos Indígenas do Brasil
APOINME	Articulação de Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo
ARPINSUL	Articulação dos Povos Indígenas da Região Sul
ARPIPAN	Articulação dos Povos Indígenas do Pantanal e Região
ASCEMA	Associação Nacional dos Servidores de Meio Ambiente
BASIC	Brasil, África do Sul, Índia e China
BNDES	Banco Nacional para o Desenvolvimento Econômico e Social
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CCT	Câmara Consultiva Temática
CER	Certified Emission Reduction
CIMC	Comitê Indígena de Mudanças Climáticas
CNS	Conselho Nacional das Populações Extrativistas
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas para Meio Ambiente e Desenvolvimento
COIAB	Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira
COICA	Coordenação das Organizações Indígenas da Bacia Amazônica
CONAREDD	Comissão Nacional para REDD+
CNS	Conselho Nacional das Populações Extrativistas
COP	Conferência das Partes
CQNUMC	Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima
EJA	Environmental Justice Atlas
ENREDD	Estratégia Nacional para REDD+
FA	Fundo Amazônia
FBMC	Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
GCB	Grupo Carta de Belém
GCF	Green Climate Fund
GEE	Gás de efeito estufa
GTT	Grupo de Trabalho Técnico

IC	Implementação Conjunta
INDC	Intended Nationally Determined Contribution
IP	Instituição Participativa
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
MCC	Mercado de Crédito de Carbono
MCP	Matriz Colonial de Poder
MDL	Mecanismo de Desenvolvimento Limpo
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MRV	Mensurado, relatado e verificado
NDC	Nationally Determined Contribution
OC	Observatório do Clima
OMM	Organização Meteorológica Mundial
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PEB	Política externa brasileira
PK	Protocolo de Kyoto
PNMC	Política Nacional sobre Mudança Climática
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PPCDAm	Programa de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal
REDD+	Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal
RIMC	Regime Internacional de Mudanças Climáticas
SEEG	Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa
UE	União Europeia
UHE	Usina Hidrelétrica
VER	Voluntary Emission Reduction

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	DECOLONIALIDADE, GOVERNANÇA GLOBAL E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: DIÁLOGO E CRÍTICAS NO CAMPO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	18
2.1	Os estudos pós/decoloniais: a colonialidade do poder, do ser e do saber e suas implicações para a compreensão da natureza ...	19
2.2	Governança global, desigualdades e o problema do déficit democrático	27
2.2.1	Governança do clima e o pluriverso: um outro caminho é possível? ..	32
2.3	Democracia, desigualdade e participação social: contribuições da teoria política	37
2.3.1	Novas coordenadas epistemológicas e a pluralização nos campos de ação e análise da teoria política	43
3	O BRASIL E A TRAJETÓRIA DA GOVERNANÇA GLOBAL DO CLIMA: UMA INTERFACE ENTRE O GLOBAL, O NACIONAL E O LOCAL DAS POLÍTICAS CLIMÁTICAS	49
3.1	A trajetória da governança global do clima	50
3.1.1	O Acordo de Paris e os impasses para uma governança global do clima distributivamente mais justa	57
3.2	Brasil e a agenda do clima: os governos Lula e Dilma nas negociações climáticas internacionais	61
3.2.1	As políticas de mitigação e adaptação às mudanças do clima e as iniciativas de REDD+ no contexto brasileiro	67
3.3	Uma interface entre o internacional e o local: os movimentos sociais ambientais no Brasil e a Comissão Nacional para REDD+	73
3.3.1	Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB)	76
3.3.2	Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS)	77
3.3.3	Grupo Carta de Belém (GCB)	78
3.3.4	Observatório do Clima (OC)	79
4	A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA NA COMISSÃO NACIONAL PARA REDD+	81

4.1	Primeira fase (2016-2018): institucionalização pela contestação	85
4.1.1	Resolução nº 6, de 6 de julho de 2017	94
4.2	Segunda fase (2019-2021): reestruturação pelo desmonte	98
4.2.1	Resolução nº 1, de 22 de julho de 2020	106
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	110
	REFERÊNCIAS	115

1 INTRODUÇÃO

As atividades humanas têm potencializado mudanças significativas na estrutura e funcionamento do planeta Terra. A alteração da paisagem terrestre pode ser um exemplo. Entretanto, essas modificações não se reduzem somente a isso, pois também dizem respeito às mudanças atmosféricas que se intensificaram a partir da Revolução Industrial. Desde então, a dinâmica de liberação de gases na atmosfera, por meio das atividades industriais, da queima de combustíveis fósseis e das mudanças no uso da terra, se constitui no fator responsável por gerar o aumento vertiginoso da temperatura da superfície terrestre e dar origem ao que se entende por efeito estufa (SOARES; HIGUCHI, 2006).

O efeito estufa trata-se de um processo natural de regulação da temperatura terrestre por meio da retenção de calor globalmente, em consequência da presença de determinados gases na atmosfera conhecidos como gases de efeito estufa (GEE)¹. Essa dinâmica forneceria as condições necessárias para a manutenção da vida no planeta. O problema é que a emissão de GEEs em excesso supera a capacidade de regulação da Terra, produzindo distúrbios nas condições climáticas do planeta que podem implicar em danos deletérios ao meio ambiente e às economias dos países do mundo todo, sobretudo, dos países mais pobres (BIATO, 2005).

Duas das principais fontes de emissão de gases de efeito estufa, as quais contribuem para as mudanças climáticas e estão bastante relacionadas com as mudanças no uso da terra, são o desmatamento e a degradação florestal. As florestas são grandes reservatórios de carbono e auxiliam na conservação da biodiversidade em escala planetária. De acordo com Euler (2016, p. 87), “o desmatamento e a perda de florestas são responsáveis por 12% das emissões globais de GEE [...] e colocam em situação de extrema vulnerabilidade as populações locais que dependem diretamente desse recurso”.

Com o objetivo de fornecer uma resposta para esse problema, desde a década de 1970 vem sendo empregados esforços para a construção de acordos que limitem o quadro global de emissões. Três momentos são muito importantes nesse sentido, sendo eles: (1) a Conferência de Estocolmo, em 1972; (2) a publicação do Relatório Brundtland, em 1987; e (3) a Conferência das Nações Unidas para Meio Ambiente e

¹ São eles o Dióxido de Carbono (CO₂), Metano (CH₄), Óxido Nitroso (N₂O), Perfluorcarbonos (PFCs), Hidrofluorcarbonos (HFCs) e Hexafluoreto de Enxofre (SF₆).

Desenvolvimento (CNUMAD ou Rio 92), em 1992 (LAGO, 2006). O conjunto desses eventos criou em escala internacional um panorama conceitual e institucional para que questões de meio ambiente, desenvolvimento e, especialmente, de mudanças do clima, fossem debatidas, com o propósito de estabelecer compromissos globais de mitigação e adaptação aos efeitos das variações climáticas.

Como principal resultado da Rio 92, estrutura fundamental e que fornece embasamento aos debates sobre a agenda climática é a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima (CQNUMC), que entrou em vigor no ano de 1994. Parte da institucionalização dessa agenda é a organização anual da Conferência das Partes (COP), onde os países que assinaram o documento de criação da Convenção do Clima têm a oportunidade de discutir as metas para redução dos níveis globais de emissão, contando com a contribuição de cada Estado-parte para atingir este objetivo (OLIVEIRA, 2019).

Todavia, é possível apontar dois problemas durante esse período de estruturação da política ambiental internacional. O primeiro deles é que a Convenção-Quadro não definiu logo de início estratégias relacionadas a utilização das florestas como parte importante na redução de emissão dos gases de efeito estufa. Já o segundo diz respeito à falta de garantias para que a sociedade civil tivesse sua perspectiva definitivamente incluída nos resultados das negociações que ocorriam ao longo das COPs. Ainda que a prerrogativa decisória se mantenha na figura dos Estados, cabe reconhecer que as mudanças do clima expõem não somente vulnerabilidades nacionais, mas, sobretudo, exacerbam problemas locais, os quais afetam populações que dependem de recursos providos pela natureza pela falta de estabilidade das condições climáticas globais.

A situação das florestas no âmbito da CQNUMC só começa a ser modificada a partir de 2007, durante a COP 13, quando é incluído oficialmente nos documentos finais dessa edição da Conferência a criação do mecanismo de compensação de resultados por Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+). De acordo com Fischer, Hargita e Günter (2016), a institucionalização desse mecanismo enquanto política ambiental permanece e tem um pico em 2010, com a criação das Salvaguardas de Cancún, que buscam garantir que as políticas de REDD+ considerem pontos como a participação dos povos originários; e seu ápice em 2013, com a delimitação do Marco de Varsóvia para REDD+, que definiu os aspectos metodológicos para a captação dos pagamentos por resultados obtidos.

Conforme relatório especial lançado pelo IPCC (2019) sobre a relação entre mudanças climáticas e ecossistemas terrestres, é imprescindível que a defesa das florestas, principalmente das florestas tropicais, faça parte das estratégias de combate às mudanças do clima adotadas em todo o globo. Isto porque o nível de desmatamento afeta as alterações climáticas e, ao mesmo tempo, essas variações podem perpetuar e agravar a degradação florestal. Exemplo de impacto significativo desse problema é o aumento da vulnerabilidade florestal ao fogo, em decorrência das queimadas e de períodos mais longos de seca que se intensificam com as variações no clima.

A partir disso, poderiam ser sugeridos quatro caminhos possíveis para a construção de uma política ambiental global. O primeiro deles é o de reduzir o desmatamento e a degradação florestal nos países que contam com grande extensão de floresta tropical em seu território, como Brasil e Indonésia, tendo seus esforços recompensados por meio do mecanismo de REDD+. Em segundo lugar, aumentar a produtividade agrícola e reduzir o desperdício de alimentos, sugerindo a compatibilização do eixo agricultura-silvicultura. Um terceiro caminho essencial é reconhecer o papel dos povos indígenas enquanto protetores das florestas, ao passo em que seus conhecimentos são reconhecidos enquanto importantes aliados na luta contra as mudanças do clima. Por fim, reduzir a queima de combustíveis fósseis, aplicando conjuntamente um plano de redução de emissões holístico, que trabalhe com os vários setores responsáveis pelo agravamento das mudanças do clima (SEYMOUR; GIBBS, 2019).

O Brasil é pioneiro na implementação de políticas de REDD+, com a potencialidade de captar a longo prazo aproximadamente 30 bilhões de dólares. Via Fundo Amazônia, até 2019 o país já chegou a receber cerca de 1,2 bilhão de dólares da Noruega, além de ter fechado acordos bilaterais com o governo norueguês para o pagamento de aproximadamente 600 milhões de dólares até 2020. O mesmo se aplica aos acordos realizados com o governo alemão, que no acumulado soma a expectativa de transferência de 100 milhões de euros para o governo brasileiro. Isto se justifica na medida em que o país conseguiu passar pelo processo de monitoramento, relato e verificação criado pelo Mecanismo de Varsóvia para REDD+, além de estabelecer uma estrutura nacional efetiva para a aplicação de sua Estratégia Nacional para REDD+ (ENREDD), com a criação por decreto da Comissão Nacional para REDD+ (CONAREDD) (BRASIL, 2016e).

Nesse sentido, o objetivo desta pesquisa é analisar se os resultados das resoluções e decisões tomadas na CONAREDD+, entre os anos de 2016 e 2021, refletem o posicionamento da sociedade civil organizada, identificando também os elementos que limitam e/ou contribuem para a democratização da governança do clima.

Para Lavallo (2011, p. 34), “participar significa apostar na agência das camadas populares, ou melhor, tornar o povo ator da sua própria história e, por conseguinte, porta-voz dos seus próprios interesses”. No entanto, ainda seria difícil definir precisamente os efeitos esperados da participação. Isso ficou conhecido como o “problema da efetividade”. Existem ainda muitas dúvidas sobre como lidar com a participação como variável e oferecer uma estratégia analítica para equacionar conceitual e metodologicamente a relação entre a participação e seus efeitos. Isso se aplica às instituições participativas domésticas, que é o objeto de estudo da autora, mas também àquelas que respondem às demandas internacionais.

Sendo assim, essa pesquisa se justifica pois, destarte, tangencia a clivagem Norte/Sul sobre a produção de conhecimento climático. Seus resultados podem colaborar na busca por compreender em que medida as percepções da sociedade civil, principalmente daqueles que representam as comunidades de povos originários, tem suas percepções incorporadas, ou não, na produção de políticas voltadas para a redução de emissões por desmatamento e degradação florestal.

Uma tendência percebida em estudos antigos e recentes é a consolidação de uma “geopolítica infraestrutural” do conhecimento climático. O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, da sigla em inglês) é a instituição responsável por estabelecer os parâmetros do debate sobre as mudanças do clima. Seu objetivo, de modo geral, é oferecer informações para a formulação de políticas. Todavia, observa-se no Painel a presença de poucos especialistas dos países em desenvolvimento. Isso acentuaria as assimetrias entre o Norte e o Sul Global, tendo em vista que a percepção sobre os impactos e sobre como lidar com as mudanças do clima são bem diferentes (MIGUEL; MAHONY; MONTEIRO, 2019).

Não só isso, segundo dados obtidos a partir de uma pesquisa realizada nas bases de publicação do *Jstor* e dos Periódicos CAPES, existem poucos trabalhos científicos que propõem debater este tema. Foram filtrados nessas bases de dados artigos produzidos entre os anos de 1992 e 2020, período que marca a criação e institucionalização da Convenção do Clima. A expectativa era de que os artigos

encontrados tratassem de assuntos relacionados com as seguintes palavras-chave: REDD+, democracia, participação, Brasil e Amazônia. No caso do *Jstor*, foram encontrados 15 artigos em decorrência dessa filtragem, dos quais 11 realmente tratavam, ainda que pouco, dos temas sugeridos pelas palavras-chave. No caso dos Periódicos CAPES, só poderiam ser incluídas duas palavras-chave, o que resultou em diferentes combinações entre as mesmas. A média de publicações filtradas foi de 29, com apenas uma publicação que realmente tangenciava os temas sugeridos.

Adicionalmente, esta pesquisa se justifica à medida em que há nos seus resultados potencialidade em gerar contribuições para o que se entende por problema da efetividade anteriormente apresentado. Uma das salvaguardas de REDD+ se dedica exclusivamente a destacar a importância da participação social. Por isso, é essencial verificar em que medida isso ocorre efetivamente, uma vez que o Brasil tem tido um comportamento leniente em relação ao meio ambiente e às mudanças do clima.

A questão da efetividade da participação social tem atraído a atenção de pesquisadores de diferentes áreas do conhecimento, pois existe uma crescente associação entre participação e política públicas bastante específicas sobre o caso brasileiro. Além disso, estabelecer uma ligação clara entre a tomada de decisão nas instituições participativas e as mudanças nas políticas públicas é extremamente difícil. Desse modo, a capacidade destas deliberações de se tornarem efetivas adquiriu centralidade entre os pesquisadores da área de participação (AVRITZER, 2011; WAMPLER, 2011).

Com base nisso, o objetivo geral desta investigação conta com três recortes específicos que oferecem caminhos para a construção do desenho de pesquisa aqui proposto. Em um primeiro momento, a ideia é colocar em debate a perspectiva decolonial em Relações Internacionais, de modo a discutir a estruturação da matriz colonial de poder, a relação desta com o que se entende por natureza e, a partir disso, entender como a colonialidade possivelmente encontra na governança global espaço para reprodução e ampliação de seus limites. A partir dessas ideias, construir um modelo analítico, com base nas discussões promovidas pela teoria política, que apresente um caminho decolonial como estratégia para uma leitura crítica sobre democracia e participação social.

Posteriormente, investigar as características gerais da governança global do clima, sobretudo das políticas de REDD+ e suas especificidades ao longo do período

de vigência do Protocolo de Kyoto e no contexto do Acordo de Paris, observando a interseção entre mudanças do clima e florestas, além de apresentar como a política externa brasileira tem se expressado nessa agenda. Por fim, analisar as limitações à efetividade da participação social e, a partir disso, avaliar se o processo deliberativo da CONAREDD+ inclui efetivamente a perspectiva da sociedade civil organizada, com base na capacidade desse núcleo representativo em prescrever comportamentos e moldar resultados no processo de tomada de decisões da Comissão.

A partir disso, questiona-se: de que modo a participação da sociedade civil organizada, no período de 2016 a 2021, tem o seu posicionamento refletido nas decisões tomadas no âmbito da CONAREDD+ e, nesse sentido, se e como os resultados dessa atuação colaboram com uma possível democratização e pluralização da governança climática? É possível a participação de todas as identidades coletivas na democracia? Seria a governança climática e seus arranjos democráticos e plurais? Como iniciativas locais/nacionais podem influenciar a política internacional?

Supõe-se que a criação da CONAREDD+ em 2015, identificada como estrutura fundamental na regulação das políticas voltadas para a redução de emissões, representaria a descentralização política das decisões da agenda climática e florestal brasileira. Isso fomentaria a participação social e transformaria essa estrutura em espaço de legitimação das decisões e de assessoramento na construção de uma estratégia nacional para a condução das políticas de REDD+. No entanto, sua efetividade como arranjo participativo seria limitado, o que se justificaria pela conjunção de duas características estruturais: seu desenho institucional se configuraria como pouco democrático e, por isso, um conjunto plural de atores da sociedade civil, entre os quais estaria incluída a APIB, contaria com baixa capacidade de influenciar o processo de tomada de decisões sobre a ENREDD e os seus resultados, caracterizando sua presença como pouco efetiva.

Para que fosse possível desenvolver essa proposta de pesquisa, foram escolhidos a metodologia e as técnicas do tipo qualitativo. A principal característica da pesquisa qualitativa é o seu engajamento em capturar a realidade social a ser estudada, buscando interpretar e produzir análises com base na percepção do sujeito em seu contexto social. Algo a se destacar é a diversidade de meios existentes para que isso seja realizado (BONILLA-CASTRO; SEHK, 1997). Um desses meios

propostos são os estudos de caso.

Estudar um caso em específico implica na necessidade de levantar uma grande quantidade de informações diversificadas, capazes de conferir maior rigor à pesquisa em andamento. Isto pode ser realizado através do emprego de diferentes técnicas de pesquisa, na medida em que o objetivo é descrever a complexidade de um caso e analisá-lo com profundidade (GOLDENBERG, 2004).

De todo modo, a análise que parte dos estudos de caso de questões ambientais no âmbito das Ciências Sociais, especificamente das Relações Internacionais, exige esforços metodológicos específicos. “Tratar de questões ambientais em um contexto político traz à tona um paradoxo: o ser humano, ao mesmo tempo em que faz parte do meio ambiente, percebe-se separado dele” (STEINER, 2011, p. 146).

Portanto, para a realização dessa pesquisa, espera-se que sejam utilizados diferentes procedimentos. O primeiro deles seriam as entrevistas semiestruturadas, com pessoas associadas às organizações e aos movimentos sociais que estão representadas na CONAREDD+. Por último, uma revisão bibliográfica sobre a temática e a análise de documentos oficiais publicados pelo Ministério do Meio Ambiente, pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) e pela CQNUMC. Dentre esses documentos estão as atas de reuniões, o regimento interno da Comissão e os relatórios técnicos depositados, em nível nacional e internacional.

2 DECOLONIALIDADE, GOVERNANÇA GLOBAL E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: DIÁLOGO E CRÍTICAS NO CAMPO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A floresta está viva. Só vai morrer se os brancos insistirem em destruí-la. Se conseguirem, os rios vão desaparecer debaixo da terra, o chão vai se desfazer, as árvores vão murchar e as pedras vão rachar no calor. A terra ressecada ficará vazia e silenciosa. Os espíritos xapiri, que descem das montanhas para brincar na floresta em seus espelhos, fugirão para muito longe. Seus pais, os xamãs, não poderão mais chama-los e fazê-los dançar para nos proteger. Não serão capazes de espantar as fumaças de epidemia que nos devoram. Não conseguirão mais conter os seres maléficos, que transformarão a floresta num caos. Então morremos, um atrás do outro, tanto os brancos quanto nós. Todos os xamãs vão acabar morrendo. Quando não houver mais nenhum deles vivo para sustentar o céu, ele vai desabar. (KOPENAWA; ALBERT, 2015).

Quando os danos deletérios causados ao meio ambiente são colocados em pauta, tem sido cada vez mais demonstrado que a ação humana, associada à manutenção do sistema capitalista, por sua vez, estão se tornando cada vez mais globais e destrutivas. Essa ideia deriva do conceito de Antropoceno, que significa que as ações humanas pressionam os limites de segurança da humanidade relacionada à estabilidade ambiental do planeta Terra.

Ainda que esta perspectiva esteja se consolidando como majoritária, sua aplicação perpetua uma cisão entre homem e natureza, colocando-os em espacialidades e temporalidades distintas. Isso significa que a ideia de Antropoceno não expressa bem que não estaríamos apartados da natureza. Consequência disso é que são negadas nesse processo uma série de subjetividades que se entendem enquanto uma só com a natureza e o reconhecimento dos problemas que vivemos atualmente como fruto das nossas próprias ações e decisões.

Assim, o objetivo deste capítulo é de colocar em debate a perspectiva decolonial das Relações Internacionais, de modo a discutir a estruturação da matriz colonial de poder, a relação desta com o que se entende por natureza e, a partir disso, entender como a colonialidade possivelmente encontra na governança global espaço para reprodução e ampliação de seus limites. Supõe-se que o conceito de indigeneidade mobiliza categorias outras que estariam ligadas às formas de ser e conhecer dos povos originários, ao passo em que revelaria uma luta política para incluir diferentes narrativas ontológicas e epistemológicas na construção da política internacional. A inclusão da diversidade de vozes chama a atenção para as possibilidades de construção da pluriversidade nas arenas de governança global,

contradizendo um suposto consenso na agenda sobre mudanças climáticas e permitindo a discussão sobre uma democracia plural.

A ideia de estudar a governança climática e analisar um estudo de caso brasileiro a partir da abordagem decolonial surge do entendimento de que os processos decisórios e a formulação de políticas excluem grupos específicos, marcados pela sua subalternização ao longo da história. Percebe-se que a lógica predominante da governança global não consegue abordar criticamente este problema que ainda é latente nas arenas de negociação e fomento da cooperação. Destaca-se o que ocorre no âmbito da Convenção do Clima, na medida em que, ainda que agregue uma multiplicidade de atores, esse fator não necessariamente reflete em capacidade de agência proporcional a sua presença nas negociações. Nesse sentido, os estudos pós/decoloniais podem oferecer um olhar distinto às dinâmicas da política internacional e permitem a avaliação cautelosa dos mecanismos de governança.

Para que seja possível desenvolver esta seção, serão utilizadas estratégias de pesquisa associadas à metodologia qualitativa, sobretudo a técnica de revisão bibliográfica. Espera-se que ao final do capítulo, além da discussão sobre os estudos pós-coloniais e decoloniais, seja possível a construção de um modelo teórico capaz de auxiliar na aplicação dos conceitos no capítulo analítico desta dissertação.

2.1 Os estudos pós-/decoloniais: a colonialidade e a articulação da natureza

Problematizar e compreender o colonialismo, sua dinâmica e consequências tem sido uma tarefa árdua para vários estudiosos. Isto porque este fenômeno atravessou espaços-tempo bastante distintos ao redor do globo. Enquanto, por exemplo, o período pós-colonial da América Latina se localiza temporalmente no século XIX, por outro lado, é só a partir da década de 1960 que países do continente africano e do sudeste asiático puderam alcançar autonomia política em relação aos seus colonizadores.

Os estudos pós-coloniais nas relações internacionais apontam para as origens eurocêntricas da disciplina e seu estabelecimento formal no século XX nos Estados Unidos. Porém, qual a importância das relações internacionais para aqueles que estão na periferia do sistema internacional? De que relações internacionais estamos falando quando nos pronunciamos a partir da periferia? (CAVALCANTI, 2021, p. 239).

Nesse sentido, é preciso distinguir as diferentes representações e interpretações sobre o colonialismo, a partir de fases da história que contaram com a produção de uma pluralidade de reflexões. Conforme Ballestrin (2017), é possível separar o pensamento pós-colonial em três momentos. O primeiro deles trata dos primeiros escritos e movimentos ligados a um anticolonialismo revolucionário, com destaque para as produções de origem nos países do continente africano e do sudeste asiático. Estes textos eram caracterizados pela pouca academicidade e estavam muito mais ligados às narrativas que movimentavam politicamente os países destas regiões naquela época. Objetivo fundamental era entender os laços entre racismo e colonialismo e, sobretudo, caminhar em direção à descolonização de fato.

O segundo momento diz respeito à inauguração, ao fim da década de 70 do século XX, do que se entende por “pós-colonialismo canônico” e seus estudos discursivos sobre os instrumentos de manutenção do poder colonial europeu. As análises realizadas na época foram construídas considerando a fragmentação da mentalidade colonial em dualidades e a captura da identidade subalterna e dissidente em seus diferentes eixos: classe, gênero e raça. Por fim, a terceira e última fase se dá a partir da criação do grupo de estudo Modernidade/Colonialidade em 1998 e é intitulada “decolonial”. Esta perspectiva busca descentralizar o campo das Relações Internacionais e resgatar as contribuições latino-americanas no entendimento da realidade pós-colonial, posicionando a região no núcleo do debate e gerando contrapropostas que possivelmente produziriam alternativas políticas e epistêmicas (BALLESTRIN, 2017).

Desde a consolidação da perspectiva decolonial enquanto abordagem fundamental para o estudo das relações internacionais, entende-se que um dos mitos que perduram até hoje é a noção de que o desmantelamento das administrações coloniais corresponderia à descolonização do mundo. A partir disso, Grosfoguel (2006) propõe a diferenciação entre colonialismo e colonialidade.

Com a colonização das sociedades e culturas que viviam no que hoje se entende por América Latina, conforma-se o início de uma ordem que se articulou globalmente em decorrência do colonialismo europeu. Tal ordem poderia, destarte, ser caracterizada a partir de dois elementos: primeiro, o estabelecimento de uma relação direta de dominação política, social, econômica e cultural em detrimento da autonomia dos povos originários daquela região; e segundo, consequência do primeiro, uma alta concentração de recursos de projeção de poder na mão da classe

dominante colonizadora, saqueados das terras colonizadas. Isto é o que caracteriza o que entendemos enquanto colonialismo, uma vez que esse conjunto de elementos diz respeito a um processo histórico (QUIJANO, 1992).

Por outro lado, diferente dessa ideia de dominação ligada a uma territorialidade em específico, a colonialidade surge como resultado do colonialismo. De acordo com Blanco e Delgado (2021), aspecto central para a compreensão da colonialidade é a sua capacidade de capturar múltiplas dimensões que atravessam camadas diferenciadas das hierarquias globais de poder ao longo da história.

Desde o início do processo de conquista e colonização das Américas, as relações de poder desenvolvidas na região engendraram um processo de constrangimento, silenciamento e subordinação que se manteria e se reinventaria mesmo após o fim formal da colonização. Mesmo que independentes, as nações latino-americanas se viram influenciadas por inúmeras estruturas de poder derivadas das relações coloniais (SILVA; BALTAR; LOURENÇO, 2018, p. 68).

Segundo Mignolo (2003), essas relações de poder eram fundamentadas a partir de um imaginário construído pelo colonizador europeu, o qual foi naturalizado de forma a se tornar imperceptível. As populações que haviam sido dominadas tiveram suas identidades suprimidas diante da primazia de um sistema de alteridade eurocêntrico, que estabeleceu linhas abissais entre o ser e o não-ser; entre o pertencente e o não-pertencente.

Esse imaginário se origina com a construção de dualidades que marcam uma busca incessante pela pureza da origem e uma contraposição quase que maquiavélica entre dois lados de uma mesma moeda. A partir disso, a narrativa do pensamento europeu cria estrategicamente linhas abissais que determinam o que poderia ser entendido como o modelo original do que é ser humano e o diferencia a partir da criação de um modelo derivado, considerado como a versão deteriorada e acidental da subjetividade original (KRISHNA, 1993).

Para Quijano (2005), estas linhas, isto é, marcadores de diferença, surgiram com o propósito de estabelecer um padrão de poder com base na distinção entre colonizadores e colonizados. Entre a subjetividade pura, normal e sua derivação interpretada como selvagem e desumanizada. Esta distinção tinha, acima de tudo, o conceito de raça enquanto elemento fundacional das relações sociais de dominação estabelecidas através da colonização.

A raça enquanto marcador da diferença sempre esteve presente no discurso e

nas políticas aplicadas pelas potências colonizadoras do Ocidente. Na medida em que o colonialismo foi ferramenta de promoção do modelo de civilização europeu, amplamente solidificado a partir da demarcação da diferença, buscou também a transferência de um modelo de desenvolvimento que respondia à necessidade de expansão do capital e da necessidade de mudança da relação entre sociedade e natureza (CÉSAIRE, 1978).

Estas identidades históricas criadas a partir da categorização racial, e que acompanharam o processo de expansão do capital, foram vinculadas a papéis e lugares específicos nesta nova ordem global derivada da matriz colonial de poder (MCP). De acordo com Quijano (2005), esse conjunto de elementos deu base para a inauguração de uma divisão racial do trabalho, que a partir da exploração do trabalho escravo de negros e indígenas enquanto parte do projeto de expansão do capital, concede aos colonizadores europeus vantagem decisiva na obtenção de recursos importantes para o avanço dos níveis de desenvolvimento.

Na dimensão do saber, especificamente no que diz respeito à construção do conhecimento, estas linhas abissais referem-se à distinção universal entre o que é verdadeiro e o que é falso. A visibilidade desses códigos de categorização pode ser concretizada pela invisibilização de outras formas de conhecimento que não se enquadram nas modalidades brancas e europeias que interpretam o mundo, pois são entendidas enquanto tradicionais e pouco científicas (SANTOS, 2003).

Silva, Baltar e Lourenço (2018) afirmam que o conhecimento se desenvolve no espaço que lhe é fornecido, e “a partir da episteme ‘oferecida’” (p. 70). A episteme, neste contexto, estaria estruturada com base na MCP, que salvaguardaria o modelo eurocêntrico de pensamento em detrimento de outras manifestações que poderiam ser entendidas enquanto contra hegemônicas. Essa dinâmica operaria de forma silenciosa, invisibilizando cabeças que pensam à margem desse núcleo de conhecimento padrão.

[...] as lógicas colonizadoras permanecem, por meio de visões substanciadas por concepções binárias e essencialistas do sujeito tido como subalterno. Trata-se de pensar as sociedades da ‘periferia do mundo’ como incapazes de desconsiderar seu passado colonial na atualidade e, ao mesmo tempo, sem reduzi-las a ele, buscando identificar as nuances que possam construir alternativas epistemológicas em relação àquelas enraizadamente racistas do Norte Global (QUADROS, 2019, p. 4).

Nesse sentido, é possível argumentar que a construção do conhecimento

assume uma configuração fornecida pelos paradigmas do mundo moderno, colonial, capitalista e patriarcal, que nos últimos cinco séculos assumiram características como neutralidade, universalidade e objetividade. Grosfoguel (2006) defende que isto produziria, por consequência, uma separação entre corpo, mente e natureza. Esta estratégia epistemológica teria sido crucial para a consolidação dos desenhos globais criados pelo Ocidente. Com o ocultamento do sujeito que age e discursa, o colonialismo se tornaria capaz de legitimar uma hierarquização entre conhecimentos inferiores e outros considerados superiores, estabelecendo um panorama normativo regulado pela MCP.

Para além disso, a dimensão ontológica pode ser exemplificada a partir da subalternidade. O sujeito subalterno é aquele que sofre com as fórmulas específicas expressadas na exclusão dos mercados e de uma representação política institucionalizada. Impedido de se autorrepresentar, o sujeito subalterno vive em situação de marginalidade, onde não lhe seria dado o direito da fala e não seria possível criar ou encontrar meios de se fazer ouvir. Isto é, a subalternização marcada pela diferença de raça poderia ser entendida como uma tática de neutralização desse sujeito. Ao invisibilizá-lo, seriam negadas quaisquer oportunidades de representação ou participação nas dinâmicas em curso da sociedade moderna (SPIVAK, 2010).

É importante ressaltar que os discursos, regras e normas são pensadas a partir de um lugar particular nas estruturas de poder. Ou seja, a produção de conhecimento não escapa dos recortes de classe, raça e gênero. Por esse motivo, as perspectivas epistêmicas subalternas têm papel fundamental na crítica e reflexão sobre o conhecimento hegemônico, que se mantém por meio da reprodução do mito da existência de um conhecimento universal e que reverbera em uma divisão internacional do trabalho baseada na diferença de raça (GROSFOGUEL, 2006). Esta situação pode ser observada quando cosmovisões com outras explicações sobre a nossa relação enquanto sociedade com o meio ambiente são silenciadas e colocadas à margem do debate, quando na verdade poderiam contribuir com a discussão.

Exemplo disso é a discussão promovida por Krenak (2019) sobre as explicações para os problemas ambientais. De acordo com o autor, a crise climática atualmente seria consequência da consolidação de um paradigma binomial, que separa a sociedade da natureza. Este paradigma suscitaria o assalto à Terra, à medida em que enxerga a sociedade como sujeito e a natureza na posição de objeto. Com a reificação dessa abstração, são negadas a diversidade e a pluralidade de

formas de vida, de modos de ser e existir.

Isto é o que se entende por colonialidade da natureza. Enquanto derivação da dimensão do ser e do saber, a colonialidade da natureza ressignifica o que se entende por Terra como realidade biofísica e territorial, configurando-a como um espaço subalterno, passível de exploração conforme as necessidades e demandas das elites dominantes e do regime de acumulação capitalista em vigor. Consequência desse processo de ressignificação é a desarticulação da diversidade de concepções sobre o que é a natureza, que endossaram e deram sentido à identidade de uma pluralidade de indivíduos e coletividades por muito tempo (ALIMONDA, 2011).

O fenômeno que [os europeus] descreviam como 'natureza' existia em contradistinação à 'cultura'; ademais, era concebida como algo exterior ao sujeito humano. Para os aimarás e os quíchuas, fenômenos (assim como os seres humanos) mais-que-humanos eram concebidos como *pachamama* e nessa concepção não havia, e não há ainda hoje, uma distinção entre a 'natureza' e a 'cultura'. Os aimarás e os quíchuas se viam *dentro* dela, não *fora* dela. Assim, a cultura era a natureza e a natureza era (e é) cultura. Assim, o momento inicial da revolução colonial foi implantar o conceito ocidental de natureza e descartar o conceito aimará e quíchua de *pachamama*. Foi basicamente assim que o colonialismo foi introduzido no domínio do conhecimento e da subjetividade (MIGNOLO, 2017, p. 6-7).

Vandana Shiva (2003) sustenta que ao colocar a natureza e a cultura em dois polos opostos, seria desestruturado o pilar fundamental do ser de determinados sujeitos, legitimando o saber hegemônico em detrimento dos sistemas locais de conhecimento, criando, portanto, uma monocultura mental. Ou seja, é destituída a diversidade de saberes em prol de um projeto universal que cria, por consequência, instabilidade e vulnerabilidade. Não só isso, esse saber dominante se distanciaria de contextos concretos, impedindo a participação de uma diversidade de sujeitos nas dinâmicas da vida em sociedade e descartando uma pluralidade de alternativas que conduzem ao conhecimento ecológico e sobre o mundo.

Desta maneira, é possível afirmar que essa pluralidade de perspectivas seria excluída da pauta democrática, supondo um consenso sobre o que se entende por natureza e como deveriam ser enfrentados os seus problemas. Em resposta a essa tendência universalizante do pensamento, povos e culturas têm exercido políticas de re-existência que incorporam em seu alicerce a consciência baseada no lugar. O lugar é onde se localizariam formas distintas de política cultural e onde se constroem as identidades. Portanto, seria possível imaginar outros contextos para refletir sobre a

construção da política, do conhecimento e da natureza, tornando visível “formas subalternas de pensar e modalidades locais de configurar o mundo” (ESCOBAR, 2005, p. 70). Ainda assim, o autor destaca que esses modos de pensar não estariam imunes às influências externas. Pelo contrário, estariam em interação constante com as dinâmicas globalizantes e universalizantes do eixo capitalismo-modernidade.

Por conta disso, a despeito de existir um objetivo comum, é essencial que não haja um único plano e/ou movimento decolonial em contraposição à lógica universalizadora da modernidade. A decolonialidade, diante de todos os eixos da colonialidade (poder, ser, saber), tem como alicerce a pluriversidade. Sendo assim, em um primeiro momento a estratégia seria a construção de um projeto de desobediência epistêmica, que para Mignolo (2019) implica na desvinculação dos legados do colonialismo e na criação de instrumentos que permitam a re-existência a partir de uma narrativa desprendida das regras do jogo da modernidade.

E é a partir da existência dessa diversidade epistêmica com base no lugar que se cristaliza a oportunidade de alavancar processos que irão criar instituições não mais fundamentadas somente nas epistemologias e cosmovisões europeias. Produzir projetos políticos que versam sobre a diversidade de tradições de conhecimento tornaria a existência de um pluriverso algo mais próximo do possível. Assim, esses novos projetos rejeitariam a universalidade das soluções e clamaria pela pluralidade de sentidos e alternativas (GROSGOUEL, 2016). Em outras palavras, trata-se de uma luta política em movimento, à medida em que seriam lutas pela re-existência que se contrapõem a projetos homogeneizadores.

A questão que permanece, no entanto, é se a governança global, discurso fundamental para o entendimento das relações internacionais, constrói as agendas de negociação de maneira que as discussões sejam transversais e democráticas, uma vez que a colonialidade pode encontrar na governança global espaço para sua reprodução e ampliação. Logo, haveria a possibilidade de captação de agendas e agências diversas? Há na literatura, segundo Ballestrin (2017), estudos que apontam para governança global como cenário estruturante da colonialidade, uma vez em que politicamente ela é pouco democrática e o papel da sociedade civil global é um tanto quanto ambíguo.

Por isso, compreender identidade em política seria um dos modos de se pensar decolonialmente. Caso contrário, “[...] pode não ser possível desnaturalizar a construção racial e imperial da identidade no mundo moderno em uma economia

capitalista.” (MIGNOLO, 2008, p. 289), muito menos nas estruturas de governança que tendem a reproduzir o padrão colonial de poder. Desse modo, ao relacionar a decolonialidade com a identidade em política, seriam reveladas uma série de subjetividades ocultadas pelas teorias democráticas universalizantes, ao mesmo tempo em que revela identidades subalternizadas que podem ladrilhar os trilhos em direção a um projeto pluriversal de política internacional.

Por esse motivo, é importante questionar se as estruturas internacionais construídas para lidar com problemas contemporâneos, como as mudanças do clima e a agenda ambiental de modo geral, estão preparadas para abraçar um projeto pluriversal e diverso de governança. Nesse sentido, seriam realmente a governança climática e seus arranjos democráticos e plurais? Entende-se que a MCP pode afetar o modo como as arenas de negociação se configuram e os conflitos possíveis neste contexto.

Com o objetivo de tentar rascunhar respostas para estas perguntas, é necessário trazer como a literatura mais abundante nas Relações Internacionais tem discutido governança global. A discussão sobre meio ambiente e mudanças climáticas tem sido predominantemente abordada pelos conceitos e definições oferecidos por essa bibliografia. Entretanto, as leituras promovidas a partir da governança global podem ser entendidas como disfuncionais, ao passo em que apresentam soluções únicas para problemas tão complexos.

Se trata da concepção institucionalista liberal da governança global. Uma concepção que não leva em consideração as relações de poder históricas que culminaram na disputa atual de forças no âmbito doméstico e internacional e que, para além disso, inclui somente ontologias e epistemologias modernas que embasam toda a governança. Isto é, toda a governança global institucionalizada foi fundamentada em uma única visão de mundo, considerada moderna e estreitamente associada ao capitalismo, que excluí deliberadamente outros pontos de vista em potencial. Portanto, legitimaria relações hegemônicas que perpetuam a desigualdade e favoreceriam soluções mercadológicas, em prol da manutenção do capitalismo, para os problemas globais envolvendo a agenda de meio ambiente. Nesse sentido, posteriormente aos insumos da literatura sobre governança global, abordaremos a crítica a essa concepção de governança e as possibilidades para a questão climática a partir de uma perspectiva baseada na pluriversidade de caminhos.

2.2 Governança global, desigualdades e o problema do déficit democrático

Historicamente, os Estados apresentam dificuldades em alcançar seus objetivos políticos sem levar em conta as decisões dos demais atores estatais. Primeiramente pois sua existência enquanto Estado somente é confirmada a partir do reconhecimento dos demais membros do sistema internacional. Para além disso, sua integridade territorial é diretamente influenciada pelos movimentos e os possíveis planos expansionistas de seus vizinhos. Com a industrialização ao longo do século XIX, isso se estendeu também para a economia e, conseqüentemente, para as decisões ligadas à sociedade. Sendo assim, é possível dizer que a interdependência é uma característica fundacional do sistema de estados moderno (ZURN, 2004).

Para as Relações Internacionais, elemento que articula a interdependência com maestria são os instrumentos de governança global. Ao final da Guerra Fria, a ideia do surgimento de uma governança global passa a ser reproduzida. Rosenau e Czempiel (1992) argumentavam que com a atenuação de aproximadamente 40 anos de tensões e a dissolução da União Soviética, estariam surgindo diferentes polos de projeção de autoridade e poder globalmente, sendo estes os responsáveis por elaborar um sistema de ordenação adequado para um mundo cada vez mais complexo e globalizado.

A 'vitória' do bloco Ocidental significou o predomínio de seu sistema econômico e ideológico em escala global. Primeiro, há o domínio do sistema capitalista; dentro desta perspectiva, se torna necessário pensar que o capital permeia todas as relações sociais e que os tipos de arranjos globais mais avançados são destinados à facilitação do fluxo de capital [...]. Segundo, esse tipo de sistema incentiva a produção de bens privados, deixando um vácuo no provimento de bens públicos para a população. Terceiro, como consequência deste modelo político-econômico, se instala também um vácuo na evolução de regras e procedimentos que garantam ordem na atuação das Organizações Internacionais (OI) e dos Estados em relação às questões de interesse público no âmbito internacional. O resultado é a necessidade de desenvolver arranjos e mecanismos para o provimento de soluções conjuntas para problemas não restritos às fronteiras nacionais: um modelo de governança global, em que seja primordial o provimento de bens públicos globais (BPG), a inserção de atores não-governamentais e a criação de mecanismos de accountability. (SPOSITO, 2014, p. 94).

Esses elementos conjugaram um contexto favorável para o surgimento de vários atores que se articulariam e se engajariam na política internacional para além da jurisdição do Estado-nação, muitas vezes articulados em redes transnacionais, facilitadas pela utilização de novas tecnologias. Organizações não-governamentais,

empresas transnacionais, sindicatos, instituições de pesquisa (BARROS-PLATIAU, 2015), representações dos povos originários e outros movimentos ligados ao campesinato podem ser um exemplo disso.

Com o irromper de problemas globais que atingem uma grande quantidade de países indiscriminadamente, como as mudanças climáticas, o terrorismo e as pandemias, a governança global surge enquanto uma solução possível. Ela emerge como estratégia para que as nações possam coordenar simultaneamente ações múltiplas, com o intuito de coletivamente resolver questões que não poderiam ser tratadas por apenas um ator isoladamente (DUBROW, 2013). Ainda assim, é preciso questionar quem decide os rumos dessas agendas. Como esses temas seriam coordenados? Quais atores de fato participam das decisões sobre essas agendas?

A globalização econômica em escala mundial e essa nova agenda de discussão emergente demanda a criação de novos mecanismos políticos e institucionais que transcendam o sistema de estados. Estes seriam os instrumentos por meio dos quais se habilitaria a gerência da nova ordem global em ascensão e dos desafios que surgem junto dela. Kacowicz (2012) associa essa ideia às premissas institucionalistas neoliberais de cooperação sob o véu da anarquia, que pressupunham o diálogo como ferramenta primordial diante das incertezas do futuro.

Nesse sentido, a ideia de governança global trata da coordenação entre diferentes atores e o desenvolvimento de acordos de cooperação em torno de agendas específicas, mantendo a prerrogativa da tomada de decisões entre os Estados, porém dividindo a capacidade de deliberação das decisões com outros atores. Ou seja, “é um sistema que regula como as decisões afetam as nações, e as inter-relações entre as nações, são tomadas e implementadas” (CORTES; DUBROW, 2013, p. 14), sem deixar de lado o papel da multiplicidade de atores emergentes ao longo desse processo. Mas qual seria o significado desse deslocamento de autoridade concentrado no âmbito da democracia estatal em direção às esferas de representação da sociedade civil para a governança?

É válido ressaltar que governança global e regimes internacionais, apesar de semelhantes, não podem ser reduzidos às suas características comuns e nem confundidos como um eixo da política internacional unificado. Segundo Gonçalves (2011), governança se trata do conjunto geral de estratégias para a gestão de problemas comuns, enquanto os regimes internacionais referem-se aos princípios, normas, regras e processos de tomada de decisão que dizem respeito às temáticas

específicas das relações internacionais. Regimes, então, poderiam ser entendidos como ações ou sistemas que promovem a governança. Todavia, essas ações e sistemas de governança não se restringem aos regimes. A participação efetiva da sociedade civil nas deliberações das negociações durante o estabelecimento de acordos poderia ser um exemplo disso.

Para além disso, é possível reforçar essa ideia ao argumentar que a governança global se diferencia de quatro maneiras. Primeiro, porque não se pressupõe a existência de uma hierarquia entre Estados e outras entidades não-estatais. Segundo, entende-se que a política internacional é multinível. Isto é, os níveis local, nacional, regional e global são indissociáveis e estão constantemente interagindo. Em terceiro, o argumento é de que existem uma variedade de formas de governança. Por fim, reforça o que já foi dito anteriormente ao admitir o surgimento de autoridades legítimas para além da máquina estatal (ESTRE, 2018).

[...] a globalização não acarreta a diminuição da autoridade política, mas sua redistribuição, entre diversos níveis de comunidade e entre diversos atores e instituições. As múltiplas esferas de autoridade assim constituídas não são totalmente consistentes com as fronteiras nacionais e estão sujeitas a um fluxo constante (BENTO, 2007, p. 222)

Os estudos sobre governança global, portanto, estão especialmente preocupados em entender as conexões entre as diferentes esferas de construção de políticas e tomada de decisão. Segundo Dingwerth e Pattberg (2006), isso implica na dúvida sobre como uma política, em formato de norma ou regra, afeta comunidades distintas ao redor do globo e, inversamente, como comunidades em diferentes regiões do mundo impactam na construção dessas políticas. Em outras palavras, é necessário entender como ideias discutidas nas negociações internacionais afetam e podem ser afetadas por práticas construídas em nível local. Além disso, levar em conta como as soluções encontradas nessas discussões incluem as necessidades distintas e capacidades assimétricas dessas comunidades.

Por esse motivo, ao passo em que o sistema de governança global se complexifica e se torna mais amplo, surgem tensões com o sistema de Estados modernos. A partir das regras definidas progressivamente em âmbito global, haveria uma disjunção entre a autoridade estatal e as decisões tomadas regional e multilateralmente, na medida em que não existe necessariamente uma convergência entre as diversas forças sociais internas aos Estados quando este age em nome da

coletividade representada nas instituições internacionais (HELD, 2004). Assim, a dúvida que permanece é: como as estruturas de governança podem realmente fornecer garantias de transparência e participação, isto é, se consolidarem enquanto realmente democráticas?

De modo a elaborar uma possível interpretação dessa questão, Dahl (1999) sugere que a capacidade crescente das instituições de governança internacional em criar normas e regras totalizantes, assim dizendo, que abrangem os cidadãos do mundo todo, traz consigo o problema do déficit democrático. Este problema, também conhecido como o problema da legitimidade democrática, diz respeito a baixa capacidade de pessoas de diferentes regiões do globo decidirem e influenciarem de fato o conteúdo das normas internacionais, as quais dão sentido ao funcionamento não só da realidade internacional, mas também da realidade local.

Entende-se que este percalço só poderia ser resolvido caso fosse criado um “espaço público” no âmbito da governança global. O argumento é de que por meio dessa arena, atores da sociedade civil organizada teriam um papel importante na criação de uma interface de comunicação entre as organizações internacionais (OIs) e a sociedade civil global². Dessa maneira, faria parte do seu papel monitorar os processos de tomada de decisão, com o objetivo de trazer à tona as preocupações dos cidadãos que estão sendo representados, adicionalmente empoderando grupos marginalizados, sendo os povos originários um exemplo, para participarem efetivamente da política internacional (NANZ; STEFFEK, 2004). Isto quer dizer que a possibilidade de uma governança global definitivamente democrática estaria potencialmente no envolvimento da sociedade civil nestes mecanismos.

Como isso ocorreria? Primeiramente, as organizações da sociedade civil (OSCs) podem oferecer meios de inserção dos interesses de múltiplos atores sociais, canalizando-os durante os processos decisórios que ocorrem nas OIs das quais elas participam. Não só isso, podem fazer com que esses processos sejam mais transparentes para o público geral, ao passo em que podem facilitar o entendimento das resoluções técnicas por meio de uma linguagem mais acessível.

O problema é que os mecanismos de governança global, de modo geral,

² Entende-se por sociedade civil global, conforme a definição proposta por Lage (2012), “como um conjunto de agentes não estatais atuantes na sociedade política, com vistas a institucionalizar suas demandas ou a estimular, propor ou gerar mudanças de regra e políticas”. Seriam, portanto, movimentos sociais, ONGs, empresas multinacionais, instituições financeiras, comunidades epistêmicas, que apesar das suas diferenças, pensariam e agiriam do local para o global.

seriam dominados majoritariamente pelas OSCs do centro do sistema-mundo. Elas representariam grupos da elite e da zona urbana, o que geraria a falta de abertura para que grupos marginalizados, em sua grande maioria de países periféricos, possam participar das negociações que ocorrem em múltiplos níveis. Os desafios, nesse sentido, estão ligados à falta de recursos para as atividades de pesquisa e *advocacy* no âmbito da política internacional. Por exemplo, para que seja possível participar das grandes convenções que acontecem anualmente, é necessário o gasto com produtos custosos, como a compra das passagens aéreas e a contratação de um serviço de tradução (SCHOLTE, 2004).

Assim, a concepção de uma democracia verdadeiramente global no âmbito dos mecanismos de governança deve tratar das crescentes desigualdades internas aos países e também entre eles, que trazem esses desafios e assimetrias da participação na política internacional. De acordo com Chase-Dunn e Lerro (2013, p. 74), “democracia global significa direitos econômicos, políticos e culturais efetivos e poder e voz e voto para a maioria dos povos do mundo sobre as instituições locais e globais que afetam suas vidas”. Logo, muito mais do que os Estados nacionais democráticos, seria necessário a construção de instituições democráticas de governança global como parte da solução do problema de déficit democrático.

A necessidade de poder, voz e voto se justifica na medida em que, muitas vezes, a teoria e prática da governança global promoveria um suposto consenso sobre as dinâmicas políticas nas relações internacionais. Isso ficaria bastante evidente quando se discute sobre os resultados dos processos de tomada de decisão, responsáveis por dar origem às convenções e tratados conhecidos hoje. Nesse contexto, é possível identificar uma tentativa de apagamento e despolitização das relações de poder imbricadas aos sistemas de governança. Entende-se, no entanto, que “onde há poder, há resistência” (ALMEIDA, 2019, p. 90).

No bojo dessa discussão, duas questões permanecem pendentes: primeiramente, há o entendimento de que para promover uma institucionalidade global de fato democrática, seria necessário responder aos sérios problemas ambientais, bastante característicos do período geológico nomeado Antropoceno (CHASE-DUNN; LERRO, 2013). Entretanto, a ideia de Antropoceno enquanto novo paradigma da relação entre sociedade e natureza pode ser bastante problemática. Por fim, seria necessário também reconhecer, e não apagar, a existência de conflitos no âmbito da governança global, sobretudo no que diz respeito a governança global

do clima. Questiona-se quais seriam as alternativas para de fato reconhecer as performances de poder e resistência globalmente. A proposta que será discutida com mais profundidade na próxima subseção coloca a ideia de pluralidade no centro do debate sobre as possíveis alternativas.

2.2.1 Governança do clima e o pluriverso: um outro caminho é possível?

Para Querejazu (2016b), o objetivo da governança global é de compartilhar estratégias que potencialmente ajudariam a alcançar objetivos comuns. Ao mesmo tempo, a autora critica essa visão em específico pois ela pregaria um projeto universal sobre como problemas globais deveriam ser resolvidos, a partir de respostas únicas e verdades absolutas.

Das grandes questões que vêm sendo discutidas transnacionalmente, a agenda sobre as mudanças do clima é uma das mais complexas que atravessa os mecanismos de governança. Os instrumentos existentes para o enfrentamento desse problema são resultado de décadas de discussões e negociações no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU). Do ponto de vista institucional, a CQNUMC é o ponto de partida para concentrar esforços de cooperação internacional no que tange à mitigação dos efeitos deletérios da elevação de gases de efeito estufa na atmosfera.

Entretanto, ainda que tenham evoluído nos últimos trinta anos, tais esforços para endereçar as dificuldades geradas pelas mudanças climáticas ainda não conseguiram criar respostas compatíveis com a magnitude do problema.

De fato, o fenômeno da globalização, ao alterar de maneira mais radical as noções de tempo e espaço, intensificou o efeito das ações que, por sua natureza difusa, atingem toda a humanidade. Meio ambiente, desenvolvimento e direitos humanos são temas emblemáticos desse fenômeno. Como resultado, verifica-se um contingente cada vez maior de pessoas afetadas por ações cuja formulação não conta com sua participação (HABERMAS, 2001; HELD, 2007). Trata-se de um paradoxo: se de um lado os temas substantivos da política se globalizam, de outro as instituições do processo político permanecem territorialmente orientadas, nacional e localmente. [...]. É neste aspecto que se identifica uma lacuna de legitimidade na tomada de decisões (VITALE, 2016, p. 50).

Conforme Querejazu e Tickner (2020), uma leitura possível seria que esses mecanismos refletem a hegemonia de fórmulas específicas de ser e pensar, que se

tornariam universalizadas com o processo de colonização. Ou seja, plataformas como a CQNUMC reproduziriam narrativas coloniais que ainda estariam presentes em decorrência da colonialidade e da manutenção da modernidade na ordem global.

Consequência disso é que a interpretação da conjuntura internacional, e as respostas para os problemas compartilhados entre os países, é dada em acordo com normas de referência e discursos que ganham sentido a partir de um imaginário supostamente consensual sobre o que se entende enquanto “caminhos para o progresso da humanidade”. Se desprende dessa leitura a concertação de uma ordem política totalizante, caracterizada pelo silenciamento e pelo apagamento da pluralidade enquanto elemento fundamental e que dá sentido para o que é global (INAYATULLA; BLANEY, 2004).

Assim, tendo como ponto de partida uma discussão ontológica, reconhecer um projeto pluriversal de governança global pode ser apresentado como uma estratégia possível. O pluriverso diz respeito à compreensão da realidade como sendo composta por uma multiplicidade de mundos, nos quais coexistiriam diversas maneiras de ser e conhecer. Para Querejazu (2016a), conhecer o mundo por outras ontologias e epistemologias apresentaria alternativas para entender a política internacional e superar conceitos tradicionais no campo das Relações Internacionais, como estado, soberania e território, por exemplo. Inclusive, superar supostos consensos quanto a contribuição de identidades marginalizadas e subalternizadas ao longo da história.

Outrossim, assumir que toda a humanidade vive em um único mundo, isto é, um único universo, seria uma falácia. Muito mais do que dado, estático e terminado, pelo contrário, a ideia de universo é resultado de práticas sociais e construções da realidade fundamentadas na modernidade ocidental. Este elemento molda o saber e o agir dos agentes sociais, reafirmando determinadas características, formas de ser e desqualificando outras, categorizando-as como irracionais por se diferenciarem do que foi estabelecido enquanto norma (LAW, 2015).

As consequências de considerar que o mundo é singular e pré-concebido pode ser ilustrado pelo exemplo das mudanças do clima. Apresentada enquanto uma racionalidade universal, esta questão tem sido definida como uma ameaça global e a redução dos gases de efeito estufa, mitigação e adaptação – alimentadas pelo conhecimento científico de especialistas – são os três pilares que vêm sendo negociados e aceitos como fundamentais nesta luta. Entretanto, a luz de suposições ontológicas sobre práticas correlatas à governança, parece razoável argumentar que um dos efeitos mais nocivos da ciência produzindo verdades sobre uma realidade única é esta: se o Ocidente (e aqui nós estamos falando sobre todas aquelas

características que são aceitas e pouco questionados pelos Estados e populações, pela academia e outras comunidades epistêmicas ao redor do mundo) tem apenas estas respostas ou soluções para as mudanças do clima, nós devíamos assumir que não existem outras! (QUEREJAZU; TICKNER, 2020, p. 223, tradução nossa) ³.

Desta maneira, é possível sinalizar que os mecanismos que estruturam a governança do clima não dão conta da diversidade existente no mundo e restringem a possibilidade de se pensar questões globais a partir de outras posições que não sejam aquelas legitimadas pelo pensamento hegemônico. Essa configuração poderia ser traduzida em exclusão e despolitização. E pelo contrário, Querejazu (2020) entende que ela deveria promover espaços que reconheçam a complexidade das diferentes formas de ser e desenvolver uma governança que tenha por essência a convivência entre mundos alternativos.

Exemplo disso é que a utilização de representações quantitativas e baseadas somente em justificativas técnico-científicas sobre o que seria o problema climático teria um efeito de despolitização da governança ambiental, comprometendo a participação pública nesse contexto e tornando pouco democrático o processo de tomada de decisões. Nesse sentido, a construção de argumentos a partir dessa lógica ao apresentá-los como tecnicamente complexos, ainda que essencialmente sejam fundamentados em escolhas políticas e ideológicas, desqualificam a opinião de membros externos à comunidade científica e colocam a discussão sobre as mudanças do clima como competência exclusiva de especialistas (HUBER, 2019; SWYNGEDOUW; BOELEN, 2018).

Esse é o caso do Mercado de Crédito de Carbono (MCC), mecanismo estabelecido no âmbito da CQNUMC. Com esse mecanismo, é difundida a ideia de que o papel do mercado no combate às mudanças do clima deve ser aprofundado. Contudo, a financeirização desta agenda reforça o distanciamento entre a sociedade e a natureza enquanto dualidade estruturante da modernidade capitalista e ocidental.

³ No original: “The consequences of assuming the world as singular and pre-given can be illustrated with the very example of climate change. From a universal rationality it has been defined as a global threat, and the reduction of greenhouse gas emissions, mitigation and adaptation – fed by expert scientific knowledge – are the three pillars that have been negotiated and accepted as crucial to combat it. However, in light of the ontological assumptions underlying global governance practices such as these, it seems reasonable to argue that one of the most noxious effects of science producing truths about a singular reality is this: if the West (and here we are referring to all of those assumptions that are accepted and unquestioned by states and populations, academia and other epistemic communities across the globe) has only these answers or solutions for climate change, we should assume that no others exist!” (QUEREJAZU; TICKNER, 2020, p. 223).

Isso evidenciaria “a ausência, nas posições oficiais da ONU e de outras organizações internacionais governamentais e não governamentais ligadas à discussão, de uma crítica mais incisiva às lógicas que regem os paradigmas hegemônicos do progresso e do desenvolvimento” (FUSCALDO; NASCIMENTO, 2020, p. 13).

Sendo assim, quais seriam as condições para a elaboração de uma governança do clima mais democrática e plural? Segundo Shaw (2002), faz-se necessário a revisão das formas de autoridade e legitimidade que dão sentido aos mecanismos de governança, de modo a incluir possibilidades de participação que acolham métodos e estratégias que não apenas aquelas protagonizadas pela lógica ocidental de interpretar o mundo.

Para isso, é fundamental a discussão sobre a ideia de equidade e justiça na pesquisa e nas ações e sistemas de governança do clima. Isto porque não pode ser permitido o apagamento dos impactos diferenciados das mudanças do clima nos mais variados grupos, uma vez que o grau de vulnerabilidade das comunidades afetadas pelos eventos decorrentes das alterações climáticas é altamente assimétrico. Ao ignorar a inclusão dos fundamentos de equidade e justiça nas discussões, existe o risco de omitir os efeitos do processo de tomada de decisões sobre grupos marginalizados e que arcariam com os custos desse processo. O problema, assim, estaria em não levar em conta as desigualdades estruturais entre as sociedades, presentes também nos mecanismos de governança global (KLINSKY, 2016).

De modo a operacionalizar estes conceitos, a ideia de indigeneidade pode ser apontada como um conceito chave durante o processo de revisão das estruturas de poder projetadas por meio da governança global. A indigeneidade se trata da potencialidade dos povos originários enquanto força ativa no mundo contemporâneo, que se mostram capazes de superar visões equivocadas de sua história. Esse conceito é reconhecidamente uma possível identidade em política, por meio da qual se compreende que o sentido de ser indígena não é estático. É dinâmico e, por isso, são enaltecidas cosmogonias, cosmologias e cosmopolíticas outras que foram marginalizadas pela modernidade (DE LA CADENA; STARN, 2010).

Portanto, Blaser e de la Cadena (2018) entendem que a indigeneidade seria aspecto fundamental ao passo em que fornece sentido à proposta do pluriverso e de uma governança pluriversal. Seria possível, então, que mundos heterogêneos se encontrassem e coexistissem em uma ecologia política de práticas e significados, negociando as dificuldades da manutenção dessa relação fortemente embasada na

diferença. A partir destas circunstâncias, as categorias de ser e pensar não seriam apenas aquelas acomodadas dentro dos limites da modernidade, mas também aquelas que reconhecem ontologias alternativas e que ressignificam, por exemplo, florestas e rios enquanto entidades detentoras de capacidade de agenciamento.

Ao assumir a existência de vários mundos, é possível, por conseguinte, supor que existem muitas naturezas. Isso significaria não só a inserção de concepções e interpretações distintas sobre a natureza, mas também sobre a sua relação com a sociedade, o que contribuiria para a superação do domínio da perspectiva de gestão técnica no contexto da governança do clima. Sendo assim, ao passo em que os modos de conhecer, entender e se relacionar com a natureza dos povos originários se diferenciam da visão de mundo moderna e colonial, Inoue e Moreira (2016) argumentam que essa seria uma oportunidade para verdadeiramente apreciar esses conhecimentos com base nos mesmos valores atribuídos à ciência.

A partir deste arquétipo cosmopolítico, são referenciadas múltiplas formas humanas e não-humanas de re-existência coletiva, as quais negociam as fronteiras do multiverso. Um princípio que pode auxiliar na sustentação dos pilares do programa pluriversal a ser construído é o Garma. De origem Yolngu, grupo de povos originários da Austrália, Garma se refere a um lugar, uma área de movimentação, onde ocorrem cerimônias coletivas abertas a todos aqueles que sentem vontade de participar. Entende-se que enquanto um ritual, o Garma se transforma em um espaço onde a população Yolngu dialoga, propõe ideias, identifica suas diferenças e produz convenções essencialmente respaldadas pela discordância. Nesse sentido, o Garma exhibe potencialidade agregadora ao que se entende hoje por governança global do clima (VERRAN, 2018).

E é nesse contexto em que a indigeneidade criaria mapeamentos controversos, promovendo a construção de espaços estratégicos e de pertencimento. Estes espaços concentrariam experiências fragmentadas. Assim, Briones (2010) afirma que quanto mais desacordos surgirem, mais dinâmico e heterogêneo se constituiria o que é comum e coletivo, tornando possível observar nas diferentes experiências, interesses e necessidades o potencial performativo da confrontação.

Contudo, faz-se necessário questionar quais seriam as características incorporadas por esses espaços e como seria possível estabelecer indicadores que podem avaliar a qualidade da participação social nos vários níveis de governança.

O ideal de governança democrática global deve incluir, em caráter complementar aos mecanismos tradicionais de democracia representativa, procedimentos participativos adequados nos diferentes níveis do processo político, especialmente no continuum nacional-internacional. A formulação da política externa no plano doméstico de cada país quando relativa a interesses comuns, como a proteção do meio ambiente, deve ser reforçada em publicidade e inclusão. A governança democrática global deve contemplar, complementarmente aos mecanismos representativos, procedimentos participativos adequados tanto em instituições globais como na formulação da política externa nacional [...]. Desse modo, a política externa passa a integrar não apenas a visão dos órgãos de governo, sobretudo de setores do Executivo, mas também de atores não estatais (VITALE, 2016, p. 52).

Contudo, isso se constituiria num impasse haja vista que existiriam falhas inerentes às tradicionais democracias representativas. Com o objetivo de identificar aspectos essenciais na elaboração de mecanismos que fomentem um diálogo mais plural, faz-se necessário problematizar os inúmeros problemas identificados nas democracias representativas modernas e o engajamento em um olhar mais aprofundado sobre instituições participativas, que pode esclarecer eventuais problemas ainda existentes na literatura sobre democracia e participação social, contribuindo para o avanço dos estudos desta área de pesquisa.

2.3 Democracia, desigualdade e participação social: contribuições da teoria política

De modo geral, entende-se por democracia, em distinção a sistemas políticos fundamentados na divisão desigual de poder e concentrada em determinados grupos da sociedade, o governo do povo. Um exemplo de correspondência deste conceito na realidade seria a máxima presente na Constituição Federal do Brasil (BRASIL, 1988, Art. 1) de que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente [...]”. Com base nessa máxima, seria possível derivar dois modelos que conformam paradigmas paralelos estudados pela teoria política tradicional sobre democracia: o modelo assertivo e o modelo representativo.

Conforme Lüchmann (2006), o paradigma assertivo de democracia seria inspirado nos padrões de deliberação política das antigas cidades gregas, amplamente pautados nos princípios da igualdade, liberdade e cidadania, podendo ser descritos pela presença direta dos cidadãos nas discussões de Estado. As críticas a esse modelo surgem do risco, sobretudo, de homogeneização do que se interpreta

pela ideia de povo, deixando de lado a pluralidade característica das comunidades políticas, principalmente em termos de seus interesses e necessidades. Por outro lado, o paradigma representativo destaca a participação política na democracia associada ao sufrágio eleitoral. Em outras palavras, são escolhidos líderes políticos por meio do voto, que serão os responsáveis por definir os rumos dos problemas de ordem pública. A desaprovação deste paradigma estaria ligada à atomização da vida política, em detrimento da essência coletiva contida nas dinâmicas da democracia⁴.

Não só isso, a conceitualização por trás do modelo representativo enfatizaria que a prática da democracia deveria ser restrita às elites, negando a possibilidade do exercício da soberania das massas. Sendo assim, o papel do povo seria de eleger governos, que seriam ao fim do processo eleitoral compostos por grupos seletos de membros da sociedade considerados verdadeiramente capacitados para governar. Avritzer (1999) argumenta que esse modelo, também conhecido como elitismo democrático, se fundamentaria na compreensão de que o exercício da soberania pelo povo geraria o risco da deliberação política com base na irracionalidade, característica que marcaria a sociedade de massas e desestabilizaria o sistema democrático.

Isto porque a teoria democrática se consolida no ambiente acadêmico ocidental durante o colapso da Alemanha no pós-Primeira Guerra Mundial. Nessa época, o país era largamente conhecido por sua cultura participacionista. As tensões surgiram, no entanto, quando movimentos autoritários e populistas conseguiram mobilizar a população do país, o que colocou na análise de alguns intelectuais daquele momento a participação social como um fator disfuncional da democracia. Esse conjunto de elementos gerou um sentimento de pessimismo entre os pesquisadores que estudavam democracia durante a primeira metade do século XX (PROGREBINSCHI; SAMUELS, 2014).

O panorama dessa discussão na teoria política teria tomado outros rumos a partir da década de 1960, por meio da construção de um modelo participativo, o qual levaria em consideração o poder de agência de indivíduos nos assuntos de interesse público. Esse novo modelo seria pautado no entendimento de que a participação

⁴ Para além disso, é necessário levar em conta também que historicamente grupos sociais específicos foram impedidos de participar das eleições, pilar fundamental da democracia representativa. As populações escravas, indígenas e mulheres podem ser um exemplo disso. Resultado desse processo histórico é que esses grupos na atualidade são os minoritários em termos de representação política, ainda que alguns entre eles correspondam a mais da metade da população, como é o caso das mulheres (YOUNG, 2006; DORNELLES; VERONESE, 2018).

social poderia promover uma ruptura na justaposição entre injustiça e subalternização. Nesse paradigma, a unidade de análise estaria na construção de espaços institucionalizados de diálogo plural entre os cidadãos sobre problemas que perturbassem a coletividade (ARRUDA; TEIXEIRA, 2020).

De maneira geral, seria reconhecida o caráter instrumental dos cargos representativos em uma democracia. Porém, entende-se que a participação da população de uma sociedade não pode estar restrita ao voto. Mendes (2007) destaca nesse contexto a necessidade de criar um conjunto de instrumentos de participação popular, ao passo em que a representação se mostraria insuficiente para a satisfação do desejo de construção de um sistema democrático pleno.

Alencar *et al* (2013) apontam que a expectativa na época, principalmente depois da década de 1970 com o processo de transição democrática na América Latina e no Leste Europeu, era de aproximar os eixos Sociedade e Estado no processo de deliberação sobre políticas, o que auxiliaria na inclusão de outros atores nas instituições que dão alicerce às democracias. Desse modo, “haveria maior abertura ao debate e à expressão de vozes excluídas, marginalizadas ou em vulnerabilidade, de vozes daqueles diretamente atingidos pelas decisões políticas” (ALENCAR *et al*, 2013, p. 116).

Todavia, a literatura sobre teoria democrática e participação traz consigo algumas questões que podem qualificá-la ou desqualificá-la. Primeiramente, alguns autores implicam em suas discussões que a participação teria sentido por si só, isto é, seria instrumental. O problema é que a difusão dessa interpretação despolitizaria o verdadeiro significado da participação na realidade, uma vez em que não traz em seu cerne a relevância do conflito de interesses no processo de deliberação política. Um segundo problema seria a suposição de que a população não estaria de fato preparada para protagonizar a construção de políticas no âmbito do Estado. Dessa afirmação é possível denotar a ultra valorização do conhecimento especializado e técnico nas instituições participativas (FERRAREZI; OLIVEIRA, 2012).

Por outro lado, a participação conteria em si o potencial de democratização da democracia, ao passo em que é possível observar que o modelo participativo enfrenta resistência por parte das elites políticas, econômicas e sociais. Isto pode ser explicado na medida em que a participação social permitiria o questionamento das estruturas de poder e dominação em vigor.

Essa versão da democracia deliberativa embasada na ética do discurso – uma versão que tira a ênfase do consenso para depositá-la nos processos democráticos – não pretende absolutamente reduzir de antemão a carga altamente conflituosa das sociedades contemporâneas plurais e não aposta num ideal de reconciliação. Ao contrário, sustenta a convicção de que é preciso reflexão, crítica, luta e contestação (Cf. BENHABIB, 1997, p. 108). Os dilemas e conflitos devem adentrar a esfera pública, [...] para que seja possível a contestação de formas arraigadas de exclusão, violência ou dominação. (FRATESCHI, 2016, p. 5).

Este potencial se habilitaria, portanto, a partir do que Mouffe (2005) denomina de pluralismo agonístico. Longe de estabelecer um consenso racional, esse modelo de política democrática contido na proposta da autora promove a confrontação enquanto condição de existência da democracia. Isto porque não existiria “uma solução racional para o conflito” (MOUFFE, 2005, p. 20) e seria impossível determinar um consenso sem necessariamente gerar contextos de exclusão. Nesse sentido, a institucionalização de mecanismos de participação social que abraçam o dissenso seria vital não só para a democracia, mas também para a construção de uma governança potencialmente mais democrática e plural.

Por isso, supõe-se que a democracia participativa estaria ancorada em relações políticas mais igualitárias, já que os modelos e sistemas democráticos tradicionais de representação seriam dominados por grupos privilegiados. Um dos efeitos esperados com a criação de instituições participativas (IPs) é a promoção de um sentimento de pertencimento a uma determinada comunidade política e o fortalecimento da identidade coletiva dessa comunidade. Não só isso, espera-se que as iniciativas de participação social tenham também efeitos distributivos, sobretudo no que se trata de racionalizar o exercício de poder na esfera pública e da capacidade dos agentes sociais de influenciarem na formulação de políticas públicas (LAVALLE; VERA, 2011).

Dessa forma, esses mecanismos seriam importantes por duas razões. Primeiro, porque promovem as condições para se desenvolver interesses compartilhados, uma vez que haveria o fortalecimento do sentimento de coletividade. Isto se justifica na medida em que as IPs ofereceriam os canais institucionais adequados para que a confrontação se transforme em fator de agregação à participação social. E segundo, conforme Consani (2016), facilitaria a comunicação entre sociedade e Estado, aumentando o nível de transparência do processo de tomada de decisões. Caso o contrário, sem a reificação desses dois aspectos, seria reforçada a ideia da falta de institucionalização das instituições de participação social

e, por conseguinte, que o engajamento político não teria resultados concretos.

Ainda assim, questiona-se como seria possível salvaguardar a pluralidade e a importância de perspectivas conflitantes em detrimento da homogeneização de ideias e saberes nos espaços participativos. Tavares (2015), em conformidade com a literatura, propõe um princípio diretor para orientar o funcionamento das IPs. A ideia é de que não seria válida a criação de constrangimentos institucionais que estabelecessem critérios para a participação no processo de deliberação, a partir de variáveis como *expertise*, por exemplo. Dessa forma, todo e “qualquer cidadão teria o direito de participar, em igualdade formal e substantiva de condições, das decisões políticas” (TAVARES, 2015, p. 245).

Isto porque mesmo com a inclusão formal, se a institucionalidade for baseada em princípios como o conhecimento técnico, os agentes permanecerão excluídos já que sua participação nesses contextos teria impedimentos em termos comunicativos. Isto é, a sintaxe utilizada naquele determinado espaço não auxiliaria no processo de ampliação da participação da sociedade civil nas instituições democráticas, o que daria origem ao problema da “inclusão política e exclusão pública”. Inclusão política porque os cidadãos parte dos grupos incluídos no processo de deliberação seriam os alvos formais desses mecanismos. Contudo, exclusão porque esses mesmos cidadãos não teriam capacidade de influenciar a formulação de políticas nestas instituições (FARIA, 2016).

Em outras palavras, nenhum agente parte da coletividade deveria ser excluído. Consequência disso, e aspecto fundamental para a teoria democrática participacionista, os indivíduos que passassem pela experiência de participação social aprenderiam a reconhecer as desigualdades muitas vezes imbricadas nesses espaços. Adicionalmente, de alguma forma, buscariam alterar esse arcabouço institucional construído com base na assimetria de capacidades, transformando esse desenho por meio do processo comunicativo, apoiado por seus conhecimentos situados e seus aprendizados no ambiente institucional (BENHABIB, 2007). Assim,

[...] há participação quando há um sentimento de valorização dos indivíduos, que são considerados necessários para alguém, quando eles percebem sua própria contribuição, e que têm lugar na sociedade, que são úteis e valorizados. Para tal, eles necessitam de um meio ambiente consistente do ponto de vista de relacionamentos, contatos e laços sociais (GOHN, 2019, p. 66).

Nesse sentido, um dos grandes desafios a uma proposta de democracia participativa seria a existência da possibilidade daqueles que fazem parte das instituições de participação social não se satisfazerem com sua capacidade de influenciar os rumos da política efetivamente. Mesmo que participação e igualdade política possam ser considerados elementos indissociáveis, a relação entre essas variáveis na prática pode ser distorcida pelas desigualdades dos diversos contextos sociais, não só as espelhando, como também reproduzindo-as institucionalmente (LAVALLE, 2016).

Uma conclusão preliminar possível é que, ainda que esses modelos conceituais da teoria democrática (assertivo, representativo e participativo) tenham evoluído desde sua concepção, todos eles apresentam baixa capacidade explicativa no que tange à reprodução de desigualdades e injustiças nos sistemas políticos democráticos. Variáveis fundamentais para entender esses problemas e que não são abordadas pela teoria democrática com frequência são as heranças coloniais de uma boa parte das democracias do Sul global. Ballestrin (2014) sugere que a colonialidade conviveria de forma predatória com a democracia, haja vista que a segunda seria instrumentalizada à serviço da primeira, a partir do reforço de desigualdades e injustiças artificialmente construídas pelo processo de colonização e que se manteriam em diferentes níveis mesmo após o fim formal das administrações coloniais.

Nesse sentido, duas propostas precisam ser abordadas na seção subsequente. Em um primeiro momento, seria necessário a construção de uma reflexão que fosse capaz de estabelecer um flerte entre a teoria política democrática e a perspectiva pós/decolonial. É importante destacar que essa não é uma iniciativa inédita, mas ainda muito pouco explorada na literatura sobre Ciência Política e Relações Internacionais.

Em um segundo momento, por fim, surge a demanda de desenvolver um modelo analítico capaz de avaliar o desempenho das IPs, levando em conta as contribuições da aproximação entre as literaturas sobre democracia e pós-colonialismo. Isto por que não está nítida a qualidade dos processos e dos efeitos da participação da população em instituições participativas (ALENCAR *et al*, 2013). Aparece, nesse contexto, a necessidade do desenvolvimento de trabalhos que busquem avaliar as promessas iniciais do paradigma participacionista.

2.3.1 Novas coordenadas epistemológicas e a pluralização dos campos de ação e análise da teoria política

Uma das grandes dificuldades dos modelos hegemônicos sobre democracia é que eles ainda não são capazes de teorizar/pensar o funcionamento desse sistema político, seja em termos de representação, deliberação ou participação, em contextos permeados por problemas como a desigualdade. Dessa forma, faz-se necessário que os estudiosos da democracia se engajem em uma incursão por outros campos de estudos. Em especial, o argumento aqui é de que as perspectivas pós/decoloniais poderiam agregar ao pensamento democrático, tendo em vista que existiria uma abertura maior para pensar os processos de participação a partir das experiências proporcionadas por grupos plurais historicamente oprimidos (BALLESTRIN, 2014).

Para Mignolo (2008), não seria possível pensar democracia sem levar em consideração a diferença colonial. Em seu artigo no qual propõe uma leitura hermenêutica decolonial da democracia, o autor argumenta que ignorar as dificuldades que o racismo, o capitalismo e o patriarcado oferecem para qualquer discussão minimamente séria, tornaria impossível minar as estratégias imperiais de subalternização e de manutenção das diferentes dimensões da colonialidade, mesmo com o rompimento dos laços políticos formais herdados do processo de colonização.

Supõe-se que o colonialismo teria engendrado uma dinâmica complexa de dominação e opressão em múltiplos níveis, que atravessam os campos político, cultural e intelectual. Sendo assim, as contribuições dos pensadores pós e decoloniais surgem no intuito de desvendar as camadas sobrepostas de violência e destruição que tangem transversalmente os eixos classe, gênero e raça, recentrando os muitos sujeitos do mundo colonizado para o centro do debate sobre democracia. Debater a o encontro colonial enquanto gerador da desigualdade de poder (BALLESTRIN, 2016) seria imprescindível no caminho para o entendimento dos percalços encontrados no processo de institucionalização dos mecanismos de participação, sendo que os processos de re-existência e contra insurgência podem ser melhor observados nas experiências dos povos ainda marginalizados, como as comunidades de povos originários, por exemplo.

Buscar na experiência local as respostas para a construção de um diálogo mais plural auxilia não só a entender sobre a colonialidade intrínseca aos mecanismos e práticas democráticas de participação, mas também os efeitos das decisões tomadas

nessas instâncias para a realidade dessas comunidades. Desta maneira, Aires e Guimarães (2015) sinalizam a importância de construir estruturas participativas que fomentem a emancipação social de diferentes grupos sociais e a sua capacidade de atuar ativamente, tanto no campo cultural, como político e econômico junto ao Estado.

São inseridas nesse contexto a pluralidade cultural e a inclusão social como aspecto fundamental no funcionamento da democracia, tornando possível pensar em uma nova institucionalidade política. Essa nova institucionalidade daria a oportunidade de produzir e validar conhecimentos acerca das experiências de diferentes agentes e grupos sociais que foram oprimidos e sofreram historicamente com os efeitos deletérios do capitalismo, do colonialismo e do patriarcado. Logo, seria permitido a esses grupos representar o mundo nos seus termos (SANTOS; MENDES, 2018). Nesse sentido,

Este desafio obriga a repensar o mundo a partir de focos críticos e capazes de ampliar a experiência do presente, pluralizar os campos de ação dos movimentos emancipadores e clarificar os horizontes normativos das lutas pelo aprofundamento democrático. [...]. Isto implica necessariamente 'aprender que existe o Sul; aprender a ir até ao Sul; aprender a partir do Sul e com o Sul' (SANTOS, 2009a: 287) como coordenadas epistemológicas, éticas e políticas que perturbam o olhar que não refletiu sobre o impacto da colonialidade na formação da democracia moderna. Do que se trata é de aprender a pensar o mundo através do espelho, de ir mais além para produzir formas de conhecimento, de política e de sociedade que revelem e legitimem a diversidade de práticas sociais. (BONET, 2018, p. 206).

Em outras palavras, a democracia é algo por construir, principalmente porque ainda seria preciso superar algumas condições históricas criadas pela dominação colonial, que geram até hoje exclusão, desigualdade e injustiça, e que conseguem se perpetuar por meio das instituições democráticas. Assim, Walsh (2008) propõe que agregar a pluralidade enquanto aspecto central dessa nova institucionalidade política a ser construída iria mais além do respeito e do reconhecimento da diversidade. Na verdade, destacaria o início da construção coletiva de um projeto sociopolítico outro, novo e em distinção à realidade social em curso.

Sendo assim, apresenta-se um projeto de pluriversidade. Projeto este de re-existir em direção a um imaginário alternativo sobre o mundo e sobre o sentido dado às comunidades políticas, com base em um discurso de enfrentamento. Essa estratégia de luta e posicionamento se faria necessária uma vez que destacaria "a necessidade de visibilizar, enfrentar e transformar as estruturas e instituições que

posicionam diferencialmente grupos, práticas e pensamentos” (WALSH, 2009, p. 12) que não se mantivessem inseridos na narrativa racial, moderna, ocidental e colonial.

O entendimento é de que a democracia não se resumiria à ampliação da participação social nas decisões políticas, porém também diria respeito ao comprometimento de fato com a redução das desigualdades e das injustiças. O problema é que “ao apontar justiça e equidade como horizonte; todavia, falhou ao universalizar os caminhos para alcançá-lo, pois podem ser diversos [...]” e a autora complementa “tais elementos, para serem respeitados precisam de democracia e para que se efetive a democracia é necessário que estes elementos estejam presentes [...]”. (GERVASONI; GERVASONI, 2018, p. 447).

Por isso, entende-se que a gestão participativa poderia possivelmente colaborar para o aumento do nível qualitativo das decisões e para o aprimoramento da cidadania ao congregar esses elementos. “A criação desses espaços [instituições participativas] baseou-se na crença de que eles impulsionariam a democratização das relações sociais e dos processos políticos e, simultaneamente, proporcionariam maior eficácia à gestão de política públicas” (FARIA; RIBEIRO, 2011, p. 125), democratizando, portanto, os processos de participação social.

Isto porque a intensificação da participação cidadã na esfera pública contribui para a circulação de informações, eleva a vigilância do processo político e cultiva um debate público ainda mais contundente, o que possivelmente poderia gerar políticas mais eficazes e integrar grupos sociais marginalizados ao processo de elaboração de políticas públicas (COELHO, 2011). O questionamento a ser feito, neste contexto, é se seria possível fomentar mecanismos participativos democráticos e plurais. Para tanto, faz-se necessário aprimorar as estratégias metodológicas que buscam analisar os resultados desse processo. Um caminho seria observar a qualidade da participação nas instituições participativas.

Um dos critérios para analisar a qualidade da participação social nas IPs seria o desenho institucional. Diante do desenho institucional seria possível indicar as possibilidades inclusivas geradas para os grupos sociais e políticos inseridos nessas instâncias. Um exemplo são os desenhos participativos “de baixo pra cima” (do inglês, *bottom-up*). De acordo com Avritzer (2008), estas estruturas permitiriam a incorporação de um número amplo de atores sociais e os empoderaria no processo de criação da institucionalidade das IPs.

Desse modo, os trabalhos sobre desenho institucional têm buscado identificar as variáveis que impactam no desempenho democrático e inclusive dessas novas instituições. Aspectos tais como quem participa, como são recrutados, que temas discute e decidem, quando o fazem e com que recorrência, podem todos vir a ser controlados pelo desenho, impactando, assim, a prática participativa e deliberativa no interior dessas instituições (CUNHA *et al*, 2011, p. 307).

Sobre quem participa, Inoue (2016) destaca a importância de se identificar quem são esses atores e as atividades exercidas por eles. O entendimento da autora é de que para compreender o impacto da participação social nos resultados é preciso ter em vista a sua capacidade de agência. Ou seja, a capacidade desses indivíduos ou coletivos de representação de impactar nos resultados dos processos por meio de autoridade de decisão e da possibilidade de gerar uma ação coordenada entre as partes envolvidas. Isso pode ser no estabelecimento de agendas, influência na elaboração de regras e do regimento interno das IPs, incluindo também o monitoramento e avaliação das atividades em âmbito institucional.

Para além do desenho e da capacidade de agência, outras dimensões surgem como fundamentais para compreender as experiências institucionalizadas de participação social. A primeira delas seria a inclusão, indicador que possibilitaria a descrição do grau de heterogeneidade dos participantes nas IPs. O segundo seriam as conexões, que permitiria descrever os diferentes eixos de comunicação institucional e troca de informações e/ou responsabilidades, seja com outros fóruns participativos, organizações públicas e privadas, as esferas públicas de decisão e mecanismos internacionais de governança (COELHO, 2011).

Uma terceira dimensão, mencionada por Sá e Silva (2011), seria a da permeabilidade. As discussões realizadas no âmbito das estruturas participativas podem ser mais ou menos permeáveis à participação. Se, por exemplo, for observado uma presença de linguagem excessivamente técnica nos debates e durante a tomada de decisão, isso pode excluir determinados grupos do engajamento efetivo nas deliberações, tornando a IP pouco permeável.

O último critério, estreitamente relacionado ao nível de diferenciação entre os participantes conforme características políticas, sociais e associativas, seria o da proporcionalidade. A dimensão da proporcionalidade apontaria se as categorias sociais cabíveis de participação nas IPs estariam proporcionalmente distribuídas, sem um grande nível de disparidade. A partir desse conjunto de elementos, se estabelece o seguinte modelo de análise.

Quadro 1 – Modelo de Análise da Participação Social

Variáveis	Descrição das variáveis	Crítérios de análise	Propriedades
Desenho Institucional	Define como as IPs organizam e institucionalizam a emancipação social.	Proporcionalidade	Verifica se o número de vagas na IP é proporcionalmente dividido entre os diferentes grupos presentes.
		Regra de votação	Identifica de onde parte a criação do regimento interno, quem vota e como vota.
Capacidade de Agência	Indica se os grupos e atores sociais são empoderados na organização da IP e se detêm autoridade de decisão.	Condições materiais	Determina se há condições de acesso como, por exemplo, orçamento para custeio das viagens até o local das reuniões.
		Condições cognitivas	Estabelece se todas as partes interessadas compreendem tacitamente a linguagem das discussões.
		Poder de vocalização	Demonstra se existem oportunidades para que os atores expressem seus interesses.

Fonte: elaboração própria (2020).

Para que seja possível a aplicação desses critérios, foram estabelecidos três princípios diretores a partir das ideias propostas por Ling (2020 *apud* INOUE, 2020): relacionalidade, ressonância e interexistência. O primeiro princípio diz respeito a verificar se existe paridade entre as distintas formas de conhecer e a agregação de uma multiplicidade de vozes institucionalmente. O segundo princípio se trata de fomentar a “solidariedade política para com vozes silenciadas ou marginalizadas”

(INOUE, 2020, p. 452), de modo a permitir que a visão de mundo dos povos da floresta esteja sendo levada em consideração. Já o princípio da interexistência tangencia a compreensão plural de que o mundo é uma “sociedade de sociedades” e seu equilíbrio reside no fato de que tudo se relaciona entre si, ideia que se contrapõe à lógica antropocêntrica da separação entre sociedade e natureza.

Por fim, é de suma importância ressaltar que o modelo de análise anteriormente apresentado é um recurso metodológico que não captura a realidade social em toda sua complexidade. Conforme Januzzi (2017), “a objetividade absoluta, neutra, imparcial não existe; ela é socialmente construída. A realidade não é dada; é interpretada. Assim, [modelos de análise] são modelos de representação; não são a realidade em si!” (p. 15). Em outras palavras, este modelo de representação dimensiona a realidade de acordo com o ponto de vista do pesquisador em questão, mas, ainda assim, auxilia na construção de caminhos para a identificação de desigualdades estruturais presentes nas estruturas políticas, sobretudo naquelas que promovem a participação social.

3 O BRASIL E A TRAJETÓRIA DA GOVERNANÇA GLOBAL DO CLIMA: UMA INTERFACE ENTRE O GLOBAL, O NACIONAL E O LOCAL DAS POLÍTICAS CLIMÁTICAS

O objetivo deste capítulo é investigar a trajetória da governança global do clima, sobretudo das iniciativas de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+) e suas especificidades ao longo do período de vigência do Protocolo de Quioto e no contexto do Acordo de Paris, observando a interseção entre políticas de mudanças climáticas e políticas de florestas. Ademais, apresentar como a política externa brasileira tem se expressado nessa agenda e de que modo a sociedade civil, na figura da APIB, do CNS, do GCB e do OC, tem tentado acessar as discussões que ocorrem em nível doméstico e internacional.

A partir disso, esta seção será dividida em três momentos. Primeiramente, será desenvolvida uma discussão sobre a trajetória da governança ambiental global e suas nuances, especificamente abordando a relação feita entre políticas climáticas e políticas de florestas e a participação (ou não participação) da sociedade civil nesse processo. Em um segundo momento, será desenvolvido um debate sobre a política externa brasileira para o meio ambiente, com foco nos governos Lula e Dilma, destacando o posicionamento do Brasil nesta agenda historicamente e como foram desenvolvidas respostas políticas domésticas às demandas internacionais.

Por fim, o capítulo será encerrado com um retrato da construção das políticas de REDD+ no Brasil, tendo como panorama fundamental a criação da CONAREDD+ e a participação da sociedade civil organizada na instituição. Para tanto, será realizada uma revisão bibliográfica, concomitantemente à consulta de documentos sobre os projetos de REDD+ que vem sendo promovidos no Brasil. Adicionalmente, será aplicada a ferramenta *Environmental Justice Atlas* (EJA), de modo a filtrar alguns casos vinculados a esses projetos ao longo do território brasileiro.

Tendo em vista tamanha interferência das atividades humanas nas concentrações de CO₂ na atmosfera, os Estados têm negociado as chamadas 'ações de mitigação', para reduzir o crescimento do nível de emissões e manter as concentrações de GEE em um nível que não comprometa a vida das gerações presentes e futuras (FREITAS, 2015, p. 4).

Supõe-se que a trajetória brasileira de participação nas Conferências das Partes (COPs), principalmente naquelas que teriam como uma das pautas a REDD+,

historicamente iria em direção às soluções que tem por base a mercantilização da natureza, contribuindo para a consolidação de um suposto consenso sobre os mecanismos que buscam combater as mudanças climáticas, ao passo em que priorizaria discursos técnicos em detrimento da pluralidade de saberes, que em sua grande maioria contestariam e rejeitariam soluções propostas com base neste viés. A soma desse conjunto de elementos não refletiria os interesses e o conhecimento da pluralidade de grupos que compõem a sociedade civil nas decisões tomadas em nível internacional.

3.1 A trajetória da governança global do clima

Foi a partir do início da década de 1970 que os problemas ambientais passaram a fazer parte da agenda de discussão política de forma mais constante e ocupando um espaço maior nas conferências e organizações internacionais. Com a publicação do relatório intitulado “Limites para o Crescimento” pelo Clube de Roma, notou-se que a manutenção do desenvolvimento não poderia mais ser conduzida sem que fosse discutido o uso racional e sustentável de recursos naturais, a manutenção da produção de bens e também a redução da emissão de gases na atmosfera. Desde então, existiram incertezas quanto à expectativa de satisfação das necessidades humanas e do avanço da industrialização por tempo indefinido (MOTA *et al*, 2008).

Sabe-se que desde a Revolução Industrial até hoje houve um crescimento de 30% na concentração de CO₂ na atmosfera e que a média de temperatura do planeta aumentou entre 0,3 e 0,6 °C no Século XX. O aquecimento da Terra vem provocando efeitos, entre estes o aumento do nível dos oceanos, em função do derretimento das calotas polares; a mudança da salinidade do mar; mudanças nas dinâmicas dos ventos e chuvas; aumento no nível de intensidade de ciclones tropicais; exacerbação de secas e enchentes; diminuição da biodiversidade devido à extinção de espécies; aumento da desertificação; risco maior de fome, inanição, doenças; insegurança alimentar; deslocamento de populações residentes em áreas baixas e costeiras; além do impacto econômico na agricultura causado pelas perdas na produção de alimentos. (ANDRADE; COSTA, 2008, p. 30).

Reconhecendo a importância de incluir estes assuntos na agenda de discussões sobre política internacional, a ONU promoveu em 1972 a Conferência de Estocolmo com o objetivo de alertar o mundo para as tensões que poderiam surgir caso a dinâmica do ecossistema terrestre entrasse em colapso. Ao final da conferência, foi criado o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

(PNUMA), além da publicação da Declaração de Estocolmo e do Plano de Ação para o Meio Ambiente. A expectativa era de que estas três propostas pudessem coordenar as responsabilidades e orientações para que, a partir de então, os países se engajassem na criação de políticas que amparassem as instituições responsáveis por tratar dos problemas ambientais (JONES; LACERDA; SILVA, 2005).

Esse processo denota o ritmo acelerado de internacionalização das temáticas ambientais. A questão é que a evolução dessas discussões reproduzia a velocidade do avanço dessa agenda nos países desenvolvidos. Ribeiro (2010) indica que a questão no cerne do debate em vigor à época era a sugestão de crescimento zero da economia dos países em desenvolvimento. Esta resposta, que tinha por pressuposto a estagnação econômica, não foi acatada ao passo em que os seus custos recairiam somente sobre os países mais pobres e que buscavam se desenvolver.

Nos anos posteriores, dois momentos foram centrais para a criação de um compromisso entre a comunidade internacional no enfrentamento das mudanças do clima. Primeiro, em 1987, resultado de alguns estudos foi o relatório “Nosso Futuro Comum”, conhecido também por Relatório Brundtland, que estabeleceu o termo desenvolvimento sustentável como referência para as iniciativas que seriam colocadas em curso dali em diante. Por desenvolvimento sustentável entendia-se “o desenvolvimento que atende as necessidades do presente sem comprometer a habilidade das gerações futuras em atender suas próprias necessidades” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1987, p. 41).

Entre esses dois momentos, houve a criação do IPCC em 1988, resultado de um esforço conjunto entre o PNUMA e a Organização Meteorológica Mundial (OMM). O painel foi estabelecido na época com base na necessidade de produzir avaliações fundamentadas na ciência sobre os riscos climáticos de origem antropogênica, tendo o primeiro relatório sido publicado em 1990 e sinalizava a urgência da adoção de um compromisso global que se propusesse a frear as mudanças do clima (ANDRADE; COSTA, 2008).

Já o segundo momento diz respeito à realização da CNUMAD em 1992 e a assinatura da CQNUMC. A Convenção foi criada com base em dois princípios: o princípio da precaução e o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. O primeiro se trata da prevenção ao risco que os efeitos deletérios da degradação ambiental poderiam causar. Adicionalmente, o segundo auxiliava no reconhecimento de que os países industrializados, considerados os grandes

emissores de gases de efeito estufa na atmosfera no último século, deveriam ser aqueles que liderariam os esforços para mitigar os impactos negativos das mudanças climáticas (MOREIRA, 2009).

Para ilustrar o segundo princípio, Andrade e Costa (2008) fornecem um exemplo. De acordo com os autores, aproximadamente 94% das emissões de GEEs em 1997 eram relacionadas à queima de combustíveis fósseis e atividades industriais dos países do Norte. Por outro lado, cerca de 25% do quadro global de emissões está ligado ao desflorestamento, com os países em desenvolvimento sendo os mais responsáveis pela manutenção dessa taxa. Um dado que pode reforçar essa ideia é que, até 2005, os Estados Unidos unicamente representavam 21% dos níveis mundiais de emissão, enquanto 136 países em desenvolvimento conjuntamente eram responsáveis por somente 24% das emissões globais.

Nesse sentido, a entrada em vigor da CQNUMC em 1994 representou um esforço que, por meio das instituições internacionais, buscava confrontar a tendência crescente de concentração de GEEs na atmosfera e, para além disso, tentar revertê-la, levando em consideração as assimetrias existentes entre os países globalmente. O arranjo criado permitiu o estabelecimento de uma plataforma de negociação, de um panorama institucional e de uma infraestrutura técnica na busca de soluções globais para as mudanças do clima. Ficou estabelecido também a obrigatoriedade de que um inventário de emissões e o debate sobre as metas para a redução de emissões fossem realizados constantemente (STRECK; SCHOLZ, 2006).

Desde 1995, a realização ano a ano das COPs contou não só com os representantes governamentais membros da Convenção do Clima, mas também com a presença massiva de representantes da sociedade civil organizada enquanto ouvintes. O objetivo desses atores era de vocalizar os interesses dos pequenos produtores e das comunidades de povos originários, entre outros grupos sociais que eram diretamente ou indiretamente afetados pelas mudanças climáticas (BETZOLD, 2013). Entretanto, algo que já não ficava claro era o papel e a capacidade que estes agentes tinham de influenciar o processo deliberativo sobre as políticas e normas criadas internacionalmente para tratar deste problema.

Com o objetivo de facilitar o estabelecimento de metas no âmbito da Convenção e continuar com o processo de construção de compromissos internacionais de combate às mudanças do clima, foi negociado entre as partes em 1997, durante a COP 3, o Protocolo de Quioto (PK). Os países que assinaram o

Protocolo foram divididos em dois grupos: Anexo I (nações industrializadas) e não-Anexo I (países pouco desenvolvidos ou em desenvolvimento) (UNFCC, 2018).

Para Farias *et al* (2013), a criação do PK era resultado de um esforço de reduzir, em um primeiro momento, 5,2% dos níveis de emissão de cerca de cinquenta países, contando com os maiores emissores à época inseridos neste grupo. Este esforço inicial ficou conhecido como o primeiro período de vigência do Protocolo, que se estenderia de 2008 até 2012. Contudo, para que o PK pudesse entrar em vigor, a condição era que o número de países que ratificassem o Protocolo, internalizando-o na burocracia doméstica, deveria corresponder à 55% das emissões globais.

Ao mesmo tempo em que houve uma boa porcentagem de aderência dos países que faziam parte da Convenção, dois problemas surgiram ao longo desse processo. Em primeiro lugar tratava-se da descertificação do PK por parte dos Estados Unidos. Isso significou que o maior emissor histórico de GEEs na atmosfera na época não se comprometeria com as metas de mitigação acordadas globalmente (FIGUERES; IVANOVA, 2005).

O segundo problema foi o intenso debate que houve internamente na Rússia acerca da ratificação do Protocolo. Isto porque o governo russo interpretava que aderir ao que tinha sido negociado em Quioto poderia ser altamente danoso à economia do país, principalmente no que diz respeito ao setor energético. Essa situação só mudou em novembro de 2004, quando o governo russo decidiu pela ratificação, após negociação com a União Europeia (UE) sobre a agenda de energia, contando assim com 132 partes que passavam a representar 61,6% das emissões globais de GEEs (PARKER; KARLSSON, 2010).

De modo a alcançar as metas do primeiro período de vigência, três “instrumentos de flexibilização” foram adotados: Implementação Conjunta (IC), Comércio de Emissões e Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL). No que tange à IC, trata-se de um mecanismo através do qual os países do Anexo I contam com a possibilidade de agir conjuntamente e com base em projetos de baixo custo para a redução de emissões. Já o segundo diz respeito à mercantilização dos créditos de carbono em excesso e sem uso entre os países deste mesmo grupo (UNFCC, s/d).

Por outro lado, o MDL consiste na tentativa de estimular os países pertencentes ao não-Anexo I a reduzir suas emissões e levar à cabo um paradigma de desenvolvimento mais sustentável, gerando as chamadas Reduções Certificadas de Emissões (CERs, do inglês). Para que isso fosse possível, os projetos inseridos

no escopo deste mecanismo teriam que oferecer flexibilidade aos países industrializados que estavam em busca de cumprir suas metas de redução. Seja por meio do financiamento das iniciativas de mitigação, da adaptação às mudanças do clima, ou através de processos que permitissem a transferência tecnológica dos países do Anexo I para os do não-Anexo I (BITTENCOURT; BUSCH; CRUZ, 2018).

Paralelamente a esse mercado regulado, foram criados também os mercados voluntários de carbono. Diferentemente da certificação regulada por redução de emissões, nos quais a prerrogativa se mantém na figura do Estado e o processo de auditoria é realizado por órgãos competentes do sistema ONU, nos mercados voluntários a agência se amplia para empresas, organizações não-governamentais (ONGs), governos subnacionais e até mesmo indivíduos, que estariam habilitados a registrar sua redução de emissões e comercializa-la. Neste caso, uma entidade independente seria responsável por auditar os créditos de carbono registrados, conhecidos como Reduções Voluntárias de Emissões (VERs, do inglês). A principal diferença entre os dois tipos de créditos – CERs e VERs – é que o segundo não pode ser contabilizado para as reduções concernentes aos compromissos firmados no âmbito da Convenção do Clima (SUSTAINABLE CARBON, 2015).

Segundo Gulbrandsen e Humphreys (2006), ainda que esses instrumentos servissem como marco regulatório e permitissem a participação da sociedade civil em alguma medida, para além disso, ambos não foram capazes de criar políticas altamente efetivas que conseguissem reverter os índices de emissão ligados às florestas. Ao longo das negociações, as partes não conseguiram chegar a um consenso em como integrar os fluxos de carbono relacionados ao setor florestal no Protocolo. Resultado disso é um arranjo pobremente informado quanto ao quadro global de conservação das florestas e com uma referência limitada às regras e projetos que regulam essa questão.

Essa deficiência só conseguiu ser resolvida durante a COP 13, em 2007, com a inclusão das florestas como importantes mitigadoras das emissões de GEEs no Mapa de Bali⁵, culminando na criação de um instrumento que ficou conhecido como REDD+. É importante destacar que a REDD+ tem como base o conceito de “redução

⁵ O Mapa do Caminho, como também é conhecido, indica que a preocupação com as emissões de GEEs por florestas fará parte do regime internacional de mudanças climáticas e propõe que até 2020 os GEEs emitidos por países desenvolvidos diminua entre 25% a 40% abaixo dos níveis medidos em 1990.

compensada”, resultado do estudo de pesquisadores brasileiros, em associação com representantes da sociedade civil organizada e de grupos afetados diretamente pelos efeitos adversos das mudanças do clima, como povos originários, populações ribeirinhas e comunidades tradicionais. A proposta com esse conceito era de que os países em desenvolvimento que desejassem reduzir seu índice nacional de emissões a partir da redução do desmatamento estariam autorizados a emitir certificados de redução, similares aos CERs do MDL, que poderiam ser comercializados com outros governos ou investidores associados ao setor privado. Recebida a compensação pela redução do desmatamento a partir dessa negociação, os países em desenvolvimento se comprometeriam a, gradualmente, diminuir ainda mais os níveis de degradação das florestas com base no que já havia sido realizado (SANTILLI *et al*, 2005).

Essa iniciativa promove a conservação, o manejo sustentável das florestas e o aumento dos estoques de carbono. Os debates sobre esse mecanismo enquadram a perda das florestas como um problema de mudanças do clima, enfatizando a sua habilidade em “sequestrar” quantidades significativas de carbono e desacelerar as consequências do efeito estufa. O objetivo elementar dessa ferramenta, portanto, seria o de estabelecer um sistema internacional de compensação para os países em desenvolvimento que reduzissem com sucesso as emissões relacionadas ao setor florestal (ANGELSEN *et al*, 2012; PISTORIUS, 2012).

De todo modo, para que fosse possível pagar os resultados no que tange à redução de emissões no âmbito dos projetos de REDD+, foi criado como resultado das discussões da COP 16 (2010) o Fundo Verde para o Clima (GCF, do inglês). O objetivo do GCF, de acordo com Gamba e Ribeiro (2013), era de fomentar iniciativas de mitigação e adaptação às mudanças do clima, gerando uma mudança por meio do fornecimento de recursos para projetos de baixa emissão e resiliência no paradigma de crescimento dos países em desenvolvimento.

Também durante as negociações em Cancun, foram definidas as salvaguardas que deveriam ser aplicadas durante o processo de implementação de ações para a redução de emissões provenientes do desmatamento e da degradação florestal. Essas salvaguardas, conhecidas como Salvaguardas de Cancun, buscam garantir que as iniciativas ligadas à proteção das florestas abordem de maneira adequada questões sensíveis “como o direito de povos indígenas e comunidades tradicionais, a participação social, a preservação de ecossistemas naturais e a permanência dos resultados de REDD+ alcançados” (FUNDO AMAZÔNIA, 2019).

Quadro 2 – O Marco de Varsóvia para REDD+

Decisão	Descrição da decisão
9/CP.19	Reitera os requisitos para obter o pagamento por resultados, com o acréscimo de informes sobre as salvaguardas. Cria o <i>information hub</i> para transparência dos resultados e pagamentos.
10/CP.19	Convida as Partes a designarem pontos focais ou entidades nacionais para REDD+, que se reunirão à margem da CQNUMC para coordenação de apoio
11/CP.19	Reitera a necessidade de se identificar as modalidades para os sistemas de monitoramento florestal.
12/CP.19	Estabelece a frequência para informes dos sistemas de informação sobre salvaguardas (4 anos).
13/CP.19	Define como serão elaborados e analisados os níveis de referência.
14/CP.19	Modalidades e procedimentos para mensuração, relato e verificação de resultados, utilizando estruturas e obrigações existentes (processo de Consulta e Análise Internacional – ICA). Abordagens de mercado poderão estar sujeitas a procedimentos adicionais para MRV.
15/CP.19	Reafirma a importância de combater os vetores do desmatamento e reconhece que as ações para tanto são particulares de cada país.

Fonte: Brasil (2016a).

O ápice da institucionalização do REDD+ ocorreu em 2013 durante a 19ª COP, em Varsóvia, na Polônia. Ao longo da conferência foram tomadas um conjunto de sete decisões que definiam as especificidades metodológicas, institucionais e os critérios para os pagamentos de resultados dos projetos de redução de emissões. Essas decisões conjuntamente ficaram conhecidas como o Marco de Varsóvia para REDD+ e se constituíram no alicerce das políticas relacionadas a esse mecanismo no âmbito da Convenção do Clima (ARHIN, 2014; RECIO, 2014).

Por fim, essas decisões foram rediscutidas durante a COP 20, em 2014 no Peru, sendo aprovadas e possibilitando a operacionalização dos projetos de REDD+. Em especial, a 20ª reunião da Convenção do Clima foi marcada pela urgência de estabelecer os precedentes para um novo acordo que deveria ser elaborado para o ano seguinte. O documento final da reunião ficou conhecido como o Chamado de Lima para a Ação Climática. A proposta era que cada país submetesse o seu compromisso com a redução de emissões de acordo com as estratégias e interesses nacionais. Esses compromissos ficaram conhecidos como as Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC, da sigla em inglês), que seriam estabelecidas com o objetivo de limitar o acréscimo da temperatura global a 2°C, fornecendo o texto-base do novo acordo internacional para o clima em Paris (IISD, 2014).

3.1.1 O Acordo de Paris e os impasses para uma governança global do clima distributivamente mais justa

Ao final da década de 1990, para que fosse possível organizar uma estratégia de combate às mudanças do clima, a CQNUMC dividiu as Partes em dois grandes grupos: Anexo I e não-Anexo I. Entretanto, entendia-se que essa configuração para a governança global do clima vinha perdendo sentido ao longo dos anos. Isto porque o padrão de crescimento das economias mundiais se modificou com o passar do tempo, na medida em que os países anteriormente reconhecidos como economias de baixo carbono tornaram-se grandes vetores de emissão de GEEs e atingiram altos índices de desenvolvimento econômico. Este é o caso da China, que pelo PK não teria obrigações com relação às metas globais de redução de emissões, mas que na conjectura atual é o maior emissor, seguido pelos Estados Unidos, pela Índia e pela Rússia (BALDUINO, 2020).

Foi adotado por consenso em dezembro de 2015, em Paris, um novo acordo global que busca combater os efeitos das mudanças climáticas, bem como reduzir as emissões de gases de efeito estufa. Em novembro de 2016, entra em vigor o documento, então chamado de *Acordo de Paris*, que foi ratificado pela União Europeia, pela Autoridade Palestina e mais 195 países signatários da *Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC)*, durante a *21ª Conferência das Partes (COP-21)*. Um dos objetivos é manter o aquecimento global 'muito abaixo de 2°C', buscando ainda 'esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5°C acima dos níveis pré-industriais' (BRUNO; FRAGA, 2018, p. 36)

Amorim, Santos e Esteves (2016), para além disso, reconhecem que Paris inovou ao ressaltar a necessidade de aumentar a capacidade de adaptação das Partes diante do reconhecimento dos distintos níveis de vulnerabilidade. Com base no artigo 7, o objetivo é oferecer apoio à implementação de planos nacionais de adaptação, com revisão do progresso da resposta adaptativa em quinquênios.

Adicionalmente, elemento incluso no Acordo, mas que já vinha sendo discutido nas negociações anteriores da Convenção do Clima, foi a criação do Mecanismo Internacional de Varsóvia para Perdas e Danos. Este instrumento coloca em destaque a diferença de vulnerabilidade existente entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, reconhecendo a necessidade de recompensar as assimetrias que de alguma forma poderiam ser perpetuadas pela governança do clima (PNUMA, 2015).

Nesse sentido, foi reforçada nas negociações do texto redigido em Paris a obrigação do fornecimento de assistência financeira aos países pouco desenvolvidos e aos pequenos Estados insulares em desenvolvimento. O esperado era de que até 2025 as Partes do antigo Anexo I conseguissem angariar 100 bilhões de dólares, com base na cooperação por meio da subvenção de recursos financeiros e da transferência de tecnologias voltadas para a adaptação, mitigação e capacitação dos países receptores. Esses aparatos estão normatizados no acordo na figura dos artigos 9, 10 e 11, e foram reafirmados no Documento de Marrakech, texto produzido durante a COP 22 em 2016 (ARAÚJO; CORDEIRO NETO; SÉGUIN, 2019).

Entretanto, o Acordo de Paris surgiu com uma proposta bastante distinta do que esteve vigente ao longo do mandato do PK. Ainda que o princípio de “responsabilidades comuns, porém diferenciadas” tenha sido resgatado, o Acordo se estruturou a partir de uma nova abordagem. Diferente de Kyoto, onde havia sido delimitado com precisão quais atores teriam metas obrigatórias (portanto vinculativas) e quais não teriam, em Paris isso não se repete (VOIGT; FERREIRA, 2016).

A abordagem escolhida, de acordo com Pauw, Mbeva e Asselt (2019), propõe uma “diferenciação sutil”. Uma das frentes desse novo conceito é o abandono da divisão entre as partes a partir da lógica de Anexos. Assim, os Estados-parte da convenção seriam distinguidos com base em seu nível de desenvolvimento: países desenvolvidos, em desenvolvimento e pouco desenvolvidos. Isso abriria precedentes para que, gradualmente, os países em desenvolvimento aumentassem sua ambição

no que diz respeito às metas de redução de emissões, observando ainda as condições nacionais para tal.

Foi proposto que todas as partes deveriam contribuir com iniciativas de combate às mudanças do clima, respeitando sua capacidade colaborativa na redução do quadro global de emissões. Isso deriva nas NDCs como elemento que fundamenta as novas regras em ordem na Convenção do Clima (REI; GONÇALVES; SOUZA, 2017). Ou seja, os compromissos de redução de emissão seriam determinados pelo próprio Estado tendo em mente a maior ambição possível.

As NDCs oferecem também um modelo de negociações distinto do vigente ao longo dos mandatos de Kyoto, entendido como *bottom up*. Essa abordagem teria origem na proposta brasileira durante a COP 20 em Lima, em dezembro de 2014, conhecida como “proposta de convergência concêntrica”. A ideia era que as obrigações dos países com maior responsabilidade histórica pelo índice global de emissões fossem reafirmadas. Todavia, “progressivamente, haveria expectativa de convergência gradual entre os Estados-parte, à medida em que os grandes países em desenvolvimento aumentassem sua responsabilidade individual pelo aumento da temperatura média global” (MIGUEZ; ANDRADE, 2018, p. 300).

Para que fosse possível acompanhar a evolução dessas contribuições, um dos mecanismos elementares do Acordo seria a submissão do inventário de emissões das partes, acompanhada da revisão dos compromissos propostos a cada dois anos. Isso permitiria que os programas nacionais de redução fossem constantemente monitorados e readaptados caso fosse identificada a necessidade, com maior exigência no processo sobre os países desenvolvidos (BRUNO; MATOS, 2018).

O problema é que esse conjunto de elementos que caracterizam o documento acordado em Paris geram uma série de impasses para as negociações durante a Convenção do Clima. Primeiro, na tomada de decisão sobre a transição do MDL para os mecanismos de mercado (e alguns de não mercado), como o mercado global de emissões, descrito no artigo 6 do Acordo. Ainda não parece haver um acordo sobre as diretrizes desse processo de transição, principalmente porque realizar a substituição entre esses mecanismos implica na valorização das responsabilidades comuns, em detrimento das responsabilidades diferenciadas, bastante destacadas durante o mandato do PK. Isso dificultaria, portanto, a chance de responsabilizar aqueles que mais emitem e compensar os demais que emitiram menos historicamente (MARCUS; DUGGAL, 2019).

Um segundo problema seria a diminuição da confiabilidade entre as Partes. Ao passo em que os países agora propõem suas próprias metas, o arranjo celebrado em Paris falha em incluir o esforço proporcional enquanto aspecto fundamental para a redução global de emissões e para a construção de uma governança do clima distributivamente mais justa. Por um lado, haveria um receio dos Estados-parte de que alguns países poderiam voltar atrás com os compromissos assumidos nas negociações anteriores. Enquanto outros membros da Convenção temeriam que o nível geral de ambição das metas não fosse adequado e nem mesmo justo (VOIGT; FERREIRA, 2016).

Com relação aos sumidouros de carbono e às florestas, ficou decidido por meio do artigo 5 que os projetos de REDD+ continuariam sendo implementados pelo Marco de Varsóvia, aprovado e oficialmente institucionalizado durante a COP 19. Ficou estabelecido com esse mecanismo que as iniciativas de mitigação no setor florestal dos países deveriam ser reconhecidas pela CQNUMC e adequadamente recompensadas. De acordo com Euler (2016, p. 88),

O Fundo Verde para o Clima (*GCF, na sigla em inglês*) foi criado como principal instrumento para financiamento do REDD+. Diferentemente do idealizado inicialmente, os pagamentos por resultados efetuados por meio do GCF serão uma abordagem de não mercado, baseada na transferência direta de recursos para países em desenvolvimento. Isso quer dizer que ações de REDD+ apoiadas por países desenvolvidos não poderão ser utilizadas para cumprimento de seus compromissos de mitigação de emissões de GEE, caracterizando-se desta forma, somente como incentivos voluntários.

A questão que permanece é como isso tudo tem sido tangenciado ao longo das negociações. No caso da COP 23, que ocorreu em 2017 sob o mandato das Ilhas Fiji, as discussões foram bastante técnicas e buscavam preparar um programa de trabalho para as duas próximas edições da conferência, sobretudo em decorrência dos percalços levantados ao longo dos debates sobre o artigo 6 e o estabelecimento de um mecanismo de mercado para o Acordo de Paris (IISD, 2017).

A falta de consenso sobre o mecanismo prevaleceu durante as duas edições seguintes. Na COP 24 foi adiada uma resolução definitiva sobre o assunto e o mesmo ocorreu na COP 25 em Madrid. Seria possível identificar certa resistência das Partes, principalmente daquelas anteriormente presentes no não-Anexo I, uma vez que surgiram diferenças fundamentais na tomada de decisões sobre as diretrizes que orientariam a “transferência” dos créditos de carbono gerados sob a égide do

Protocolo de Kyoto para a contabilização dos compromissos assumidos no contexto do Acordo de Paris (IISD, 2018; 2019).

Diante desse panorama geral sobre a governança global do clima, faz-se necessário compreender como o Brasil historicamente vem se organizando e se posicionando globalmente no que diz respeito às mudanças do clima e conservação das florestas. Nesse sentido, na próxima seção será abordada a discussão sobre a participação do país enquanto importante agente e produtor de ideias voltadas para o combate às mudanças do clima e a mitigação dos seus efeitos.

3.2 Brasil e a agenda do clima: os governos Lula e Dilma nas negociações climáticas internacionais

Na década de 1990, a política externa brasileira (PEB) buscou se adequar às alterações na ordem recém-estabelecida com o fim da Guerra Fria. Segundo as tendências em vigor à época, o país se engajou na adequação ao regime em consolidação, de suas normas, regras e procedimentos. Enquanto inflexão, essas mudanças implicaram na modificação da estratégia e do paradigma de política externa, passando da “autonomia pela distância”, característico dos governos militares e dos primeiros governos da Nova República, de baixa adesão e pouco comprometimento com os regimes internacionais, para a “autonomia pela participação” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Para Visentini e Silva (2010), a diferença entre esses dois paradigmas se dá pela valorização do espaço multilateral. Entendia-se que na autonomia pela participação, a diplomacia brasileira poderia ser potencializada, na medida em que colaboraria com a elaboração das regras que regulamentariam a nova ordem mundial em ascensão. Os autores argumentam que essa era a estratégia de Fernando Henrique Cardoso (FHC) durante seu governo, quando buscava uma inserção brasileira positiva no sistema internacional, sobretudo a partir das agendas comercial, regional e ambiental.

Exemplo disso é que ao longo das negociações de Quioto em 1997, bem como nas cúpulas anteriores, o Brasil foi ator importante para definir o rumo das discussões em curso. Eixo fundamental foi a menção à proposta brasileira no texto do Protocolo. Tal proposta reforçava a diferenciação de responsabilidades entre os países integrantes da Convenção, conhecido como o princípio das “responsabilidades

comuns, porém diferenciadas”, ao passo em que havia um papel histórico em relação às emissões de GEEs na atmosfera associado ao nível de desenvolvimento dos países (NEVES JÚNIOR, 2011).

Com Lula assumindo a presidência em 2003, essa tendência se aprofunda na PEB. O novo presidente partia das mesmas bases de FHC e entendia a importância de inserir o Brasil na arena internacional, mas insistia que isto deveria ser realizado por meio da diversificação de parcerias estratégicas. Tais parcerias teriam como fundamento a aliança entre países do Sul-Global e outros aliados não tradicionais, como a China, e tornariam possível a consolidação do país enquanto ator chave para as relações internacionais (BEZERRA, 2013).

Todavia, o governo Lula era constantemente confrontado no processo de implementação de sua política externa, principalmente por desafios como a percepção sobre a suposta fraqueza do Brasil em termos de relevância para a política internacional. Em seu governo, esta percepção foi ressignificada a partir de um reposicionamento da diplomacia brasileira de projeção do país enquanto potência média, que carecia de um corpo diplomático altamente qualificado para responder às suas capacidades e necessidades (PECEQUILO, 2008).

No caso da agenda global para o meio ambiente e o clima, as capacidades brasileiras assumem grande relevância e podem ser consideradas um instrumento de barganha nas negociações internacionais, dotando a PEB de maior capacidade de agência para influenciar o caminho futuro da governança climática. Viola (2012) argumenta que o Brasil é uma potência ambiental, categorização justificada pelo seu capital ambiental físico, uma vez que detém uma ampla gama de recursos naturais à sua disposição. Isto porque o país possui estoque de carbono florestal e de água potável em abundância, visto como um dos maiores e mais importantes do mundo; é considerado um país mega diverso; dispõe de terras agricultáveis e agrobusiness competitivo; produção altamente eficiente de biocombustíveis e a maior capacidade relativa de geração de energia hidráulica globalmente.

Estas características se tornaram bastante evidentes durante a COP 15 em 2009, momento também que pode ser considerado como uma das vezes em que o novo paradigma da PEB da “autonomia pela diversificação” ganhou sentido na realidade (VIGEVANI, CEPALUNI, 2007). O propósito central da Conferência era determinar os rumos que o regime para as mudanças do clima ia seguir pós-2012,

com o fim da vigência do primeiro período de compromissos do Protocolo de Quioto (2008-2012) e o estabelecimento de novas metas que iriam substituir as anteriores.

Não só isso, definir se seria mantida a estrutura estabelecida em Quioto, com a divisão em anexos, ou se essa estrutura seria substituída por um novo protocolo ou acordo. De modo a responder a essa demanda, foi criado o BASIC como uma aliança entre países em desenvolvimento com capacidade potencial de projeção de poder nas arenas multilaterais, sendo eles Brasil, África do Sul, Índia e China, que defendiam a manutenção da estrutura de Quioto por acreditar que os beneficiava (BALAU, 2019).

O Acordo de Copenhague, enquanto resultado da colaboração entre os países do BASIC e os Estados Unidos na COP 15, determinou que fossem estabelecidas metas voluntárias para a redução de emissões. Passada a reunião, o governo brasileiro publicou um relatório que reforçava o compromisso proferido nas negociações, como a redução do desmatamento na Amazônia e no Cerrado (NASCIMENTO, 2020).

O texto do Acordo teve como importante referência o relatório do IPCC (2007), que reafirmava a importância de manter a temperatura global menor do que 2°C. Além disso, levou em consideração dados que constavam no relatório sobre a necessidade de estabelecer metas que dessem conta da diminuição do desflorestamento e da degradação das florestas, com base em um entendimento comum que já havia sido formalizado em 2007, por meio do Plano de Ação de Bali (COP 13).

Em seu discurso, o então presidente brasileiro apresentou as metas submetidas pelo Brasil à Convenção, assumindo o compromisso de reduzir entre 36% e 39% a emissão de GEEs até 2020. Essa meta serviu de base para a internalização da Política Nacional sobre Mudanças do Clima (PNMC) na lei nº 12.187/2009. Não só isso, com um perfil de grande emissor, consequência das altas taxas de desmatamento e degradação florestal, o presidente se comprometeu também com a redução em 80% do desmatamento na Amazônia até 2020 (PROCLIMA, 2009).

Para o Brasil, a diminuição do desmatamento era estratégia essencial no que tangia à busca pelos resultados almejados nas metas. Isto porque o crescimento econômico no país até 2005 era hipertensivo em carbono, no qual mais da metade das emissões de GEEs na atmosfera estava associada às altas taxas de desmatamento na Amazônia, com baixa responsabilidade por parte do setor energético. De acordo com Viola e Franchini (2013), as emissões brasileiras em 2005

chegaram a 2,2 bilhões de toneladas de CO₂, com o desmatamento e a degradação florestal responsáveis por aproximadamente 60% desse valor total.

No entanto, entre os anos de 2005 e 2009, o país gerou uma mudança radical no perfil e trajetória de emissões. Esse quinquênio foi caracterizado por um singular processo de contração de emissões, derivado de uma drástica queda do desmatamento na Amazônia, cuja taxa média anual passou de quase 22 mil km² no período 2000-2005 para aproximadamente 7.500 km² em 2009; e no Cerrado, onde a queda foi de 14.200 km² entre 2002 e 2008 para 7.600 km² entre 2008 e 2009. O ápice do processo de contração foi o ano de 2009, quando convergiram o controle do desmatamento com os efeitos da crise financeira internacional sobre a economia brasileira. Como resultado, a produção de GEE em 2009 foi aproximadamente 20% menor do que a de 2005 (VIOLA; FRANCHINI, 2013, p. 47).

Entende-se que o abandono gradual do desmatamento como principal origem das emissões brasileiras incita o surgimento de novos desafios para a governança do clima no país, uma vez que as medidas de mitigação mais baratas já teriam sido esgotadas. Isso obriga o país a aplicar políticas de redução das emissões mais compatíveis com os países já desenvolvidos. Ou seja, políticas altamente intensivas no uso de tecnologias, exigindo maior nível de coesão em todos os setores da sociedade brasileira. “Nesse sentido, com a mudança de perfil, desaparece uma das particularidades que o Brasil tinha em relação às demais potências climáticas: o baixo custo de descarbonização.” (VIOLA; FRANCHINI, 2013, p. 48).

Algumas dessas tendências se mantiveram ao longo do governo de Dilma Rousseff. A nova presidente assumiu o executivo em 2011 e herdou do governo anterior sua agenda de política externa: revisão das instituições internacionais, valorização das arenas multilaterais e parcerias estratégicas com os países do Sul global. No entanto, Saraiva (2014) argumenta que a orientação proativa na política internacional, bastante característica ao longo do mandato de Lula, começava a ser sucedida por uma postura reativa diante dos desafios que a crise na economia internacional e da contração da economia brasileira propunham.

Sua política externa começa sob a ideia de continuidade em relação ao governo Lula, mas acaba sendo confrontada por tensões de origem doméstica e internacional. Com relação ao plano interno, a presidente presenciou o crescimento das críticas de vários setores da sociedade face aos escândalos de corrupção que vinham sendo divulgados pela mídia. Não só isso, optou pela aplicação de políticas econômicas com base na redução das taxas de juros, na tentativa de estimular o

consumo, retomar o crescimento e o desenvolvimento, além de criar condições para competir com a economia chinesa (PECEQUILO; CARMO, 2017).

O cenário econômico interno sofreu mais profundamente os impactos da crise financeira internacional, que comprometeu o balanço de pagamentos. A média de crescimento do PIB foi menor que a do governo de Lula e que as médias de crescimento de outros países emergentes. [...]. As contas internas ficaram fora do controle e a inflação chegou perto do limite estabelecido pelo Governo. O projeto desenvolvimentista brasileiro de alavancar obras de infraestrutura no Brasil e na América do Sul (nesse caso com recursos do BNDES), assim como as empresas brasileiras que começaram a se internacionalizar durante o período de Lula, foi mantido, mas sofreu com a difícil situação econômica e diversas iniciativas não foram concluídas (SARAIVA, 2014, p. 26).

No bojo das dificuldades que estavam sendo enfrentadas no plano interno em decorrência dos problemas econômicos, a presidente relançou em 2011 o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), renomeando-o de PAC 2. Os investimentos dessa versão do Programa foram estruturados em seis pilares: (1) transporte, (2) energia, (3) cidade melhor, (4) comunidade cidadã, (5) água e luz para todos e (6) minha casa, minha vida. Característica dessa etapa do programa foi a inclusão social dos pobres, através do quarto eixo e do sexto eixo. Estimava-se que os investimentos para o Programa fossem de aproximadamente R\$ 1 trilhão entre 2011 e 2014 para cumprir seu propósito de prover infraestrutura, com 50% desse valor direcionado ao eixo (2) e 30% ao eixo (6) (JARDIM; SILVA, 2015).

Um dos grandes projetos associados à aplicação dos investimentos do PAC 2 e atrelado ao setor da energia foi a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, nas cidades de Altamira, Vitória do Xingu e Senador José Porfírio, no Pará. Projetada para ser a terceira maior hidrelétrica do mundo, perdendo apenas para a chinesa Três Gargantas e para a binacional Itaipu, Belo Monte remonta o período da ditadura militar, momento em que a construção de megaprojetos de infraestrutura eram sinônimo de políticas que visavam o desenvolvimento nacional (SOUZA, 2016).

As obras da usina estão presentes há aproximadamente quarenta anos nos planejamentos governamentais e no imaginário da população local. Ao mesmo tempo, enfrentou desde o início resistência por parte de vários setores da sociedade, principalmente dos Primeiros Povos, que seriam diretamente afetados pela construção da usina. Exemplo disso é que em 1989 foi realizado o Encontro dos Povos Indígenas do Xingu em Altamira, ocasião histórica dos movimentos dos povos

originários em que Tuíra Kayapó aponta o facção de modo a intimidar a autoridade governamental que havia comparecido para defender o projeto (FLEURY; ALMEIDA, 2013).

A retomada de grandes projetos de infraestrutura como a da UHE de Belo Monte pode ser considerada um caso emblemático que simboliza a mudança de perfil das emissões brasileiras mais evidentemente. As emissões do país voltam a aumentar, estimuladas não pelo desmatamento, mas em consequência da expansão de outros setores da economia, como o da energia, indústria, agropecuária e resíduos. Desde 2012, cerca de 25% das emissões vieram do desmatamento na Amazônia, 10% no Cerrado, 32% da energia, 25% da agricultura, 5% da indústria e 3% de resíduos, bastante diferente das taxas do perfil brasileiro em 2005 (VIOLA; FRANCHINI, 2013).

O plano de expansão energética 2011-2020 previa a construção de 48 grandes barragens adicionais no país, das quais 30 estariam na Amazônia Legal. O problema é que a construção de usinas hidrelétricas envolve a inundação de grandes porções da floresta para a edificação dos reservatórios de água parte do projeto. [...]. Quando florestas tropicais são inundadas por reservatórios, as árvores permanecem em pé, projetando-se fora d'água, com a exceção de pequenas áreas desmatadas perto das barragens. Uma parte significativa da biomassa fica projetada acima da superfície de água e se decompõe aerobiamente. Esta fonte de emissão tem sido ignorada na maioria das discussões do impacto do desenvolvimento hidrelétrico sobre o efeito estufa (FEARNSIDE, 2015).

No que tange à governança global do clima, é possível afirmar que o país foi perdendo seu protagonismo nas negociações e no desenvolvimento de políticas públicas inovadoras com base no quadro de emissões nacional. Em junho de 2012 o Brasil sediou a CNUMAD, também conhecida como Rio+20. Entretanto, diferente das edições anteriores, esta edição foi considerada um fracasso. Os países presentes não conseguiram entrar em acordo com relação ao que deveria ser proposto, definindo metas pouco ambiciosas para as edições seguintes. Outro elemento que minou a potencialidade da Conferência foi a ausência de lideranças mundiais importantes para a institucionalização da agenda climática e desenvolvimento, como Barack Obama (CERVO; LESSA, 2014).

Ou seja, desde 2011 a política climática já passava a divergir das metas propostas nos anos anteriores, quando o Brasil, especialmente em 2009, protagonizou papel central na governança do clima. Exemplo disso foi a reforma no

Código Florestal, que não só flexibilizou a regulamentação sobre o tema, mas também anistiou aqueles que haviam desmatado até 2008. Logo, subentende-se que o pilar da plataforma política da presidente vinha sendo o crescimento econômico, sem referências específicas à agenda ambiental e ao problema das mudanças do clima. Tal trajetória se agrava ao passo em que o país enfrentava dificuldades na retomada do crescimento e da ineficácia das políticas que estimulavam o consumo (VIOLA; FRANCHINI, 2013).

Tendo em vista o contexto de ascensão e decadência do protagonismo brasileiro nas negociações climáticas, além de como o país buscou se posicionar por meio da política externa, faz-se necessário evidenciar qual é o tom das respostas domésticas criadas pelo país em resposta às demandas internacionais ligadas à agenda de meio ambiente.

3.2.1 A implementação de políticas de mitigação e adaptação às mudanças do clima e as iniciativas de REDD+ no contexto brasileiro

Com um papel de liderança na Convenção do Clima, sobretudo a partir de 2009, as autoridades políticas brasileiras deram os primeiros passos em direção a uma política pública nacional mais robusta. Nesse sentido, construiu-se paulatinamente mecanismos que permitiram tangenciar o desafio das pressões exercidas pela emissão exagerada de GEEs, em acordo com os compromissos estabelecidos internacionalmente.

Conforme Euler (2016), a PNMC (lei 12.187/2009) e, posteriormente, o Plano Nacional sobre Mudança do Clima (decreto 7390/2010) foram apresentados à CQNUMC enquanto meio de institucionalização do seu compromisso voluntário com a questão climática no contexto do PK. A ideia é que fossem delimitados um marco regulatório e um curso de ação que dessem formalidade a esse compromisso, tendo como base a meta de reduzir as emissões nacionais em 38,9% até o ano de 2020, abarcando todos os setores produtivos do país. Para que esse objetivo fosse alcançado com sucesso, o governo brasileiro esperava a redução de 80% das emissões ligadas ao desmatamento e à degradação florestal, valor esse que representaria mais de 50% das metas voluntárias que haviam sido estabelecidas.

[...] conectado com as tendências contemporâneas do Direito Internacional Ambiental, o ordenamento jurídico nacional consagrou os princípios que

traduzem a disposição do Brasil em trilhar um caminho de mitigação e prevenção às mudanças climáticas, o que efetivamente o fez com a aprovação da Lei 12.187/2009 (Política Nacional sobre Mudança Climática). O artigo 3º dessa lei expressa os princípios da precaução, prevenção, do desenvolvimento sustentável, da responsabilidade comum e da participação cidadã (popular) (BOLSON; MIRANDA, 2017, p. 16).

A partir de então, vários projetos nacionais já existentes foram incluídos no guarda-chuva da PNMC, como o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm). Considerado o instrumento de política pública mais efetivo no controle do desmatamento e na redução de emissões, o PPCDAm foi lançado em 2004 com o intuito de ressignificar o modelo de desenvolvimento levado à cabo na região amazônica, tendo como princípios a inclusão social, respeito à pluralidade e a viabilização de atividades econômicas sustentáveis (CASTELO *et al*, 2018).

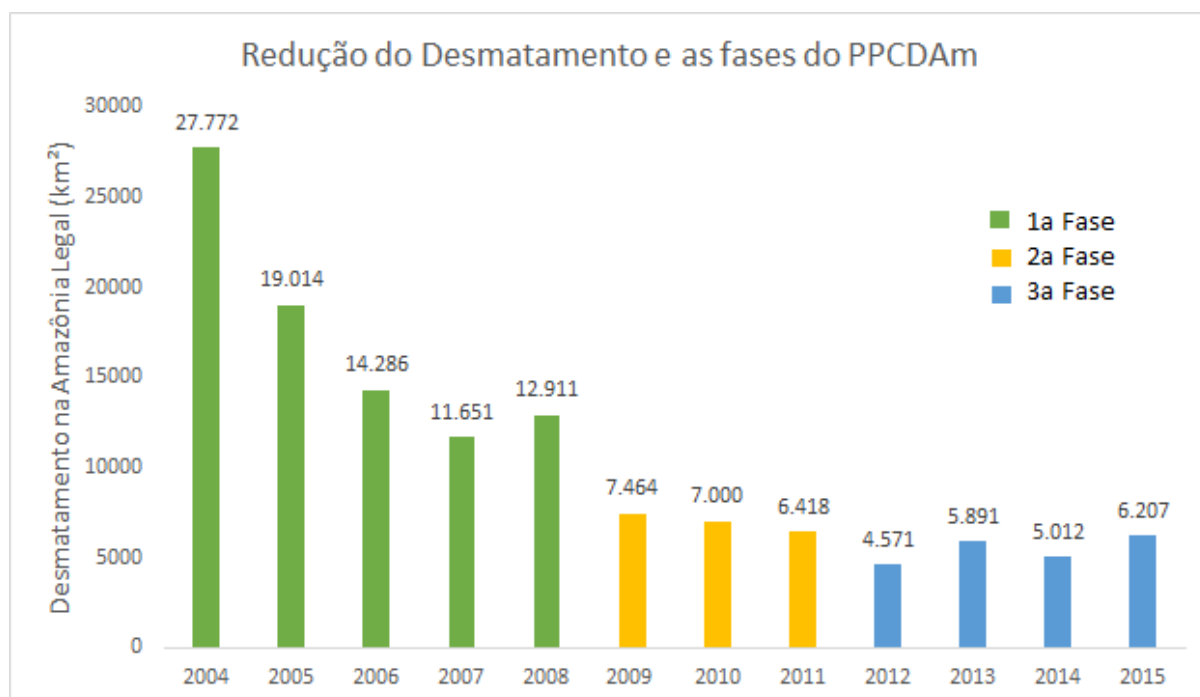
A execução do Plano ocorreu com base em três eixos de planejamento: (1) ordenamento fundiário e territorial, (2) monitoramento e controle ambiental e (3) fomento às atividades produtivas sustentáveis. Não só isso, foi organizado também em três fases, sendo elas: 1ª fase (2004-2008), 2ª fase (2009-2011), 3ª fase (2012-2015). Resultado foi a redução dramática dos níveis de desmatamento durante o período de desenvolvimento do PPCDAm, com o primeiro e o segundo eixo enquanto os grandes responsáveis por grande parte dessa redução (SOUZA; DE MARCO, 2015).

De acordo com Mello e Artaxo (2017), a expansão da rede de Áreas Protegidas na região amazônica, inserida no contexto do eixo I do PPCDAm, é considerada como uma das principais responsáveis pelos resultados alcançados. Estima-se que foram criados mais de 50 milhões de hectares em unidades de conservação federais e estaduais, com a ratificação de 10 milhões de hectares em terras indígenas próximas às zonas de prática intensiva do desmatamento. Não só isso, a implementação do Sistema Deter também foi um fator que teria desacelerado o avanço do desmatamento na Amazônia Brasileira, ao passo em que impediu a devastação de cerca de 59.500 km² de floresta entre 2007 e 2011.

Consequência do êxito na redução do desmatamento na Amazônia, os resultados obtidos pelo PPCDAm foram incluídos na plataforma de políticas para REDD+ do Brasil. No entanto, não existia um consenso no plano doméstico se políticas de REDD+ deveriam ser efetivamente adotadas. Já em 2009, início da

segunda fase do Plano, várias organizações e movimentos sociais, compostos por camponeses, quilombolas, pescadores e povos originários se reuniram no seminário “Clima e Floresta – REDD e mecanismos de mercado como solução para a Amazônia?”, com o objetivo de analisar as propostas em andamento. Produto dessa assembleia foi a divulgação de uma carta que manifestava a demanda ao governo brasileiro para que rejeitasse a utilização do REDD+ como mecanismo de mercado de carbono (TERRA DE DIREITOS, 2009).

Gráfico 1 – Redução do Desmatamento e as Fases do PPCDAM



Fonte: Brasil (2016d).

Ainda assim, outras políticas podem ser mencionadas enquanto parte de um marco regulatório importante para a aplicação de projetos de REDD+ em território brasileiro. Esse é o caso da Lei de Proteção da Vegetação Nativa publicada em 2012, que reeditou o Código Florestal de 1965. Segundo Euler (2016), enquanto marco regulatório estratégico para REDD+, a nova legislação foi responsável por destacar a necessidade de preservação e uso consciente de florestas localizadas em propriedades privadas, tendo como ferramenta de controle e monitoramento o Cadastro Ambiental Rural (CAR). Não só isso, publicou a Cota de Reserva Ambiental, instrumento por meio do qual poderia ser compensada a redução do desmatamento

e da degradação florestal, prevendo também a possibilidade da aquisição de certificados de emissões por meio de mercados nacionais e internacionais.

Esse conjunto de atividades relacionadas ao controle do desmatamento reforçou o panorama institucional brasileiro e contribuiu para a possibilidade de receber pagamentos pelos resultados obtidos. Nesse sentido, foi criado Fundo Amazônia (FA), considerado como o principal instrumento no que diz respeito à captação dos pagamentos de projetos de REDD+. Gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Fundo apoia com seus recursos projetos de gestão de florestas públicas e áreas protegidas; controle, monitoramento e fiscalização ambiental; manejo florestal sustentável; atividades econômicas que se baseiam no uso sustentável da vegetação; zoneamento ecológico e econômico, ordenamento territorial e de regularização fundiária; conservação e uso sustentável da biodiversidade e, por fim, recuperação de áreas desmatadas (BRASIL, 2008).

Entre os países em desenvolvimento, o Brasil foi pioneiro, sendo o primeiro país a completar todas as exigências estabelecidas pela Convenção-Quadro e a finalizar o ciclo de implementação do Marco de Varsóvia para o REDD+. Além disso, foi o único também a ter seus resultados, previamente mensurados, relatados e verificados (MRV), divulgados pelo portal de transparência da Convenção. Desse modo, o governo brasileiro está apto a receber pagamentos por seus esforços empregados no bioma Amazônia para a redução de emissões, que totalizam 6.1 bilhões de toneladas de CO₂ e garantem um potencial de captação de 30 bilhões de dólares dos fundos de incentivo (BRASIL, 2016b).

De acordo com os informes publicados pelo Fundo Amazônia (2013, 2020), entre 2009 e 2013, o acumulado foi de 50 projetos apoiados no âmbito das políticas de REDD+, que totalizam o valor de 772 milhões de reais. Por outro lado, no período de 2014 até 2019, o acumulado foi de 103 projetos apoiados e o repasse de aproximadamente 1.8 bilhões de reais. Ou seja, houve um aumento na quantidade de projetos acumulados ao longo desses anos de 106%.

Esses projetos poderiam ser encabeçados por autoridades dos Municípios, dos Estados, da União, do Terceiro Setor, das Universidades ou até mesmo entre autoridades Internacionais. Sobre os temas dos projetos, eles deveriam abranger políticas de assentamento, CAR, de combate às queimadas e incêndios, em terras indígenas ou voltadas para unidades de conservação. De acordo com os relatórios anuais do Fundo Amazônia (2018, 2019), duas são as principais autoridades

responsáveis: os Estados e o Terceiro Setor. Estes dois atores no âmbito da submissão de projetos são os que mais propõem iniciativas.

Em contrapartida, suas relações com os temas possíveis variam. No caso dos Estados, os projetos são majoritariamente sobre políticas que tangenciam o CAR, com esforços secundários em políticas de combate às queimadas e incêndios e de investimento em unidades de conservação. No caso dos projetos criados pelo Terceiro Setor, dois eixos temáticos são ostensivamente apoiados, sendo eles terras indígenas e unidades de conservação, com esforços secundários nas políticas de investimento em assentamentos. Importante destacar que, entre as autoridades responsáveis, o Terceiro Setor é sem comparações o mais engajado em políticas de REDD+.

Tabela 1 – Projetos Temáticos Apoiados

Tipos de projeto	Agentes envolvidos					
	E	I	M	TS	União	UNV
Assentamento	0	0	0	16	0	0
CAR	14	0	2	3	0	0
Combate aos incêndios e queimadas	5	0	0	0	1	0
TIs	1	0	0	26	0	1
UCs	3	0	0	23	1	1
Total	23	0	2	68	2	2

Legenda: E = Estados; I = Internacionais; M = Municipais; TS = Terceiro Setor; UNV = Universidades; CAR = Cadastro Ambiental Rural; TIs = Terras Indígenas; UCs = Unidades de Conservação.

Fonte: elaboração própria, com base em Fundo Amazônia (2017).

Entretanto, mesmo que o nível de investimento em políticas ambientais que buscam reduzir as emissões de GEEs na atmosfera por desmatamento e degradação florestal tenham aumentado exponencialmente desde a criação do Fundo, o sucesso dos projetos criados com esses recursos são marcados por conflitos entre as partes

envolvidas. Principalmente nos projetos que abrangem diferentes comunidades de povos originários e que tenham por autoridade responsável órgãos e empresas privadas. Conforme casos apontados pelo EJA, houve resistência de membros das comunidades que receberam os projetos encabeçados pela *CarbonCO LLC*. Três exemplos são emblemáticos, sendo eles os projetos: (1) Purus, (2) Russas e Valparaíso e (3) Envira.

Todos estes projetos foram instalados próximos às cidades acreanas de Manoel Urbano, Cruzeiro do Sul e Feijó, respectivamente. Característica desses pequenos municípios é que eles foram povoados por comunidades seringueiras no passado, os quais a partir da desvalorização econômica da borracha passaram a utilizar da agricultura enquanto meio de subsistência, gerando pequenas taxas de desmatamento na região. O grande problema é que esses três projetos buscaram reduzir a emissão de gases de efeito estufa não só a partir da diminuição do desmatamento, mas também com a restrição das atividades exercidas por essas famílias (FAUSTINO; FURTADO, 2015).

Especificamente no Projeto Russas e no Projeto Valparaíso, os povos Apurinã, Huni Kui, Jaminawa, Manchineri e Shawadawa estavam em seu escopo de trabalho. Esses dois projetos foram aprovados em 2012 e desde então foram marcados por conflitos. Isto porque o argumento das comunidades que conviviam com esses projetos é que eles criminalizavam o seu modo de vida, a partir da proibição de atividades essenciais como caça, pesca e a agricultura florestal. Problema maior foi que com a insatisfação demonstrada pelos povos originários, as autoridades envolvidas na administração desses projetos ameaçaram o corte de serviços fundamentais como saúde e educação, além da tentativa de cooptarem as lideranças dessas comunidades por meio do suborno (KILL, 2014)

De modo a coordenar esses conflitos para a aplicação estratégica dos recursos financeiros recebidos, por meio do diálogo com a sociedade civil, principalmente com os povos originários, e influenciada pela determinação 10/CP.19 do Marco de Varsóvia, em 2015 a Comissão Nacional para REDD+ é criada no Brasil (RODRIGUES; MENDES, 2019). Sua responsabilidade seria de acompanhar e monitorar a implementação da Estratégia Nacional para REDD+, além de decidir as normas e diretrizes que orientariam a aplicação de projetos e a distribuição dos recursos recebidos.

A Comissão é composta por representantes do governo federal, de membros de alguns dos governos estaduais e municipais. Também, a CONAREDD conta com a participação de quatro representantes da sociedade civil organizada, sendo eles: a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), o Observatório do Clima (OC), o Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS) e o Grupo Carta de Belém (GCB).

3.3 Uma interface entre o internacional e o local: os movimentos sociais ambientais no Brasil e a Comissão Nacional para REDD+

Enquanto um dos instrumentos da governança ambiental global para lidar com as mudanças climáticas, a viabilidade de criar um mecanismo como a REDD+ se justifica, em um primeiro momento, pelos efeitos deletérios das queimadas e do desmatamento em países que abrigam grandes áreas de floresta tropical; e, finalmente, por seu potencial de sequestrar carbono da atmosfera. As negociações desse mecanismo pressupõem, ainda, outros beneficiários: as populações tradicionais e originárias que tem seu modo de vida estreitamente aliado às dinâmicas das florestas. Estes, a partir das políticas e projetos de REDD+, seriam agora recompensados pelos serviços prestados com a conservação do seu lar, transformando-os em guardiões da floresta (HACON, 2013).

Isto é, o debate acerca do conceito e das políticas de REDD+ majoritariamente envolve a necessidade de valorização da floresta em pé e, portanto, da salvaguarda dos direitos das comunidades tradicionais, dos povos originários e a importância dessa agenda para os países que estão se desenvolvendo, com destaque para o Brasil. Todavia, REDD+ é uma agenda na qual manifestam-se disputas entre múltiplos interesses (LOURENÇO, 2018).

Em meio ao processo de construção do que seria entendido por REDD+, a comunidade acadêmica e a rede transnacional de ativismo ambiental foram inspiradas pela cosmovisão dos povos amazônicos, na qual a proteção das florestas à nível global deveria ser um esforço da comunidade internacional em sua totalidade. Não só isso, Rodrigues (2015) reforça também que, para além de fontes de bens econômicos e biológicos, as florestas são fontes de bens imateriais, ou seja, estão para além dos sistemas de precificação propostos pelo mercado e podem representar valor simbólico e espiritual para determinados grupos.

Com a ascensão e difusão do REDD+, os povos tradicionais e indígenas, cujas terras habitadas são depositárias de grande parte das florestas tropicais e subtropicais mundiais, tendem a ocupar rapidamente o centro das negociações, com desdobramentos sociais, econômicos, culturais, ambientais e políticos imprevisíveis. O eixo estrategicamente se desloca para estes grupos, expropriados e marginalizados de forma sistemática ao longo da história, não apenas em função dos ambientes nos quais vivem e os quais conhecem e dominam, mas também pelo cenário de vulnerabilidade social ao qual encontram-se expostos (HACON, 2013, p. 73).

Por outro lado, existem outros atores que se mantêm associados à dinâmica global capitalista. Estes grupos de atores, estreitamente relacionados ao setor privado, acreditam que a financeirização do capital não entende a manutenção da floresta como alternativa, a não ser que o custo de sua destruição, ou os ganhos com a sua proteção, sejam maiores que o lucro potencial com a sua conservação para uso do mercado (GIOSTRI; NASCIMENTO, 2016).

A partir disso, é possível dizer que a sociedade civil está direta e indiretamente envolvida nas discussões sobre REDD+, participando tanto das negociações sobre assunto ambientais pertinentes ao mecanismo, como também nos debates sobre seus aspectos sociais e econômicos. Entretanto, fica evidente com as duas percepções apresentadas acima que a sociedade civil não é um núcleo indivisível, na medida em que o setor é permeado por divergências, sobretudo quando se diz respeito às múltiplas nuances que compõem o mecanismo de REDD+ (LOURENÇO, 2018). Sendo assim, é possível definir REDD+ como um conceito em disputa.

O problema é que o tensionamento entre esses dois grupos da sociedade civil é permeado por bases desiguais de poder, que sustentam tendências de dominação herdadas de processos histórico-culturais que reforçam modelos dominantes de ser e de conhecer. Logo, Hacon (2013) argumenta que é impossível obter um desfecho no qual a natureza, as comunidades tradicionais e originárias e o setor privado sejam mutuamente beneficiados pelas políticas de REDD+. Isto porque a lógica do mercado diverge de um projeto para este mecanismo onde o objetivo seja a redução da pobreza. Ao contrário, a mercantilização desse mecanismo é benéfica para a dinâmica global capitalista, contribuindo para a marginalização de grupos acometidos pela pobreza e em situação de vulnerabilidade. Diante disso, como a sociedade civil, sobretudo aqueles grupos que representam subjetividades que vivem à margem, tem se organizado para atuar nessa agenda em seus múltiplos níveis?

Internacionalmente, esse núcleo representativo plural toma parte na agenda de debates sobre clima e florestas no âmbito da UNFCCC durante a Convenção do Clima. Nas COPs são realizadas concomitantemente a cúpula de reuniões entre os representantes dos Estados e de grupos técnicos de trabalho. Para além disso, acontecem também os eventos organizados por movimentos civis e pela imprensa internacional. É importante evidenciar que a participação da sociedade civil durante as negociações climáticas é limitada, ao passo em que é condicionada a um credenciamento prévio, a depender da modalidade de participação, sendo elas: (I) parte ou (II) observador (MESQUITA, 2018).

Conforme Mesquita (2018), nota-se uma distinção relevante a depender de como a organização da sociedade civil é registrada. Caso uma dessas organizações seja credenciada como “parte”, é possível que elas acompanhem o evento como membros da delegação oficial de um país (sem direito a fala), participando não só das negociações entre os representantes oficiais e dos debates que ocorrem nos grupos técnicos, como também nos eventos paralelos organizados pela própria sociedade civil. Alternativamente, se o credenciamento for como “observador”, essas organizações podem participar somente dos eventos paralelos.

Considerando a quantidade de reuniões e as restrições de acesso e de fala dos Observadores em cada espaço, existe quase uma cisão no espaço oficial do evento: os representantes oficiais das Partes concentram-se nas negociações, reuniões fechadas e plenárias; e a sociedade civil concentra-se nos *side-events*, conferências de imprensa e plenárias (a depender do tema e da possibilidade de intervenção, participam de outros espaços e de plenárias específicas). Assim, as COP são espaços que possibilitam uma participação ainda restrita [...], na medida em que sua possibilidade de incidência (possibilidade de fala) no espaço oficial é circunscrita (MESQUITA, 2018, p. 37).

Portanto, é possível afirmar que existem barreiras que limitam a participação mais enfática da sociedade civil no processo de tomada de decisões oficial da UNFCCC. Nesse sentido, ao passo em que a agência da sociedade civil é limitada no âmbito das COPs, cabe questionar quais são as outras entradas e espaços utilizados por esse grupo para influenciar nos rumos das políticas sobre clima e floresta, com ênfase especial para o que é decidido sobre REDD+.

Rodrigues (2015) argumenta que em decorrência dessa circunscrição à participação, os grupos da sociedade civil brasileira dispendem seus esforços para participar e influenciar nas deliberações sobre REDD+ em arenas domésticas,

atuando em instâncias locais e nacionais, na medida em que dispõem de recursos políticos, materiais e técnicos que as permitem forjar alianças importantes com os grandes formuladores e decisores de políticas públicas no país. Sendo assim, os desequilíbrios provocados pelas bases desiguais de poder, que ocasionalmente prejudicam as ações da sociedade civil, podem ser suavizados por essas outras ferramentas de controle e incidência no processo de tomada de decisão política.

Uma das arenas nacionais que fomenta o debate dessa agenda é a Comissão Nacional para REDD+. Composta por representantes dos governos federal, estaduais e municipais, a Comissão conta com a presença de quatro representantes da sociedade civil organizada, que se comprometem a discutir a aplicação do mecanismo de REDD+ à nível nacional. Como o intuito desse trabalho é analisar a participação da sociedade civil na CONAREDD+, as próximas subseções darão conta de apresentar brevemente os quatro representantes da sociedade civil, para que na próxima seção seja possível construir uma análise robusta da participação da sociedade civil na instituição. Dessa forma, são os representantes: (I) a Articulação de Povos Indígenas do Brasil, (II) o Conselho Nacional das Populações Extrativistas, (III) o Grupo Carta de Belém e (IV) o Observatório do Clima.

3.3.1 Articulação de Povos Indígenas do Brasil (APIB)

Organização que tem se demonstrado bastante proativa nos debates e negociações sobre clima, floresta e REDD+ é a APIB⁶. Fundada em 2009, a APIB é o órgão nacional de articulação política do movimento de povos originários e representa diferentes lideranças e movimentos regionais de povos da floresta espalhados pelo país, como a Articulação dos Povos Indígenas da Região Sul (ARPINSUL), a Articulação dos Povos Indígenas do Pantanal e Região (ARPINPAN), a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), a Articulação dos Povos Indígenas do Sudeste, a Aty Guasu (Grande Assembleia Guarani-Kaiowá) e a Articulação de Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (APOINME) (SOARES, 2017).

Com relação à agenda de mudanças do clima, florestas e REDD+, a APIB parte da necessidade da garantia de direitos sociais e territoriais das populações da

⁶ Ainda que a agenda climática faça parte da pauta de lutas da organização, o principal objetivo do grupo está, acima de tudo, relacionado à luta pelo território e à autonomia dos povos originários.

floresta. Representantes da organização, como Sônia Guajajara e Francisco Apurinã, têm atuado nas arenas domésticas e internacionais advogando pela demarcação de terras dos povos originários. Isto porque seus territórios ocupam 13% de todo o território nacional, sendo que a taxa de desmatamento nesse contexto é pífia se comparada às taxas relacionadas a outras atividades motoras de desmatamento no Brasil, como a garimpagem e as empreitadas de madeireiras ilegais (SOARES-FILHO *et al*, 2010).

Os povos indígenas da Amazônia enfrentam uma questão paradoxal. Apesar de suas terras abrigarem uma grande extensão florestal, portanto, serem provedoras de serviços ambientais essenciais, [...], os povos indígenas da região são um dos mais vulneráveis às mudanças climáticas. (DOURADO, 2016, p. 234).

Nesse sentido, é possível supor que o posicionamento da APIB tenha como pressuposto a associação entre mudanças do clima, florestas e garantia de direitos territoriais. Por isso, a participação da organização na CONAREDD+ se dá como oportunidade de monitorar e avaliar a implementação de projetos que captam recursos advindos de políticas de REDD+, ao passo em que a grande maioria desses projetos estão sendo implementados de maneira experimental em suas terras (WINKEL, 2013).

3.3.2 Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS)

Com o início do processo de redemocratização do país, aliado à construção participativa de políticas públicas, os mais diversos movimentos sociais estavam engajados com as instituições políticas em vigor. Motivados por esse contexto, pela primeira vez na história do Brasil, seringueiros de toda a região amazônica se reuniram em seu primeiro encontro nacional, com o objetivo de discutir reforma agrária, direito de posse, desmatamento, para além de iniciativas voltadas para o setor da educação, saúde e cultura. Resultado disso foi que em 1985, o CNS foi criado no município de Xapuri, Acre, a partir da mobilização por reforma agrária e para trazer visibilidade a um segmento da sociedade brasileira marginalizado na época: os seringueiros (TENÓRIO, 2018).

O CNS, fundado em 1985, por um grupo de seringueiros, entre eles Chico Mendes, é internacionalmente conhecido por sua visão e missão de proteção às florestas e ao uso sustentável da Amazônia. Através da luta pela terra em prol da criação de Unidades de Conservação (UC) de uso sustentável, da organização social, da produção e da conservação do meio ambiente, é atuante há mais de 30 anos, com ações efetivas em 9 estados da Amazônia (Acre, Amazonas, Amapá, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins) e, recentemente, envolvendo o bioma do cerrado. (TENÓRIO, 2018, p. 16-17).

Tratando-se das discussões que ocorrem na CONAREDD+, o CNS não delimita um posicionamento institucional em relação às discussões que ocorrem em plenária. Logo, a partir do que foi mencionado acima, supõe-se que a organização opta por atuar junto das comunidades. Seus representantes trabalham transversalmente com as agendas de mudanças do clima e desmatamento, acompanhando somente de forma geral os debates sobre REDD+. O foco, portanto, é no incentivo e garantia da participação das comunidades tradicionais, atuando especificamente nas discussões em curso sobre as salvaguardas de REDD+ e na defesa de uma construção coletiva do mecanismo em território nacional.

3.3.3 Grupo Carta de Belém (GCB)

Criado enquanto um dos resultados do seminário “Clima e Floresta – REDD e mecanismos de mercado como solução para a Amazônia?”, o GCB é composto por organizações e movimentos socioambientais, agricultores familiares e camponeses, quilombolas, movimento de mulheres, populações ribeirinhas e povos originários. O Grupo se organiza a partir da crítica às falsas soluções mercadológicas frente às crises ambiental e climática. Desde então, seus representantes têm atuado nacional e internacionalmente, sobre os marcos legais e políticas em processo de construção para lidar com as agendas de clima, florestas, usos da terra e biodiversidade (TERRA DE DIREITOS, 2009).

O objetivo com a criação do grupo foi de contestar o suposto consenso entre a sociedade civil organizada no que diz respeito ao debate sobre pagamentos de serviços ambientais (PSA), como o REDD+, por exemplo. De acordo com o GCB, a compensação por meio do mercado de carbono cria um instrumento com brechas, na medida em que permite o não cumprimento de compromissos e acordos climáticos. Portanto, acredita-se que mecanismos de compensação adiam um debate fundamental para lidar com as mudanças do clima: a mudança nos padrões de

produção e consumo, que por consequência fomentam a financeirização dos recursos dispostos na natureza (LOURENÇO, 2018).

Inicialmente, o GCB não participava institucionalmente dos espaços de discussão sobre REDD+, sendo muitas vezes denominado “anti-REDD”. No entanto, esse posicionamento estratégico foi se alterando aos poucos, sendo que atualmente o Grupo está engajado nesse debate de modo a garantir que as políticas e projetos de REDD+ não envolvam o mercado. Enquanto parte da CONAREDD+, sua atuação tem sido baseada na defesa de direitos territoriais e do livre acesso à agrobiodiversidade (LOURENÇO, 2018).

As salvaguardas de REDD+ e sua aplicação no Brasil são fundamentais para as discussões que o GCB gostaria de fomentar no âmbito da Comissão. Uma vez que é necessário construir um sistema robusto de vigilância dos projetos de REDD+ no Brasil, entende-se que as salvaguardas seriam o primeiro passo para que seja possível conquistar resultados positivos, ao mesmo tempo em que garante direitos das populações que são alvos desses projetos (LOURENÇO, 2018).

3.3.4 Observatório do Clima (OC)

O OC é entendido como uma coalizão de organizações da sociedade civil brasileira, que surgiu em 2001 com o objetivo de, inicialmente, tentar construir de baixo para cima um consenso sobre a inclusão de florestas no MDL. Esse foi o primeiro esboço do Observatório do Clima. Posteriormente, a rede se estruturou por meio de grupos de trabalho que levariam à cabo discussões sobre quatro agendas fundamentais: (I) mudanças do clima, (II) mudanças no uso da terra, (III) desenvolvimento sustentável e (IV) informação e comunicação (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, [2022]).

A organização teve contribuições importantes para a política climática e florestal brasileira e global, como a confecção de documentos e propostas que foram incluídos no que conhecemos hoje como a PNMC. Um outro exemplo disso é que o Observatório foi responsável por encabeçar a primeira iniciativa não-governamental internacionalmente de cálculo anual de emissões de todos os setores da economia, que foi o Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SEEG). Não só isso, em 2015 a atuação da rede pode ser destacada pela confecção de uma proposta própria de INDC (Intended Nationally Determined Contribution), que foi

determinante na decisão do governo de submeter uma proposta mais ambiciosa no que diz respeito às metas de redução de emissões nacionais (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, [2022]).

Tratando-se da CONAREDD+ e sua agenda de trabalho, o OC e seus representantes defendem a implementação de REDD+ a nível nacional, não se fechando para o possível diálogo sobre mecanismos de mercados e outras estratégias para angariar recursos. Não há um consenso institucional sobre assuntos como *offsets* florestais, compensação ou mecanismos de mercado, mas defendem que assim como outros instrumentos, estes elementos também fazem parte das possíveis estratégias de mitigação das mudanças climáticas. Isto porque acredita-se que integrar o mercado a estratégias nacionais para a aplicação da REDD+ pode gerar fluxos financeiros que incentivam a redução do desmatamento (LOURENÇO, 2018).

4 A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA NA COMISSÃO NACIONAL PARA REDD+

As variáveis que determinam a construção de uma IP mais democrática e plural, como o desenho institucional, por exemplo, são os elementos fundamentais para uma análise sobre participação social na CONAREDD+, uma vez que são elas que delimitam o curso de ação possível a ser percorrido institucionalmente. Mesmo assim, é necessário reconhecer que a Comissão tem uma dinâmica própria de operacionalização, muitas vezes não expressando o que foi previsto normativamente no ato de sua criação.

Ou seja, a realidade das deliberações e das resoluções enquanto produtos dos debates que ocorreram no âmbito desta IP podem ou não corresponder às expectativas que foram formalizadas inicialmente. E é por isso que, para além do desenho institucional e da capacidade de agência, as principais variáveis analíticas para esta pesquisa, os resultados obtidos com o processo deliberativo são particularmente significativos e serão apresentados durante este capítulo, relacionados, sobretudo, às variáveis destacadas anteriormente.

A partir disso, esse trabalho buscou verificar se os resultados das resoluções e decisões tomadas na CONAREDD+ entre os anos de 2016 e 2021, tendo em vista os limites e potencialidades configurados a partir do seu desenho institucional e da capacidade de agência de seus participantes, refletem o posicionamento da sociedade civil organizada, que inicialmente foi representada pela APIB, o CNS, o GCB e o OC, e que, após uma reformulação no ano de 2019, passou a ter representação única na figura do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC). Fundamentalmente, esse processo analítico será realizado com base em características específicas das IPs, como proporcionalidade, regras de votação, condições materiais e cognitivas dos atores e poder de vocalização.

Sendo assim, a hipótese desta pesquisa é de que a criação da CONAREDD+ em 2015, identificada como estrutura fundamental na regulação das políticas voltadas para a redução de emissões, representaria a descentralização política das decisões da agenda climática e florestal brasileira. Isso fomentaria a participação social e transformaria essa estrutura em espaço de legitimação das decisões e de assessoramento na construção de uma estratégia nacional para a condução das políticas de REDD+. No entanto, sua efetividade como arranjo participativo seria

limitado, o que se justificaria pela conjunção de duas características estruturais: seu desenho institucional se configuraria como pouco democrático e, por isso, um conjunto plural de atores da sociedade civil contaria com baixa capacidade de influenciar o processo de tomada de decisões e, portanto, os seus resultados, caracterizando sua presença como pouco efetiva.

Isto é, ainda que exista o esforço para construir espaços de diálogo plurais, supõe-se que IPs como a CONAREDD+ não conseguem dar conta das múltiplas perspectivas existentes e que disputam essa agenda. Nesse sentido, cabe investigar como as organizações da sociedade civil tem se mobilizado, compartilhado conhecimento e se organizado para angariar recursos que as permitam influenciar no processo decisório e de formulação de políticas públicas para o clima e florestas. Na esteira desse processo, questiona-se também a possibilidade de observar manifestações de propostas que se contrapõem às soluções da geoengenharia e da mercantilização da natureza, entendidas aqui enquanto narrativas hegemônicas para a solução da questão climática.

Essa resposta hipotética exigiu a construção de um modelo analítico baseado nas discussões proporcionadas pela literatura sobre democracia e participação social, reforçadas com algumas considerações e argumentos do pensamento pós/decolonial e suas vertentes. É importante ressaltar a necessidade dessa nuance pois, conforme Ballestrin (2014), os modelos hegemônicos sobre democracia não são capazes de produzir reflexões sobre participação em contextos permeados por bases desiguais de poder. Por esse motivo, é preciso reforçar o argumento apresentado durante o primeiro capítulo desta dissertação de que as perspectivas pós e decoloniais poderiam agregar ao pensamento democrático, tendo em vista que existiria uma abertura maior para pensar os processos de participação a partir das experiências externalizadas por grupos historicamente excluídos do sistema deliberativo proposto na modernidade.

Nesse mesmo caminho, argumenta-se que essas experiências podem, sobretudo, ser observadas nos esforços de re-existência e construção política alternativa com base na vida em comunidade. Essa percepção sobre comunidade, relacionada aqui à ideia de lugar como conceituou Escobar (2005), remetem às vivências plurais que salvaguardam as condições necessárias para a resistência à tendência universalizante promovida pela democracia moderna. Dito isso, é importante lembrar que, ainda que resistam, os agentes desses grupos

subalternizados não estão isolados às influências da modernidade. Na verdade, seu processo de construção política, cultural e de participação social ativa se dá em diálogo com ela.

Essa dinâmica social é conhecida na literatura decolonial como *lócus fraturado* e diz respeito à capacidade das comunidades originárias, por exemplo, de conseguirem manter modos criativos de pensamento, comportamento e vida em comunidade, ao mesmo tempo em que se transformam e transformam sua realidade e relacionalidade, com o objetivo de tornar possível a construção de pontes entre mundos distintos (LUGONES, 2014). Isto é, reafirmam sua ontologia a partir da adaptação do que lhe é proposto, constituindo agência performada em um contexto de tensionamento entre diferentes mundos, fugindo das dicotomias hierárquicas e violentas herdadas do processo de colonização e influenciando o modelo de democracia que nós conhecemos ainda hoje.

Desse modo, para que seja possível dimensionar esses conceitos com a análise proposta, é preciso relacionar as variáveis levantadas a partir do modelo analítico construído no capítulo 1, com as argumentações que surgem durante as reuniões da CONAREDD+. A dificuldade que emerge nesse contexto é a impossibilidade de participar desses encontros e observá-los *in loco*. Dessa forma, a principal fonte dos dados que serão apresentados e analisados durante esse capítulo são as atas produzidas pela secretaria executiva desta IP.

As atas registram os atos de fala, ou seja, os discursos políticos produzidos pelos atores no processo deliberativo que sinalizam posições políticas, conflitos, consenso e propostas (KRÜGER, 1998 APUD TATAGIBA, 2002). Por outro lado, elas são um 'registro filtrado das reuniões' (PERISSINOTO e FUKS, 2007), pois são elaboradas por pessoas que as presenciam, geralmente os secretários dos conselhos, o que os torna mediadores ao ato da fala, o que pode significar um limite em termos da qualidade do registro e gerar rendimentos analíticos diferenciados [...]. (CUNHA, 2009, p. 240).

Logo, estes documentos registram oficialmente o processo de tomada de decisões que ocorre durante as reuniões ordinárias e extraordinárias da Comissão, mesmo que não sejam um retrato exato do que está sendo descrito. Ainda assim, a verificação e análise das informações disponíveis só será possível pois a CONAREDD+ manteve um calendário regular de reuniões durante o recorte temporal escolhido, com as atas das reuniões atualizadas.

Tabela 2 – Número de Atas Disponíveis e Analisadas

Atas	Período						
	Ano	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nº de atas analisadas		8	14	13	0	3	11

Fonte: elaboração própria (2021).

A quantidade de atas disponíveis para acesso no site do MMA, como mostrado na tabela acima, indica que a Comissão operou de modo contínuo entre os anos de 2016 e 2021, ainda que com algumas alterações importantes que levaram a não realização de reuniões em 2019. Para além das reuniões da CONAREDD+ em si, foram contabilizadas também as reuniões que ocorriam no âmbito das Câmeras Consultivas Temáticas (CCTs), ou Grupos de Trabalho Técnico (GTTs), como passam a ser chamadas após a reestruturação de 2019, cujas discussões serviram de subsídio para as deliberações que ocorreram na plenária.

Com o objetivo de processar os dados dessas atas e direcioná-los para uma análise crítica sobre a participação da sociedade civil na Comissão, foi utilizada a análise de conteúdo como principal técnica de interpretação de informação durante essa etapa da pesquisa. Cappelle, Melo e Gonçalves (2003) argumentam que “a análise de conteúdo abrange as iniciativas de explicitação, sistematização e expressão do conteúdo de mensagens”, de modo que seja possível produzir explicações a respeito do texto/discurso em processo de análise. Um exemplo seria desvendar quais efeitos poderiam ser produzidos pelos discursos proferidos durante as reuniões a partir do que está registrado nas atas publicadas pela CONAREDD+ e por suas CCTs/GTTs.

Por isso, essa proposta de uma leitura mais profunda de um determinado texto/discurso busca desvendar o que pode estar subentendido na mensagem. Ou seja, é um projeto de investir a atenção do pesquisador e do leitor na presença e/ou ausência de determinados elementos no conteúdo analisado, superando um esforço meramente descritivo e os dados manifestos que um documento pode conter. Assim, é possível realizar uma análise capaz de abranger tanto o conteúdo latente dos documentos selecionados, como também as percepções e a interpretação do pesquisador (SILVA; GOBBI, SIMÃO, 2004).

Para que seja possível aplicar a análise de conteúdo criticamente, duas perguntas deverão dar base ao processo de aplicação desta técnica. Estas perguntas

tiveram sua formulação orientada pelos três princípios apresentados por Ling (2017) em seu esforço de “mundializar” às Relações Internacionais, introduzidos ao fim do primeiro capítulo desta dissertação. Com base nesses princípios, foram depreendidos os seguintes questionamentos: (1) em que medida a institucionalidade da Comissão e as resoluções produzidas por ela refletem a multiplicidade de perspectivas e interpretações que surgem durante os debates em plenária e (2) existem disparidades na utilização do direito ao discurso ao longo dos anos de funcionamento da Comissão?

Por fim, encerrada a apresentação sobre os procedimentos metodológicos desta etapa da pesquisa, na próxima seção inicia-se a análise das variáveis fundamentais para o trabalho proposto e suas dimensões, que são o desenho institucional e a capacidade de agência. Em seguida, será verificada a correspondência entre o conteúdo dos discursos da sociedade civil registrados nas atas, confrontando-os com os resultados normatizados nas resoluções publicadas pela plenária da CONAREDD+. Não só a análise das variáveis centrais, como também a análise das resoluções, estarão divididas em dois recortes temporais: inicialmente, de 2016 até 2018 e, em um segundo momento, de 2019 até 2021. Ao final, será realizado um balanço comparativo entre esses dois períodos, para que seja possível sinalizar as rupturas e continuidades que se destacaram no histórico da instituição.

4.1 Primeira fase (2016-2018): institucionalização pela contestação

Diante da contextualização proporcionada na seção anterior, o objetivo desta seção é de nos debruçarmos sobre as variáveis que impactam o desempenho democrático desta IP (AVRITZER, 2008). Nesse estudo em específico, como exposto no modelo analítico ao fim do capítulo 1, para analisar o desenho institucional, duas são as dimensões fundamentais: proporcionalidade e regulamento de votação. A partir da proporcionalidade, a intenção é de verificar se os assentos da Comissão estão equitativamente divididos entre os principais grupos de interesse na agenda de discussão, sendo eles: governo federal, governos estaduais, governos municipais e sociedade civil organizada.

Quadro 3 – Membros da CONAREDD+ (2016-2018)

Núcleo representativo	Atores/instituição	Titular/suplente
Governo federal	André Andrade (CC-PR)	Titular
	Milena Medeiros (CC-PR)	Suplente
	Sidney Medeiros (MAPA)	Titular
	Flávio Silva (MAPA)	Suplente
	Márcio Rojas (MCTIC)	Titular
	Andréa Portela (MCTIC)	Suplente
	Marco Pavarino (MDA)	Titular
	Pedro Bavaresco (MDA)	Suplente
	Ana Champloni (MF)	Titular
	Marco Araújo (MF)	Suplente
	Paulo Chiarelli (MRE)	Titular
	Luiz de Andrade F. (MRE)	Suplente
	Luz M. Maciel (SG-PR)	Titular
	Miriam Licnerski (SG-PR)	Suplente
	Jair Schmitt (MMA)	Titular
Monique Ferreira (MMA)	Suplente	
Governos estaduais	Magaly Medeiros (AC)	Titular
	Antônio Stroski (AM)	Suplente
	Maurício Philipp (MT)	Titular
	Ronaldo Lima (PA)	Suplente
Governos municipais	Ezízio Barbosa (GO)	Titular
	Robson Damasceno (RO)	Suplente
Sociedade civil organizada	Elcio Machineri (APIB)	Titular
	Mariano Cenamo (ODC)	Suplente
	Edel Tenório (CNS)	Titular
	Leticia Turra (GCB)	Suplente

Fonte: elaboração própria, com base em MMA (2016a).

Observando atentamente o quadro 3, é possível concluir que a distribuição de membros entre os diferentes núcleos representativos que fazem parte da Comissão

é altamente desigual. Ao passo em que o governo federal, entre seus representantes titulares e suplentes, conta com 16 assentos, ocupados por membros de diferentes ministérios e secretarias, por outro lado, os governos estaduais e a sociedade civil contam apenas com 4 assentos cada, valor equivalente a 1/4 do número total de representantes do governo federal.

Mesmo que o direito ao voto na Comissão, de acordo com o regimento interno, seja exclusivo dos membros titulares, ainda assim os representantes do governo federal dominam a plenária da CONAREDD+. Isso nos indica que, em termos de proporcionalidade na distribuição de membros, a Comissão promove a predominância de discursos institucionais e bastante ligados aos interesses governamentais, em detrimento da ampla participação de outros grupos também preocupados com a discussão e decisão sobre os rumos da política de REDD+ no Brasil. Ou seja, as decisões passam a integrar majoritariamente a visão dos órgãos governamentais, sobretudo de setores do poder Executivo (VITALE, 2016).

Nesse sentido, verifica-se a ausência da pluralidade, como foi proposto por Walsh (2008), como elemento fundacional de uma nova institucionalidade política da participação social na modernidade. Isto é, se a CONAREDD+ em algum momento sinalizou pela construção de um projeto sociopolítico distinto do que já está em vigor, especialmente a partir da internalização das Salvaguardas de Cancún que orientam de fato essa proposta, ela não cumpre essa promessa quando institucionaliza uma plenária desproporcionalmente ocupada por diferentes núcleos representativos, com dominação de representantes do governo sobre os outros entes da Federação e também sobre grupos socialmente marginalizados e que estão minimamente representados por organizações da sociedade civil.

Contudo, a trajetória da Comissão não é linear, na medida em que não é marcada pelo consenso com o que foi previsto pelo regimento interno. Exemplo disso é que em prol da ampliação da participação na CONAREDD+, seus membros trabalharam para a abertura de mais assentos, com atenção especial para os representantes da sociedade civil.

Adriana Ramos (OC) defendeu que a participação da sociedade civil na CONAREDD+ deveria ser ampliada, de modo a contemplar mais setores, e que isto estaria em consonância com as diretrizes da UNFCCC para REDD+ (CONAREDD+, 2016b, p. 7).

Carlos Rittl (OC) reiterou a fala de Edel Tenório (CNS) sobre a limitação de vagas para a sociedade civil e chamou atenção para o grande número de sugestões e interessados em participar e questionou se haverá uma devolutiva à CONAREDD+ sobre o avanço do processo (CONAREDD+, 2016a, p. 9)

Esses registros das atas da 1ª reunião ordinária e 1ª reunião extraordinária, respectivamente, mostram o alinhamento entre representantes da sociedade civil no esforço de ampliar os assentos para o seu núcleo. Isto é, logo nas primeiras reuniões são expressados o desejo de fortalecimento da participação social na Comissão diante de uma institucionalidade marcada pela disparidade representativa. Algo importante a ser destacado é que o registro indica que existe um grande número de interessados em participar da CONAREDD+, sinalizando que a falta de proporcionalidade entre os assentos distribuídos para a participação na plenária não pode ser atribuído ao desengajamento desses atores, mas sim aos parâmetros institucionais pré-estabelecidos pelo regimento interno.

Thelma Krug (MMA) informou que o Ministério do Meio Ambiente está trabalhando na revisão do Decreto nº 8576/2015, visando ampliar a participação da sociedade civil na Comissão, conforme demanda do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas quando da indicação dos atuais representantes. A proposta é que sejam criadas duas vagas adicionais à sociedade civil e uma vaga adicional para representação estadual, além da adequação dos Ministérios à configuração atual das pastas (CONAREDD+, 2016c, p. 3);

Por outro lado, esse registro da 2ª reunião ordinária denota o esforço da secretaria executiva, na figura de Thelma Krug enquanto presidente da Comissão na época, em acatar as sugestões dos membros da sociedade civil para transformar a institucionalidade vigente. Ainda que isso não tenha sido efetivado em norma por meio de uma resolução, ou seja minimamente satisfatório, a iniciativa de revisão do decreto em conjunto com outros membros do MMA desenha a tentativa de equilibrar a desproporcionalidade característica dessa IP. Ainda assim, somente trabalhar na ampliação de assentos não é suficiente. É necessário visitar também os procedimentos de votação internalizados pela CONAREDD+.

No que diz respeito ao regulamento de votação, o desejo é de identificar quem são os responsáveis pela normatização do regimento interno, como funcionariam os procedimentos de votação e quem são os membros com direito a voz e voto. De acordo com o Artigo 16 da Portaria nº 143 do MMA (BRASIL, 2016d), de 9 de maio

de 2016, que publica oficialmente o regimento interno da Comissão, as decisões da CONAREDD+ deverão ser tomadas preferencialmente por consenso e, em casos de impasse, com a aprovação de no mínimo dois terços dos membros presentes.

Um outro elemento fundamental pra entender a dinâmica de votação também manifesto no regimento interno é que o quórum mínimo para que as reuniões ocorram seja de 5 membros dentre os listados na tabela 3. Quais são as implicações disso? Isso quer dizer que as reuniões da Comissão estão passíveis de acontecer somente com a presença de representantes do governo federal, ao passo em que contam com 16 representantes entre titulares e suplentes. Ainda que apenas os titulares sejam dotados do direito ao voto, o problema da desproporcionalidade mencionado anteriormente afeta o modo como a votação das resoluções ocorre.

Diante de um impasse, por exemplo, mesmo que os representantes dos governos estaduais, municipais e da sociedade civil formem um bloco para a votação de uma resolução, em termos numéricos não seria possível superar os votos dos representantes do governo federal. De todo modo, é imprescindível sinalizar que isso não quer dizer que os interesses dos representantes do governo federal sejam homogêneos. Cada um representa a contribuição e os interesses dos seus respectivos ministérios e secretarias.

Dessa forma, é possível depreender que a conjunção entre os problemas que existem entre a disparidade representativa e a desigualdade de influência no processo deliberativo gera a construção de resoluções respaldadas institucionalmente, mas que são construídas a partir de um referencial normativo e discursivo totalizante e aparentemente consensual (INAYATULLAH; BLANEY, 2004). Isto é, na medida em que a maioria votante e, portanto, a favor de uma determinada proposta, é favorável a um tipo de “mapa” específico sobre como conduzir o caminho da política de REDD+ brasileira, delinea-se uma dinâmica de silenciamento e apagamento em um ambiente construído tendo em perspectiva o agenciamento plural e manifesto como pedra angular.

Art. 12 e 15, Adriana Ramos (OC) afirmou que a participação efetiva da sociedade civil na implementação de REDD+ depende de capacidade para influenciar as deliberações da CONAREDD+ e que a composição prevista no Decreto 8576/2015 era insuficiente para assegurar isso. [...]. Por fim, defendeu que o modelo de decisão por 2/3 (dois terços) de aprovação favoreceria o governo federal, que conta com maior número de representantes na CONAREDD+ e tem todos os seus representantes baseados em Brasília, o que facilita o comparecimento às reuniões

(CONAREDD+, 2016b, p. 10).

O Plenário chegou a um consenso de que um modelo que assegurasse que o governo federal não tivesse votos suficientes para aprovar unilateralmente uma matéria. Isso implicaria em alterar também o teor do Art. 12, do quórum mínimo para a realização das reuniões (CONAREDD+, 2016b, p. 11).

Esses dois trechos da ata da 1ª reunião ordinária da CONAREDD+ registram justamente o início desse movimento de mudança do procedimento de votação da plenária. De imediato, a composição para a votação prevista no regimento interno, levada em conta também no Decreto nº 8576/2015 (BRASIL, 2015), é identificada como um problema de preocupação de todos os membros da Comissão. Ou seja, o modelo inicialmente proposto não atenderia às aspirações concernentes aos trabalhos que seriam desenvolvidos pela IP.

A fórmula encontrada foi a de aprovação com $\frac{3}{4}$ (três quartos) dos votos dos presentes e quórum mínimo de 5 representantes do governo federal e 3 representantes de Estados, Municípios e Sociedade Civil (CONAREDD+, 2016b, p. 12).

Tendo em vista esse novo modelo de deliberação, a CONAREDD+ consegue criar uma janela de oportunidade para a validação de conhecimentos e experiências que estão para além da vivência na modernidade. Nesse contexto, entra em jogo a capacidade das comunidades originárias e tradicionais de representar o mundo e o que vem sendo discutido sobre REDD+ em seus próprios termos (SANTOS; MENDES, 2018). Não necessariamente esse novo modelo garantiria a inclusão dos argumentos desses grupos em sua totalidade, mas possivelmente daria a eles maior capacidade de frear iniciativas diametralmente opostas aos seus interesses e necessidades.

Falar sobre o problema da desigualdade de influência no processo deliberativo é tratar também sobre variáveis que estão para além da estrutura da Comissão. Sendo assim, é preciso tangenciar a segunda variável de análise desta pesquisa: a capacidade de agência. Entende-se por capacidade de agência o nível de empoderamento dos atores participantes da plenária em impactar as deliberações. Nos termos de Inoue (2016), isso pode ser através do estabelecimento de agendas, influência na elaboração das normas que regimentam a Comissão, ou até mesmo no monitoramento das atividades em curso.

Para este trabalho, três dimensões de análise concernentes à capacidade de

agência são mais relevantes, sendo elas: condições materiais, condições cognitivas e poder de vocalização. As condições materiais dizem respeito ao nível de acessibilidade das reuniões a partir, por exemplo, da existência, ou não, de orçamento para custeio das viagens até o local onde a plenária da CONAREDD+ ocorre.

Edel Tenório (CNS) lembrou da importância de se oferecer prazos razoáveis para a análise dos documentos, de modo a permitir uma análise mais ampla por parte das entidades da sociedade civil representadas na CONAREDD+. Questionou também se há previsão de disponibilidade de recursos para custear a participação dos representantes nos compromissos da CONAREDD+.

[...]

Carlos Rittl (OC) observou que tal apoio financeiro é fundamental para garantir participação efetiva na CONAREDD+, apontando que essa seria uma boa oportunidade para uma parceria de cooperação internacional (CONAREDD+, 2016a, p. 13).

Estes dois excertos da ata da 1ª reunião extraordinária revelam o interesse, sobretudo dos representantes da sociedade civil, nas condições de acesso às reuniões. Isto porque não necessariamente os grupos das organizações da sociedade civil tem correspondentes fixos em Brasília, que é onde acontecem as reuniões da CONAREDD+. Desse modo, estes trechos nos indicam a necessidade que os membros desse núcleo representativo têm de custeio das despesas para participação nas deliberações. Um resultado possível desse problema é a dificuldade de participação plena da sociedade civil nos processos de tomada de decisão que ocorrem no âmbito desta IP.

Mais uma vez, é possível destacar a participação predominante dos representantes associados ao governo federal, ao passo em que tem todos os seus membros alocados em Brasília, o que facilita o acesso às reuniões. Essa dinâmica dialoga com a ideia de Scholte (2004) de que os mecanismos de governança global e, nesse caso, de participação social, favorecem a atuação dos agentes atrelados aos detentores de poder e, logo, aos centros de poder político e econômico.

Com relação às condições cognitivas, que auxiliam na determinação da capacidade de agência dos atores em questão, a ideia é revelar se a linguagem utilizada na plenária da CONAREDD+ é verdadeiramente compreendida pelos participantes.

Edel Tenório (CNS) apresentou o Plano de Trabalho da CCT Salvaguardas, enfatizando que esse documento deveria ser melhorado e objeto de trabalho de todos. Destacou a importância do papel dos representantes de povos e comunidades tradicionais como multiplicadores dessas informações. Ressaltou o desafio de adequar a linguagem técnica a uma linguagem direta e acessível (CONAREDD+, 2016c, p. 5).

Edel Tenório (CNS) complementou que, apesar do tema complexo, a oficina propiciou adequar a linguagem para um público mais amplo que até então não tinha envolvimento no tema. Ressaltou que o evento demonstrou que os participantes têm conteúdo a aportar, mas o grande desafio é a linguagem usada nas discussões (CONAREDD+, 2017c, p. 5).

Ambos os trechos do discurso da Edel Tenório (CNS) registram a necessidade de descomplexificar a linguagem utilizada em plenária. Isso nos dá indícios de que é mantida na Comissão a utilização de uma linguagem considerada técnica e científica, mas afastada da realidade dos participantes que representam as comunidades originárias, por exemplo. Por sua vez, a utilização desse léxico nas reuniões da CONAREDD+ é responsável por comprometer a participação pública e democrática, desqualificando a presença e contribuição dos membros externos à comunidade científica e restringindo o debate apenas àqueles representantes considerados especialistas (SWYNGEDOUW; BOELEN, 2018)

Elcio Manchineri (APIB) comentou sobre a participação de representantes de povos indígenas nas três Câmaras e que foi de grande aprendizado tratar sobre os temas e todos os conceitos aprendidos. Pontuou que o Comitê Indígena de Mudanças Climáticas (CIMC) é um espaço de diálogo e alinhamento entre os representantes indígenas das 3 CCTs. Relatou que foi realizada uma oficina no âmbito do CIMC sobre a implementação da ENREDD+ e distribuiu o relatório desse encontro aos presentes (CONAREDD+, 2017a, p. 6);

Em contrapartida a essa tendência ao silenciamento e apagamento da presença de representantes dos povos originários na IP, a solução encontrada é a utilização do CIMC como uma plataforma que pode oferecer aportes para a participação plena nas deliberações em curso na Comissão. Criado em 2016, o CIMC seria o espaço que foi consolidado como referência para o “diálogo e alinhamento entre setores do governo, sociedade civil e movimento indígena para o tema de mudanças climáticas” (IPAM, 2018, p. 3). Diante dessas condições, ainda é preciso questionar se a sociedade civil consegue se manifestar apropriadamente por meio dos discursos, conhecido como poder de vocalização.

Tratando-se do poder de vocalização, o objetivo é entender se há

oportunidades para que os atores expressem seus interesses. Cunha (2009) relaciona o poder de vocalização dos agentes às possibilidades de exercício do direito a voz enquanto um ato político, de modo a influenciar o contexto em que está inserido.

Tabela 3 – Capacidade de vocalização por núcleo representativo durante as reuniões da CONAREDD+ (2016-2018)

Núcleo representativo	Quantidade de discursos							Total
	2016		2017			2018		
	1 ^a RO	1 ^a RE	2 ^a RO	3 ^a RO	2 ^a RE	4 ^a RO	5 ^a RO	
Governo Federal	34	51	37	29	44	32	22	249
Governos Estaduais	17	11	6	2	14	6	9	65
Governos Municipais	2	0	0	0	3	0	0	5
Sociedade Civil Organizada	17	28	13	6	22	5	2	93

Legenda: RO = reunião ordinária; RE = reunião extraordinária.

Fonte: elaboração própria, com base em CONAREDD+ (2016a, 2016b, 2016c, 2017a, 2017b, 2017c, 2018).

Diante desses dados, é possível sinalizar que a CONAREDD+ não dá conta da pluralidade que permeia a IP e restringe a possibilidade de se pensar os rumos das políticas e estratégia nacional para REDD+ brasileira somente a partir dos posicionamentos legitimados pelo pensamento hegemônico, vide aqueles relacionados aos interesses do governo federal. Essa configuração poderia ser traduzida em exclusão e despolitização da agenda de florestas e REDD+ no país. E pelo contrário, com base no argumento de Querejazu (2020) a Comissão deveria promover espaços que reconheçam a complexidade das diferentes formas de ser e desenvolver uma governança que tenha por essência a convivência entre mundos que estão para além do convencional.

Para verificar os argumentos apresentados ao longo desta seção, na próxima subseção será realizado uma análise de conteúdo da Resolução nº 6, aprovada em plenária pela CONAREDD+ em 6 de julho de 2017. O texto da resolução tangencia a distribuição dos limites de captação de pagamentos por resultados de redução de emissões provenientes do desmatamento no bioma Amazônia.

4.1.1 Resolução nº 6, de 6 de julho de 2017

Publicada no início de julho de 2017, a resolução nº 6 da CONAREDD+ dispõe sobre a distribuição dos limites de captação de pagamentos por resultados de redução de emissões provenientes do desmatamento na Amazônia. Por meio dos seus artigos, ela define as porcentagens que cada ator envolvido terá direito diante dos recursos recebidos, sendo que os pagamentos serão restritamente divididos entre o governo federal e os governos estaduais que contemplam a Amazônia Legal (Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins) (CONAREDD+, 2017d).

Nesse sentido, determina-se nesta resolução por meio do artigo 4 que ao governo federal serão destinados 40% do total dos recursos, em decorrência de suas iniciativas pela conservação de florestas nativas através das Unidades de Conservação (UCs) e Terras Indígenas (TIs). Por outro lado, aos estados e unidades federativas, mediante o artigo 5, reserva-se 60% do dinheiro recebido, a serem distribuídos com base na redução do desmatamento, para além da contribuição com a taxa de conservação de floresta nativa nas UCs e TIs (CONAREDD+, 2017d). Entretanto, ainda que tenha sido aprovada, o texto da resolução não inclui integralmente o que os membros da sociedade civil solicitaram que fosse incluído.

Edel Moraes (CNS) e Elcio Manchineri (APIB) ressaltaram a necessidade de o texto da resolução reconhecer expressamente o papel dos povos e comunidades tradicionais na manutenção de áreas de floresta nativa e sugeriu a participação do governo federal no critério de área de floresta nativa. Afirmou que o apoio a povos indígenas e povos e comunidades tradicionais é feito majoritariamente pelo governo federal e que apenas alguns Estados se destacam na relação com esses públicos (CONAREDD, 2017b, p. 6).

Ao colocar esse trecho da ata da segunda reunião extraordinária e o conteúdo dos artigos 4 e 5 da resolução nº 6 em perspectiva, é possível perceber a falta de reconhecimento do papel dos povos originários e comunidades tradicionais na conservação da floresta nativa, que são os maiores contribuintes para redução do desmatamento e, conseqüentemente, para os resultados obtidos diante da CQNUMC. Isto é, a ausência da menção a esses atores centraliza o protagonismo das ações de combate ao desmatamento e degradação florestal na figura dos governos federal e estaduais, sem levar em consideração o papel de outros atores.

Enquanto traço da colonialidade que permeia a CONAREDD+, o não reconhecimento da importância do trabalho de povos originários e comunidades tradicionais no texto da resolução nº 6 revela uma dinâmica de invisibilização de certos grupos, na medida em que os coloca à margem do processo de construção política e de tomada de decisão. Essa tendência indica um esforço de salvaguardar o discurso e a centralidade de atores hegemônicos em detrimento de subjetividades e agenciamentos alternativos (SILVA; BALTAR; LOURENÇO, 2018), fator que também tem relação com a disparidade representativa indicada na seção anterior.

Essa dinâmica se manifesta novamente quando se discute a normatização ou não de mercados voluntários de carbono no contexto brasileiro. Ainda no debate do artigo 5, discutia-se a inclusão de um inciso que reconheceria a possibilidade de governos estaduais e entidades federativas de captarem recursos advindos da compensação da redução do desmatamento por meio de esquemas voluntários ou regulados de compensação de emissões (CONAREDD+, 2017d). A questão é que uma boa parte dos representantes da sociedade civil, associados ao representante do MRE, não foram favoráveis a inclusão desse parágrafo no texto da resolução.

Leticia Tura (GCB), Rafael da Soler (MRE), Edel Moraes (CNS) e Elcio Manchineri (APIB) afirmaram que a inserção do parágrafo sobre compensação e mercados voluntários fugia ao escopo de discussão da resolução nº 6, distribuição de limites de captação, e que o texto proposto poderia estar em conflito com o mandato e a competência da CONAREDD+ estabelecidos pelo Decreto nº 8576/2015 e por seu regimento interno, portaria MMA nº 143 de 2016 (CONAREDD+, 2017b, p. 6).

Já a posição dos governos estaduais e entidades federativas diante dessa proposta era diametralmente oposta.

Magaly Medeiros (AC) e Antonio Stroski (AM) afirmaram que a posição dos Secretários de Meio Ambiente dos Estados Amazônicos era por não avançar na aprovação da Resolução nº 6 enquanto não houvesse a garantia quanto a abertura das discussões sobre compensação. Segundo eles, esse seria o momento, com muitos Estados já dispendo de regulamentação específica para a prática e com sinalizações positivas de dirigentes do MMA. (CONAREDD+, 2017b, p. 8).

A partir desse tensionamento, identifica-se um impasse na plenária da CONAREDD+ com relação aos encaminhamentos possíveis para a regularização ou não dos mercados voluntários de compensação no Brasil. Se por um lado a sociedade civil argumenta pela incompatibilidade do tópico com a discussão da resolução nº 6 e

com o regramento atual para REDD+, os governos estaduais e entidades federativas, com apoio do Observatório do Clima (OC), defendem a construção de um panorama legal que abranja as discussões sobre outras fontes de financiamento e compensação de emissões.

É importante lembrar que a incompatibilidade sinalizada pelos representantes da sociedade civil e do MRE estava de acordo com o andamento do debate internacional sobre mercados de carbono que vinham ocorrendo no âmbito da CQNUMC e durante o processo de conclusão do manual de regras do Acordo de Paris. Isto porque ainda não havia sido definida uma determinação normativa promulgada pela Convenção do Clima que permitisse a associação expressa entre as políticas de REDD+ e o mercado regulado de compensação de emissões.

Leticia (GCB) salientou que os debates na CONAREDD+ não podem ficar limitados aos interesses de Governo Federal, Estados e Municípios. A sociedade civil engloba atores importantes para o combate ao desmatamento e seus posicionamentos e demandas devem ser ouvidos e considerados. Salientou que o uso de reduções florestais para compensação é incompatível com o regramento estabelecido para REDD+ e que tais discussões desviam o foco que deveria recair sobre como os recursos são distribuídos nos orçamentos da União, dos Estados e dos Municípios.

[...]

Pedro Soares (OC) afirmou que o Marco de Varsóvia para REDD+ não veta a prática de compensação de emissões com reduções do setor florestal e que outros setores da economia já participam de mercados por meio do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL). Observou ainda que países como a Noruega têm se mostrado favoráveis à inserção de REDD+ em um mercado. Ressaltou que a definição de um fórum apropriado para as discussões sobre fontes de financiamento e compensação de emissões é necessária e que a CONAREDD+ poderia desempenhar esse papel. (CONAREDD+, 2017b, p. 7).

De todo modo, resultado desse impasse ao fim da reunião foi que o parágrafo foi adicionado ao texto final da resolução em questão, inserido como o inciso segundo do artigo 5. Sendo assim, verifica-se que os interesses manifestados pela sociedade civil não foram normatizados no texto da Resolução nº 6, ao passo em que é mencionado a possibilidade de captar recursos por meio de esquemas voluntários ou regulados de compensação de emissões. Ainda, cabe questionar o que isso representa para o modelo de participação promovido pela CONAREDD+ e qual seria a relação disso com as variáveis desenho institucional e poder de agência.

O resultado das deliberações que tangenciam a resolução nº 6 nos indica que

é um modelo que não empodera verdadeiramente a sociedade civil organizada, sobretudo porque a estrutura em vigor à época não favoreceu a participação efetiva desse grupo. Ou seja, ainda que tenham sido alterados o modelo de votação e o quórum mínimo nas discussões passadas, como mencionado na seção anterior, ainda assim a distribuição de membros, como parte do desenho institucional, não é compatível com o modelo de participação que se deseja promover.

Desse modo, é possível concluir preliminarmente que a capacidade de agência e suas dimensões, ainda que importantes para entender as condições de participação dos diferentes núcleos representativos na CONAREDD+, não tem relação direta com a capacidade da sociedade civil em influenciar o processo deliberativo. Isto é, ainda que os representantes desse grupo se organizem para conseguir o financiamento necessário para participação nas reuniões, construam comissões com o objetivo de promover conhecimento específico sobre o clima de forma acessível e democrática e participem ativamente da plenária por meio dos discursos, não é possível estabelecer uma rede de efeitos dessas variáveis na sua capacidade de construção política no âmbito da Comissão.

Portanto, entende-se que o que limita ou amplia esse poder de influência são os elementos que compõem o desenho institucional desta IP, sendo eles a proporcionalidade e as regras de votação. Nesse caso em específico, essas dimensões que caracterizam o funcionamento da CONAREDD+ dão origem a dois problemas derivados desses elementos, que foram contextualizados na seção anterior, mas que afetam diretamente a capacidade dos membros da sociedade civil, sobretudo a capacidade do representante da APIB, em impactar o conteúdo das resoluções promulgadas pela Comissão. Esses problemas seriam a disparidade representativa e a desigualdade na capacidade de influenciar o processo deliberativo.

Finalmente, na próxima seção será abordado o desenvolvimento das discussões sobre as políticas de REDD+ no Brasil no período de 2019 à 2021. Esse é um momento importante, especialmente em decorrência das mudanças políticas que ocorrem no país e que afetam diretamente a institucionalização da Comissão. Nesse sentido, teremos a oportunidade mais uma vez de verificar em que medida faz sentido pensar no desenho institucional, na capacidade de agência e nas dimensões específicas de ambos. Verificaremos também como isso pode ter relação com o conteúdo da Resolução nº 1, de 22 de julho de 2020, que cria o GTT sobre as Salvaguardas.

4.2 Segunda fase (2019-2021): reestruturação pelo desmonte

O ano de 2019 foi um ano bastante importante para o Brasil e, sobretudo, para os rumos que a institucionalização da CONAREDD+ tomou. Nesta época, após a vitória nas eleições presidenciais de 2018, foi dado início ao governo de Jair Messias Bolsonaro. O projeto de país que o presidente promovia desde sua campanha eleitoral viria a ser colocado em prática após a sua posse, com impactos catastróficos para a governança ambiental brasileira. Iniciou-se o desmonte do MMA e suas subsecretarias, desarticulando operações importantes para o funcionamento efetivo da Comissão.

De acordo com documento publicado pela Associação Nacional dos Servidores de Meio Ambiente (ASCEMA, 2020), tratava-se de um desastre anunciado. Como consta no dossiê, exemplo disso é que já no primeiro dia de seu mandato o presidente promulgou uma reforma ministerial por meio da medida provisória (MP) 870/2019, que posteriormente se transformou na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, extinguindo a Secretaria de Mudanças do Clima e Florestas do MMA. Não só isso, foi extinta também a Divisão de Clima e Energia Renovável (DECLIMA) do MRE, com base no Decreto nº 9683, de 9 de janeiro de 2019.

Com relação à CONAREDD+, o presidente promulgou o decreto nº 10.144, de 28 de novembro de 2019, que reestruturou quase que integralmente a institucionalidade da Comissão. Com essa nova publicação, foi revogado o decreto nº 8.576, de 26 de novembro de 2015, que regulava a forma como a Comissão trabalhou no período de 2016 à 2018, levando à reestruturação da instituição pelo desmonte do que já havia sido construído (BRASIL, 2019). Ou seja, foram anuladas todas as tentativas normalizadas de balancear a participação dos diferentes núcleos representativos que faziam parte da composição anterior da CONAREDD+.

Com a extinção da Divisão de Clima do MRE, que contava com várias subsecretarias no MMA para a coordenação da CONAREDD+, e a transferência do Serviço Florestal Brasileiro (SFB) do MMA para o Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), o decreto não foi uma surpresa (ASCEMA, 2020). Isto porque o governo acabou com estruturas importantes para que os projetos nacionais de REDD+ pudessem existir com base no aporte das múltiplas partes interessadas. Ou seja, esses processos geraram dificuldade de ação coordenada, que existiam em

um momento anterior, entre movimentos sociais e governo no que diz respeito às discussões que estavam ocorrendo no âmbito da Comissão.

Dessa forma, é possível interpretar que existiam no período anterior de trabalho da Comissão não só condições institucionais, como também haviam condições políticas. Logo, a transição na presidência e as mudanças que foram empregadas desde então tiveram impacto determinante para o desenho institucional da CONAREDD+ e para os trabalhos que estavam em andamento em sua plenária. Um exemplo disso é que no ano de 2019 não ocorreram reuniões entre os membros da Comissão e nem entre os membros das CCTs, como mostrado na Tabela 2 no início deste capítulo.

Quadro 4 – Membros da CONAREDD+ (2019-2021)

Núcleo representativo	Atores/instituição	Titular/suplente
Governo federal	Joaquim Leite (MMA)	Titular
	Marta Giannichi (MMA)	Suplente
	Ricardo dos Santos (ME)	Titular
	Peng Yaohao (ME)	Suplente
	João Adrien Fernandes (MAPA)	Titular
	Elvison Ramos (MAPA)	Suplente
	Savio Raeder (MCTIC)	Titular
	Marcio Rojas (MCTIC)	Suplente
	Leonardo Athayde (MRE)	Titular
	Marina Soares (MRE)	Suplente
Governos estaduais	Julie Messias (SEDAM/RO)	Titular
Sociedade Civil Organizada	Oswaldo Lucon (FBMC)	Titular
	Victor Salviati (FAS)	Suplente

Fonte: elaboração própria, com base em Brasil (2020a, 2020b, 2020c).

Ainda assim, é preciso enfatizar que antes mesmo do decreto a CONAREDD+ já estava sendo desarticulada. Já não haviam mais reuniões mensais, conforme é

possível observar nos dados da Tabela 2, além da baixa circulação de informações entre os membros, o que minou as condições de trabalho.

Sendo assim, na medida em que o desenho institucional é alterado, faz-se necessário verificar novamente as condições participativas na Comissão a partir das variáveis já selecionadas e seus critérios de análise. No que tange ao quadro de membros, o novo decreto enxugou o número de representantes em plenária. No total, a composição atual da CONAREDD+, em vigor desde novembro de 2019, conta com 13 representantes de três grupos: governo federal, governos estaduais e sociedade civil organizada. Diferente da composição anterior, não há representação prevista para os municípios da região amazônica, para além de que o número de membros diminuiu pela metade, uma vez que anteriormente a Comissão contava com 26 representantes de 4 núcleos representativos distintos.

Diante dos dados apresentados no quadro 4, é possível reafirmar o alto grau de desproporcionalidade existente na plenária da CONAREDD+, característica já observada na análise da proporcionalidade no período de 2016 à 2018. Isto é, mesmo que com o novo decreto todos os núcleos representativos tenham perdido alguns assentos, o governo federal ainda ocupa a Comissão em maior grau. Dos 13 assentos disponíveis, 10 são ocupados por representantes ligados ao poder executivo, 2 são ocupados por representantes da sociedade civil e apenas 1 fica reservado à representante dos governos estaduais, entre membros titulares e suplentes.

Julie Messias (SEDAM-RO) expôs que existe uma certa pressão por ser apenas um Estado a compor a CONAREDD+ e gostaria de discutir sobre a possibilidade de inclusão de outro Estado. Informa que é interessante no sentido de ampliar a participação e gerar credibilidade (CONAREDD+, 2020a, p. 4)

Portanto, o que o quadro 4 e esse trecho da ata da primeira reunião ordinária pós-reforma da Comissão nos indica é que esse novo modelo institucional não tem como objetivo construir um espaço de diálogo plural (ARRUDA; TEIXEIRA, 2020). Na verdade, ele cria amarras que impedem a participação ativa dos representantes dos diferentes núcleos participantes da plenária que não o governo federal. Ainda que esses elementos digam respeito à situação da representação estadual na CONAREDD+, é possível aplicar essas considerações à realidade da sociedade civil.

Isto porque o representante titular da sociedade civil organizada, Oswaldo Lucon, é o coordenador-executivo do FBMC, posição que é indicada diretamente pelo

presidente da República (ICS, 2019). Nesse sentido, podemos considerar a composição da CONAREDD+ entre 2016 e 2018 mais diversa se compararmos com a proposta de ocupação da plenária por esse novo modelo, ao passo em que poderiam ser observados representantes associados aos povos originários, comunidades tradicionais e camponesas que enfrentam cotidianamente os efeitos da crise climática e da destruição das florestas.

O que houve, entretanto, foi um esforço de Julie Messias, representante dos governos estaduais e unidades federativas, em associação com o representante suplente da sociedade civil, Victor Salviati, de garantir minimamente uma participação plural nos GTTs que haviam sido criados para subsidiar as reuniões da Comissão.

Julie Messias (SEDAM-RO) indicou que a sugestão do inciso V de 'indicar participantes para os Grupos de Trabalho, considerando representatividade regional, de gênero e diferentes formas de saber, não apenas aqueles de natureza técnica e científica, mas também o conhecimento e o saber das comunidades tradicionais e povos indígenas' é um item importante no quesito de atendimento aos critérios das Salvaguardas. (CONAREDD+, 2020b, p. 5).

Conforme registros das atas consultadas, essa sugestão foi acatada, ao passo em que se identifica a participação de Eliane Xunakalo, representante da Federação dos Povos e Organizações Indígenas do Mato Grosso (FEPOIMT). Contudo, foi aplicada somente no contexto do GTT Salvaguardas (CONAREDD+, 2021b).

Victor Salviati (FBMC) informou que são critérios norteadores em termos de GTTs a serem criados, portanto importante em termos de legitimidade das salvaguardas. Questionou o motivo da não inclusão. Joaquim Leite (MMA) sugeriu a opção do MRE para ficar suscinto, entendendo estar claro que estes pontos são os critérios de participação dos GTTs, especialmente de Salvaguardas (CONAREDD+, 2020b, p. 5).

A partir do discurso de Joaquim Leite durante a 2ª reunião ordinária da Comissão é possível depreender que não há nenhum compromisso institucional em cumprir com o critério de representatividade sugerido durante a reunião, uma vez que esse inciso não foi institucionalizado no texto do decreto. É fundamental salientar que a opção escolhida de texto para inserir no decreto foi aquela considerada mais resumida, o que não gera interpretações distintas e, portanto, não abre espaço para diálogo sobre as possibilidades de ocupação dos GTTs.

Como tentativa de enfrentar esse problema e tentar equilibrar a desproporcionalidade distributiva de assentos característica da CONAREDD+, a

estratégia da sociedade civil no mandato anterior da Comissão foi de tentar alterar o regulamento de votação e o quórum, elementos previstos no regimento interno da instituição. No entanto, esse tipo de sugestão de alteração, que interfere diretamente com o que está determinado no decreto, foi barrado no novo mandato da plenária.

Joaquim Leite (MMA) complementou que seriam tratados os pontos que não alteram o Decreto 10.144. Os pontos sugeridos que implicavam em alteração do Decreto foram filtrados e desconsiderados. Os pontos adicionais e complementares seriam tratados para a votação dos membros (CONAREDD+, 2020b, p. 2).

Esse trecho da ata da segunda reunião ordinária da Comissão pós-reforma nos mostra a falta de flexibilidade que há dos agentes que compõem a secretaria executiva da Comissão. Nesse caso, esse registro é especificamente de um dos discursos do presidente da CONAREDD+. No entanto, esse posicionamento parece ter efeito apenas quando as alterações não favorecem a primazia do governo federal na tomada de decisões. Isto porque uma das mudanças registradas na segunda ata foi do artigo 13 do regimento interno, que alterava o quórum das reuniões de “maioria simples” para “4 membros” (CONAREDD+, 2020b, p. 5). O que isso nos diz sobre a institucionalidade da Comissão até aqui?

Com base nesse registro é possível notar que a institucionalidade da Comissão não constrói mecanismos de apoio para uma deliberação verdadeiramente participativa, onde as múltiplas partes interessadas têm a capacidade de frear alguma decisão que pode ser danosa à sua participação. Isto é, com um quórum de 4 membros, sem nenhum outro critério que exija a participação da representante do governo estadual e dos representantes da sociedade civil organizada, por exemplo, o governo federal têm a capacidade de tomar decisões unilaterais, sem consulta prévia aos demais núcleos representativos que compõem a plenária.

Para além da proporcionalidade, no que tange ao desenho institucional é preciso falar também sobre o regulamento de votação em vigor na CONAREDD+. No decreto nº 10.144, artigo 5 inciso segundo, determina-se que as decisões serão tomadas com base no voto da maioria entre os membros presentes durante a deliberação, ficando reservado ao presidente da Comissão o direito de dar o voto de qualidade em caso de empate (BRASIL, 2019). Com a consulta das atas, é possível observar que não existe um debate ou qualquer contestação quanto a isso. Ainda, o que se percebe é a tentativa de criar uma narrativa consensual sobre como as

políticas de REDD+ devem ser operacionalizadas no contexto brasileiro.

Leonardo Athayde (MRE) realizou um comentário para registro, que ainda que esteja previsto o recurso a votação por maioria simples, entende a importância do diálogo e consenso. Joaquim Leite (MMA) concordou que a ideia é exatamente buscar o consenso durante as sessões da comissão, de forma a otimizar o funcionamento do instrumento de REDD+ e trazer novas captações. O trabalho final da comissão é ter consenso porque isso permitirá rever a política nacional de REDD+ para captar mais volumes para esse instrumento de financiamento do clima (CONAREDD+, 2020b, p. 7);

Mais uma vez, é possível destacar que há uma tendência dentro da Comissão de não legitimar o desvio do padrão de pensamento sobre as políticas de REDD+. Isso fica ainda mais nítido em uma instituição onde a presença da sociedade civil e de movimento sociais que representam os povos indígenas, por exemplo, é quase nula e não garante capacidade de agência sobre as deliberações. Ademais, é uma instituição cuja as regras de funcionamento e deliberação permitem com que o governo federal consiga produzir resultados unilateralmente, sem respaldo de outros grupos interessados. O novo desenho institucional da CONAREDD+, portanto, carrega consigo uma configuração que se traduz em exclusão e despolitização.

Desse modo, como conclusão preliminar sobre o mandato da Comissão de 2019 à 2021, é possível afirmar o alto nível de dificuldade em construir mecanismos participativos. Esse argumento é justificado na medida em que já nesse primeiro momento a reforma institucional realizada se caracteriza pela sua baixa transparência, na medida em que há dificuldade na circulação de informações e de articulação entre os diferentes núcleos representativos. Logo, não há vigilância do processo deliberativo, tampouco elementos institucionais que fomentem um debate público contundente e passível de ser apropriado pelos diferentes grupos da sociedade, sobretudo aqueles representados pelos movimentos sociais (COELHO, 2011).

Quanto as variáveis e seus critérios de análise, a seção anterior nos auxiliou a entender que as dimensões específicas da capacidade agência não tem relação determinante com o poder da sociedade civil de influenciar o processo deliberativo. Ainda assim, a aplicação destes elementos continua sendo necessária para perceber as condições de participação dos agentes envolvidos com os processos de tomada de decisão da CONAREDD+. Por esse motivo, abordar não só as condições materiais e cognitivas dos agentes, como também seu poder de vocalização é um instrumento

analítico robusto, o qual oferece suporte na compreensão do contexto real de funcionamento da nova institucionalidade da Comissão.

Em termos de condições materiais, não há uma discussão sobre essa questão nos registros das atas. Desse modo, a impressão que fica é que todos os membros envolvidos com as discussões que acontecem no âmbito da CONAREDD+ têm acesso aos recursos para a plena participação ao longo das reuniões. Ao mesmo tempo, percebe-se a preocupação no ato da reforma da Comissão em garantir que todos os núcleos representativos usufruam das condições necessárias para a participação nas deliberações, algo que marcou também as discussões no mandato anterior da instituição (2016-2018). Isto porque no decreto nº 10.144/2019 foi inserido no inciso quarto do artigo 5 a previsão do custeio das despesas de deslocamento dos participantes das reuniões da Comissão e dos GTTs, tendo como base os recursos captados de pagamentos por resultados de REDD+ e reservados para a implementação da ENREDD+ (BRASIL, 2019).

Com relação às condições cognitivas, também não existem registros nas atas da plenária qualquer discussão sobre esse assunto. Todavia, o que surge durante as reuniões do GTT Salvaguardas é a preocupação com o tratamento e a forma como eram repassadas as discussões sobre a internalização das Salvaguardas de Cancún, na medida em que era considerado um assunto com bastante carga técnica.

Julie Messias externou sua preocupação ao MMA em trazer clareza ao comunicar sobre esse tema, um tanto complexo. Reforçou que a participação do grupo para tirar a carga técnica das discussões, sanar dúvidas dos participantes e comunicar melhor com as diferentes partes interessadas. (CONAREDD+, 2021a, p. 2).

Em distinção à configuração atual da Comissão, a composição do GTT Salvaguardas é minimamente mais plural, ao passo em que é possível observar a participação de representações ligadas à grupos de povos originários e ao campesinato. Exemplo disso seria a participação ativa dos representantes da FEPOIMT e do CNS nesse GTT em específico. Nesse sentido, é necessário fomentar uma discussão sobre essa agenda que consiga acessar os mais variados grupos interessados em participar das reuniões, assim como sugerido por Julie Messias em seu discurso.

Como justifica Haas (1992), é necessário superar um tipo de comunicação puramente técnica e criar caminhos para que a Comissão e suas subsidiárias

ofereçam um espaço onde seja bem vinda a participação de pessoas que estão fora da comunidade científica. Caso contrário, isto daria origem ao que Faria (2016) determina como “inclusão política e exclusão pública”. Ou seja, ainda que haja participação da sociedade civil, não necessariamente eles têm a capacidade de influenciar os rumos dos processos de tomada de decisão em curso.

Tabela 4 – Capacidade de vocalização por núcleo representativo durante as reuniões da CONAREDD+ (2019-2021)

Núcleo representativo	Quantidade de discursos						Total
	2019	2020			2021		
	-	1 ^a RO	2 ^a RO	3 ^a RO	4 ^a RO	1 ^a RE	
Governo Federal	-	20	64	21	20	13	138
Governos Estaduais	-	3	10	7	1	2	13
Sociedade Civil Organizada	-	10	30	2	6	3	51

Legenda: RO = reunião ordinária; RE = reunião extraordinária.

Fonte: Elaboração própria, com base em CONAREDD+ (2020a, 2020b, 2020c, 2021a, 2021b).

Para além dessas condições, é fundamental verificar se esses grupos usufruem de poder de vocalização. A importância desse critério de análise reside no fato de que ele nos permite observar em que medida é possível contestar a construção de narrativas consensuais sobre o rumo das políticas de REDD+ no Brasil, uma vez que o argumento se aproxima da ideia de que “onde há poder, há resistência” (ALMEIDA, 2019, p. 90).

Com base nisso, fica evidente a partir dos dados apresentados na tabela 4 que os discursos proferidos pelos representantes dos diferentes eixos do governo federal se sobrepõem a de qualquer um dos outros núcleos representativos. Apesar das condições adversas, é possível notar também que os representantes da sociedade civil organizada conseguem se sobressair por meio dos seus discursos e melhor expressar suas ideias se comparados à representante dos governos estaduais.

Em suma, é possível concluir que as condições de participação nas reuniões da Comissão pós-reforma não são tão distintas da realidade do mandato anterior. Primeiro, pois o governo federal se mantém como eixo de destaque para o processo

de tomada de decisões na plenária da CONAREDD+. Prova disso é que não só a quantidade de representantes desse núcleo representativo é desproporcionalmente maior, como também eles dominam o desenvolvimento do debate ao longo das reuniões, na medida em que proferiram, em média, 72% dos discursos contabilizados. Em segundo lugar, como verificado nesta seção, o desenho institucional funciona a favor dos representantes do poder executivo e as condições de participação a partir da capacidade de agência não são suficientes para balancear as desigualdades no poder de influência intrínseco à instituição.

Ainda assim, é possível afirmar que a grande diferença entre os dois mandatos é que o primeiro (2016-2018) teve uma composição mais plural e aberta ao diálogo. Primeiramente porque contou com a participação de movimentos sociais que representam grupos imprescindíveis para o desenvolvimento da discussão, como representantes de povos originários, ribeirinhos, comunidades campesinas e quilombolas. Finalmente, com base nos registros das atas das reuniões, o primeiro mandato aparenta ser mais aberto ao diálogo porque a secretaria executiva na figura do MMA e da presidência da Thelma Krugman pareceu mais aberta às ideias que vinham dos movimentos ligados à sociedade civil e seus múltiplos interesses na discussão sobre a construção de uma política de REDD+ no Brasil.

Por fim, aplicando a realidade desses dados ao que é discutido nas resoluções, na próxima seção será verificado de que modo esses elementos podem ser levados em consideração no que diz respeito à construção da resolução nº 3, de 22 de julho de 2020, que reconhece o mercado voluntário de carbono florestal.

4.2.1 Resolução nº 1, de 22 de julho de 2020

Tendo sido publicada no início do segundo semestre de 2020, a Resolução nº 1 do mandato da CONAREDD+ pós-reforma trata da criação do GTT sobre Salvaguardas. O grande objetivo com a criação desse grupo é de subsidiar os trabalhos da Comissão no que diz respeito ao desenvolvimento de indicadores que auxiliarão no monitoramento da aplicação das Salvaguardas de Cancún no contexto brasileiro e para a construção do programa piloto do Sistema de Informações sobre as Salvaguardas de REDD+ (SISREDD+) (CONAREDD+, 2020d).

Dessa forma, os membros que farão parte desse grupo serão responsáveis por conceitualizar as salvaguardas, apoiar a secretaria executiva do MMA na

construção dos indicadores para o monitoramento das salvaguardas e, por fim, apresentar diretrizes que guiarão a elaboração de uma ouvidoria especializada para as questões das salvaguardas de REDD, tudo isso tendo em mente o contexto nacional (CONAREDD+, 2020d). A dúvida, nesse cenário, era sobre quem seriam os responsáveis por essas tarefas, isto é, os membros que iriam compor esse GTT. Essa agenda foi discutida na CONAREDD+, sobretudo durante a segunda reunião ordinária pós-2019.

Art. 3º I a V – Victor Salviati (FBMC) sugeriu separar em dois os itens de povos indígenas e comunidades tradicionais do inciso I, suprimir MAPA e INCRA para adicionar sociedade civil, totalizando 5 representantes. Justificou que a segregação na resolução é interessante por haver interesses divergentes. Julie Messias (Estados/RO) também gostaria de que participasse a sociedade civil e pontuou que povos indígenas e comunidades tradicionais possuem interesses diferentes, portanto seria necessário separar. Sugeriu a inserção dos Estados que vem na vanguarda, bem como a importância da participação da Sociedade Civil. João Adrien (MAPA) sugeriu suprimir o INCRA e inserir o MAPA para indicar quem for representar.

I a V – Texto aprovado com uma oposição do FBMC. (CONAREDD+, 2020b, p. 7).

No entanto, um problema que não é novo para a realidade da Comissão pós-reforma ressurgiu: a inflexibilidade da secretaria executiva e dos mais variados representantes do governo federal em acatar as sugestões oriundas da sociedade civil. Como visto no trecho destacado acima, a ideia de Victor Salviati era reforçar a participação de movimento sociais e outros grupos que vivem a realidade e os impactos das mudanças climáticas, tendo as representações dos povos originários e das comunidades tradicionais em vagas distintas, contando ainda com a participação de mais um representante da sociedade civil.

O problema é que o MAPA sugeriu que o seu agente fosse aquele que indicasse esse representante (CONAREDD+, 2020d) e, na verdade, o mais coerente seria se os próprios membros do núcleo representativo da sociedade civil (Oswaldo Lucon, pelo FBMC, e Victor Salviati, pela FAS) fossem os responsáveis por realizar essa indicação. Resultado foi que a proposta de texto aprovada foi a do representante do MAPA, ainda que com voto de oposição da sociedade civil. A partir disso, o Art. 3º - I a V tornou-se oficial a partir da seguinte redação.

Art. 3 O Grupo de Trabalho Técnico sobre Salvaguardas, que será coordenado pela Presidência da CONAREDD+, deverá ser composto por no

máximo cinco representantes, incluindo:

- I. um representante de povos indígenas
- II. um representante de povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares;
- III. um representante da Fundação Nacional do Índio (FUNAI);
- IV. um representante do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA);
- V. um representante do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). (CONAREDD+, 2020d, p. 1).

Analisando esse trecho da Resolução nº 1, de 22 de julho de 2020, é possível depreender que, assim como na construção da Resolução nº 6, de 6 de julho de 2017, os interesses e sugestões da sociedade civil são levados em consideração muito parcialmente. Mais especificamente, são levados em consideração somente até um limite de que sua participação ativa não entre em conflito com os interesses dos representantes do governo federal. Exemplo disso é que em uma situação hipotética onde houvesse a composição do GTT Salvaguardas como sugerida por Victor Salviati, muito provavelmente os grupos da sociedade civil conseguiriam se sobrepor aos representantes mais ligados ao governo federal no que diz respeito a forma como seriam levadas adiante as tarefas concernentes a esse grupo.

Com base nesses insumos, é possível concluir que não só ainda é latente a dificuldade de teorizar/pensar modelos de democracia em contextos permeados por problemas como a desigualdade (BALLESTRIN, 2014), especialmente a desigualdade de influenciar em decisões políticas, como ainda é muito difícil enfrentar essa realidade. Ou seja, ainda é extremamente complexo estruturar instituições democráticas, fundamentadas na participação dos mais diversos setores da sociedade, de forma inclusiva e dotando esses grupos com capacidade efetiva de influenciar decisões sobre assuntos que afetarão diretamente suas vidas.

Nesse sentido, diferente do que foi afirmado na hipótese deste trabalho, a Comissão não descentraliza as discussões e decisões sobre as políticas de REDD+ no Brasil, na medida em que a capacidade de deliberação na instituição permanece com o governo federal e seus representantes. Ainda que seja fomentada a participação da sociedade civil a partir da presença de alguns representantes de movimentos sociais ambientais em plenária, esse não é um elemento suficiente para se considerar que a CONAREDD+ seja verdadeiramente um espaço de legitimação de visões alternativas e externas aos centros de poder político, social e econômico e à comunidade científica no que diz respeito à essa agenda. Contudo, se confirma a

ideia de que a institucionalidade em vigor nos dois mandatos limita a efetividade da instituição enquanto um arranjo participativo, sobretudo se olharmos para as distintas dimensões do desenho institucional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo central deste trabalho foi de investigar se os resultados das decisões tomadas na CONAREDD+ entre os anos de 2016 a 2021, refletiram o posicionamento da sociedade civil organizada em suas resoluções. Para que isso fosse possível, articulou-se uma discussão sobre as distintas formas que a colonialidade toma na contemporaneidade e como ela ainda tem influência sobre as instituições que regem a dinâmica de interação entre os Estados e a sociedade civil, sob o manto do que se conhece hoje como governança global. Ainda, foi explorado como essa dinâmica respinga especificamente na agenda de clima e florestas, que tem como figura central a UNFCCC.

Nesse momento do texto foi possível observar que o grande problema que permeia a governança global do clima é a dificuldade em agregar propostas que vão pra além da financeirização da natureza e escapam das garras do mercado. Mesmo que essas soluções sejam respaldadas por instituições que se amparam na ciência para criar alternativas que permitam a mitigação e a adaptação às mudanças do clima, muitas vezes essas respostas representam apenas uma parcela do que já foi pensado sobre essa agenda.

Trata-se de um paradoxo: tendo em vista que a colonialidade ainda se faz presente na realidade e é, portanto, uma das faces da modernidade, ao mesmo tempo em que temas da política internacional se popularizam, por outro lado, as instituições que sustentam esse processo político e social permanecem com o acesso resguardado apenas às elites políticas e econômicas internacionais. É neste contexto que se identifica uma lacuna de legitimidade na tomada de decisões em nível global, sobretudo no que diz respeito às mudanças do clima e florestas.

Portanto, como grupos e movimentos que estão alijados dos múltiplos processos políticos determinantes para seus modos de vida incidem nas deliberações que ocorrem em distintos níveis? A investigação proposta nessa pesquisa permitiu perceber que, dado determinado contexto institucional em que uma correlação de forças onde atores específicos são despidos de sua capacidade de influência, faz-se necessário buscar amparo em outras arenas nas quais seus recursos, capacidades e alianças podem contrabalancear essa relação em desequilíbrio.

Isto é, se organizações da sociedade civil não conseguem garantir que suas vozes sejam ouvidas e levadas em consideração nas instituições e negociações

internacionais, cabe a elas buscar espaços abertos ao diálogo, especialmente aqueles disponíveis em seus países de origem. Desse modo, é possível fomentar debates marcados pela pluralidade de agências e, de alguma forma, pressionar para que as autoridades nacionais, devidamente representadas e com capacidade de incidência internacionalmente, levem para a posição oficial do país seus interesses e demandas.

Esse é o caso do Brasil e a construção da Comissão Nacional para REDD+ como espaço participativo. Tendo em vista a dificuldade de acessar as negociações internacionais sobre clima e florestas, especialmente os espaços oficiais de decisão política, as organizações da sociedade civil brasileira se mobilizam para influenciar todo o processo de baixo pra cima, com foco em determinar e incidir sobre os rumos das políticas de REDD+ domesticamente. Ainda assim, a questão que pairou ao longo do trabalho foi se os grupos desse setor contariam com as condições fundamentais de participação na CONAREDD+.

De modo a encontrar possíveis respostas para esse questionamento, duas variáveis foram os pilares durante o processo de análise: o desenho institucional e a capacidade de agência. Entendia-se inicialmente que seriam elas as forças motrizes que delimitariam o curso de ação possível no processo deliberativo. Entretanto, a realidade das deliberações e das resoluções enquanto produtos dos debates que ocorreram no âmbito desta IP não corresponderam às expectativas que foram formalizadas em um primeiro momento.

Diante dos dados apresentados ao longo da pesquisa, sobretudo os que embasam o que foi discutido na seção 4, intitulada “A participação da sociedade civil organizada na Comissão Nacional para REDD+”, é possível afirmar que a CONAREDD+ não fornece as condições essenciais para que os grupos que representam a sociedade civil organizada (APIB, CNS, FBMC/FAS, GCB e OC) participem efetivamente do processo de tomada de decisões que ocorre sob a égide da instituição. Entende-se que a Comissão restringe o poder de decisão apenas aos grupos relacionados ao governo federal.

Uma das indicações sobre essas restrições à participação é o resultado das deliberações incorporada na resolução nº 6 da Comissão, que corresponde aos trabalhos realizados entre 2016 e 2018. A análise pormenorizada do documento e das atas das reuniões que ocorreram nesse período demonstrou que a estrutura em vigor naquele momento não favorecia a incidência da sociedade civil organizada

sobre as decisões. Isto porque ainda que os modelos de votação e exigência de quórum mínimo para realização das reuniões tenham sido alterados, por sugestão da própria sociedade civil, outros elementos fundamentais como a distribuição de assentos entre os distintos núcleos representativos permaneceram inalterados. Ou seja, perpetua-se um desenho institucional que não é compatível com um modelo participativo que discursivamente deseja-se promover.

A partir disso, foi possível determinar também que a capacidade de agência e suas dimensões não afetam diretamente a capacidade dos atores de influenciar o processo deliberativo. Na verdade, observar variáveis como a capacidade de agência servem para construir um mapa, ou uma ilustração, das condições de participação de distintos núcleos representativos em uma IP, mas entendendo que não necessariamente essas condições interferem na capacidade de construção e incidência política de um determinado grupo.

E é por isso que somente com os dados do primeiro período de análise (2016-2018) foi possível depreender que o que limita ou amplia a capacidade de influência da sociedade civil organizada tem a ver com o desenho institucional e os elementos que o compõem: a proporcionalidade distributiva de representantes entre os grupos participantes e as regras de votação. O problema no caso da CONAREDD+ é que essas duas variáveis relacionadas ao desenho institucional são, na verdade, responsáveis pela origem de dois problemas, os quais dificultam a participação plena da sociedade civil.

O primeiro problema seria a disparidade representativa da Comissão, que tem relação com a dimensão da proporcionalidade do desenho institucional. Na medida em que a sociedade civil é subrepresentada nas reuniões da instituição, principalmente se comparada ao número de representantes do governo federal, sua capacidade de incidir sobre o conteúdo das resoluções publicadas ao final de cada uma das reuniões é baixa. Já o segundo problema, relacionado tanto à proporcionalidade, quanto às regras de votação, seria a desigualdade na capacidade de influenciar o processo deliberativo. As regras de votação formalizadas e discutidas na Comissão não foram pensadas de modo a balancear a disparidade representativa, o que mais uma vez interfere na capacidade dos representantes da sociedade civil de influenciar o processo deliberativo que ocorre em plenária. Esses dois problemas empoderam os representantes do governo federal, ao mesmo tempo em que minam a capacidade de influência da sociedade civil.

Similarmente, os dados do segundo período de análise (2019-2021) nos permitiram concluir que as condições de participação na Comissão após a reforma realizada assim que houve a transição de governo não se distingue das condições observadas no primeiro período analisado, uma vez que o governo federal continuou como eixo de destaque na tomada de decisões da CONAREDD+. Prova disso é que não só a quantidade de representantes desse grupo continuou sendo desproporcionalmente maior, como também dominaram os discursos proferidos em plenária, como demonstrado na Tabela 4. Portanto, o problema da disparidade representativa, identificado já no período de 2016 a 2018, se manteve presente.

Ainda assim, é possível afirmar que a grande diferença entre os dois mandatos é que o primeiro (2016-2018) teve uma composição mais plural e aberta ao diálogo. Primeiramente porque contou com a participação de movimentos sociais que representam grupos imprescindíveis para o desenvolvimento da discussão, como representantes de povos originários, ribeirinhos, comunidades campesinas e quilombolas. Finalmente, com base nos registros das atas das reuniões, o primeiro mandato aparenta ser mais aberto ao diálogo porque a secretaria executiva na figura do MMA e da presidência da Thelma Krugman pareceu mais aberta às ideias que vinham dos movimentos ligados à sociedade civil e seus múltiplos interesses na discussão sobre a construção de uma política de REDD+ no Brasil.

Nesse sentido, diferente do que foi afirmado na hipótese deste trabalho, a Comissão não descentraliza as discussões e decisões sobre as políticas de REDD+ no Brasil, na medida em que a capacidade de deliberação na instituição permanece com o governo federal e seus representantes. Ainda que seja fomentada a participação da sociedade civil a partir da presença de alguns representantes de movimentos sociais ambientais em plenária, esse não é um elemento suficiente para se considerar que a CONAREDD+ seja verdadeiramente um espaço de legitimação de visões alternativas e externas aos centros de poder político, social e econômico e à comunidade científica no que diz respeito à essa agenda. Contudo, se confirma a ideia de que a institucionalidade em vigor nos dois mandatos limita a efetividade da instituição enquanto um arranjo participativo, sobretudo se olharmos para as distintas dimensões do desenho institucional.

Inicialmente, propunha-se com essa pesquisa realizar entrevistas semiestruturadas com os representantes da sociedade civil organizada que participavam diretamente das reuniões da Comissão e também com outras pessoas

envolvidas com essas organizações. No entanto, devido às limitações de tempo e recursos isso não foi possível. Em decorrência disso, não foi possível compreender o que acontece para além das reuniões e do que está registrado nos documentos publicados. É importante reconhecer que a tomada de decisões também acontece fora dos espaços formais, por meio do diálogo entre os representantes, por exemplo. O acesso às informações dessa face do que acontece na Comissão certamente incorporariam outros elementos para a análise aqui realizada.

Não só a limitação de tempo e recursos, a indisponibilidade de alguns dos representantes também dificultou a realização dessa etapa da pesquisa, sobretudo porque 2021 foi um ano marcante para as populações originárias brasileiras, seja pelos efeitos nocivos da pandemia de COVID-19, como também pelas grandes mobilizações que ocorreram, como o Acampamento Terra Livre, o Acampamento Levante pela Terra, o Acampamento Luta pela Vida, a Marcha Nacional das Mulheres Indígenas, a participação massiva na COP 26, entre outros eventos importantes.

REFERÊNCIAS

- AIRES, F. K. M. V. B.; GUIMARÃES, S. J. A participação enquanto mecanismo de emancipação social no Brasil: avanços e retrocessos. **SER Social**, v. 17, n. 37, p. 390-410, 2015).
- ALENCAR *et al.* Participação Social e Desigualdades nos Conselhos Nacionais. **Sociologias**, v. 15, n. 32, p. 112-146, 2013.
- ALIMONDA, Hector. La colonialidade de la naturaleza: una aproximación a la ecología política latinoamericana. In: ALIMONDA, Hector (org.). **La naturaleza colonizada: ecología política y minería en America Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2011.
- ALMEIDA, Mário Tito Barros. **A dinâmica eco-geopolítica da fome e as relações de poder na governança global da segurança alimentar: a soberania alimentar como resistência**. Orientador: Cristina Yumi Aoki Inoue. 2019. 305f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/39367?locale=es>. Acesso em: 24 mar. 2021.
- AMORIM, Alice; SANTOS, Maureen; ESTEVES, Paulo. Resultados da COP 21 e o BASIC. **BPC Policy Brief**, v. 6, n. 2, 2016. Disponível em: https://bricspolicycenter.org/wp-content/uploads/2017/07/BPC_Policy_Brief_V6N2_resultados_da_cop21_e_a_participacao_do_basic.pdf. Acesso em: 27 fev. 2021.
- ANDRADE, José Célio S.; COSTA, Paulo. Mudança Climática, Protocolo de Kyoto e Mercado de Créditos de Carbono: desafios à governança ambiental global. **O&S**, v. 15, n. 45, p. 29-45, 2008.
- ANGELSEN, A. *et al.* (Ed.). **Analysing REDD+: challenges and choices**. CIFOR, 2012.
- ARAÚJO, L. M.; CORDEIRO NETO, M. R.; SÉGUIN, E. A efetividade do Acordo de Paris por meio da educação ambiental. **Direito, Estado e Sociedade**, n. 54, p. 279-309, 2019.
- ARHIN, A. A. Safeguards and Danguards: A Framework for Unpacking the Black Box of Safeguards for REDD+. **Forest Policy and Economics**, v. 45, p. 24-31, 2014.
- ARRUDA, Igor M.; TEIXEIRA, Maria Gracinda C. Desafios para articular representação política e participação social: um estudo do Conselho Municipal de Meio Ambiente do Rio de Janeiro. **Revista Eletrônica Gestão & Sociedade**, v. 14, n. 40, p. 3807-3838, 2020.
- ASCEMA. Cronologia de um desastre anunciado: ações do governo Bolsonaro para desmontar as políticas de meio ambiente no Brasil. **ASCEMA: Diretoria Executiva ASCEMA Nacional (Triênio 2018/2021)**. Brasília, 4 set. 2020. Disponível em:

<https://iieb.org.br/wp-content/uploads/2021/08/Ascema.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2021.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática, esfera pública e participação local. **Sociologias**, v. 7, n. 2, p. 18-41, 1999.

BALAU, M. S. De Copenhague a Paris: a evolução do BASIC no complexo de Regime de Mudanças Climáticas. **Brazilian Journal of International Relations**, v. 8, n. 2, p. 384-405, 2019.

BALDUINO, M. C. J. M. O Acordo de Paris e a mudança paradigmática de aplicação do princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**, v. 13, n. 1, p. 172-188, 2020.

BALLESTRIN, Luciana. Colonialidade e Democracia. **Revista Estudos Políticos**: a publicação eletrônica semestral do Laboratório de Estudos Hum(e)anos (UFF) e do Núcleo de Estudos em Teoria Política (UFRJ). Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 191-209, 2014. Disponível em: <http://revistaestudospoliticos.com/>. Acesso em: 01 abr. 2021.

BALLESTRIN, Luciana. Condenando a Terra: desigualdade, diferença e identidade (pós)colonial. In: MIGUEL, Luis Felipe (Org.). **Desigualdades e Democracia: o debate da teoria política**. São Paulo: Editora Unesp, 2016.

BALLESTRIN, Luciana. Modernidade/Colonialidade sem “Imperialidade”? O Elo Perdido do Giro Decolonial. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 60, n. 2, 2017, p. 505-540.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. Novos atores, governança global e o direito internacional ambiental. [S.l.]: UFSC, 2015. (Série Grandes Eventos – Meio Ambiente). Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/31997-37543-1-PB.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2021.

BENHABIB, Seyla. Sobre um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: WERLE, Denilson L.; MELO, Rúrion S. (Orgs.). **Democracia Deliberativa**. São Paulo: Esfera Pública, 2007.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança Global: uma abordagem conceitual e normativa das relações internacionais em um cenário de interdependência e globalização**. Orientador: Sérgio U. Cademartori. 2007. 575f. Tese (Doutorado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina,

Florianópolis, 2007. Disponível em:
<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/89641>. Acesso em: 17 mar. 2021.

BETZOLD, Carola. Non-State Actors in International Climate Change Negotiations: A Synthesis. **National Center of Competence in Research: Challenges to Democracy in the 21st Century** (Working Paper No. 61), 2013.

BEZERRA, Joana Carlos. O papel do meio ambiente na política externa brasileira. **Ideias**, n. 6, p. 151-173, 2013.

BIATO, Márcia Fortuna. Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. **Revista de Informação Legislativa**, v. 42, n. 166, p. 233-252, 2005.

BITTENCOURT, Sonia; BUSCH, Susanna; CRUZ, M. **O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo no Brasil**. In: O Legado do MDL: impactos e lições aprendidas a partir da implementação do mecanismo de desenvolvimento limpo no Brasil. Brasília: IPEA, 2018.

BLANCO, Ramon; DELGADO, Ana Carolina Teixeira. Problematizando o outro absoluto da modernidade: a cristalização da colonialidade na política internacional. In: TOLEDO, Aureo (Org.). **Perspectivas Pós-coloniais e Decoloniais em Relações Internacionais**. Salvador: EDUFBA, 2021.

BLASER, Mario; DE LA CADENA, Marisol. Introduction. In: DE LA CADENA, Marisol; BLASER, Mario (Orgs.). **A World of Many Worlds**. London: Duke University Press, 2018.

BOLSON, Simone Hegele; MIRANDA, Napoleão. A participação popular na construção da política pública sobre mudança climática: audiência judicial participativa e consulta pública. **Vertentes do Direito**, v. 4, n. 1, p. 114-136, 2017.

BONET, Antoni Aguiló. Fazer política através do espelho: vislumbres de outras democracias à luz dos indignados. In: SANTOS, Boaventura de Souza; MENDES, José Manuel (orgs.). **Demodiversidade: imaginar novas possibilidades democráticas**. Belo Horizonte: Autentica, 2018.

BONILLA-CASTRO, Elssy; SEHK, Penélope Rodriguez. **Más allá del dilema de los métodos**. 2 ed. Santafé de Bogotá: Ediciones Uniandes, 1997.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 25 mar. 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **REDD+ na UNFCCC**. 2016a. Disponível em:
http://cggamgati.funai.gov.br/index.php/download_file/view/1526/503/. Acesso em: 11 jun. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Estratégia Nacional para REDD+**. 2016b. Disponível em: http://redd.mma.gov.br/images/publicacoes/enredd_documento_web.pdf. Acesso em: 20 maio. 2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Financiamento para REDD+**. 2016c. Disponível em: <http://redd.mma.gov.br/pt/financiamento>. Acesso em: 11 mar. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Portaria nº 143, de 11 de maio de 2016. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 153, nº 89, p. 130, 11 maio. 2016d.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **PPCDAm**. 2016e. Disponível em: <http://redd.mma.gov.br/pt/acompanhamento-e-a-analise-de-impacto-das-politicas-publicas/ppcdam>. Acesso em: 05 mar. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. Decreto n. 8576, de 26 de novembro de 2015. Institui a Comissão Nacional para Redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal – REDD+. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 227, p. 1, 26 nov. 2015.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. Decreto n. 10144, de 28 de novembro de 2019. Institui a Comissão Nacional para Redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal – REDD+. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 156, n. 231, p. 36, 28 nov. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto n. 6.527, de 01 de agosto de 2008. Dispõe sobre o estabelecimento do Fundo Amazônia pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES em Brasília, em 01 de agosto de 2008. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 145, n. 153, p. 2, 04 ago. 2008.

BRIONES, Claudia. “Nuestra lucha recién comienza”: experiencias de pertenencia y de formaciones mapuche del yo. In: DE LA CADENA, Marisol; STARN, Orin (Orgs.). **Indigeneidades contemporáneas: cultura, política y globalización**. Lima: Institut français d'études andines, 2010.

BRUNO, F. M. R.; FRAGA, J. M. L. A crise climática, o Acordo de Paris e as perspectivas sobre o aquecimento global após a (des)regulamentação ambiental de Washington. **Aurora**, v. 11, n. 1, p. 23-48, 2018.

BRUNO, F. M. R.; MATOS, R. G. F. O Acordo de Paris na perspectiva da independência energética de Washington. **Revista Brasileira de Direito Internacional**, v. 4, n. 1, p. 60-82, 2018.

CAPPELLE, M. C. A.; MELO, M. C. O. L.; GONÇALVES, C. A. Análise de conteúdo e análise de discurso nas ciências sociais. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 5, n. 1, 2003.

CASTELO, T. B. *et al.* Governos e mudanças nas políticas de combate ao desmatamento da Amazônia. **Revista Iberoamericana de Economia Ecológica**, v. 28, n. 1, p. 125-148, 2018.

CAVALCANTI, Flavia Guerra. Pensando as Relações Internacionais a partir da Periferia: antropofagia e perspectivismo ameríndio. In: TOLEDO, Aureo (Org.). **Perspectivas Pós-coloniais e Decoloniais em Relações Internacionais**. Salvador: EDUFBA, 2021.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internaional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 2, p. 133-151, 2014.

CÉSAIRE, Aimé. **Discurso sobre o colonialismo**. Trad. Noémia de Sousa. Lisboa: Livraria Sá da Costa Editora, 1978.

CHASE-DUNN, Christopher; LERRO, Bruce. Democratização da Governança Global: perspectivas históricas mundiais. **Sociologias**, v. 15, n. 32, p. 52-93, 2013.

COELHO, Vera S. P. Uma metodologia para a análise comparativa de processos participativos: pluralidade, deliberação, redes e política de saúde. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

CONAREDD+. Ata da Primeira Reunião da CONAREDD+. **CONAREDD+**: 1ª reunião ordinária. S/l, 16 jul. 2020a. Disponível em: <http://redd.mma.gov.br/images/publicacoes/Resolucoes/Ata%20Reuniao%20CONAREDD%2016.07.2020.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2021.

CONAREDD+. Ata da Primeira Reunião Extraordinária. Brasília, 31 maio. 2016a. In: REDD+ BRASIL. **CONAREDD+**: 1ª Reunião Extraordinária. Disponível em: http://redd.mma.gov.br/images/publicacoes/conaredd_1e_ata.pdf. Acesso em: 03 set. 2021.

CONAREDD+. Ata da Primeira Reunião Ordinária. Brasília, 07 abr. 2016b. In: REDD+ BRASIL. **CONAREDD+**: 1ª Reunião Ordinária. Disponível em: http://redd.mma.gov.br/images/publicacoes/conaredd_1o_ata.pdf. Acesso em: 03 set. 2021.

CONAREDD+. Ata da Quarta Reunião da CONAREDD+. **CONAREDD+**: 4ª reunião ordinária. S/l, 29 jul. 2021a. Disponível em: <http://redd.mma.gov.br/images/conaredd/conaredd-4ordinaria-ata.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2021.

CONAREDD+. Ata da Quarta Reunião Ordinária. Brasília, 07 dez. 2017a. In: REDD+ BRASIL. **CONAREDD+**: 4ª Reunião Ordinária. Disponível em:

http://redd.mma.gov.br/images/conaredd/conaredd_reuniao4_memoria.pdf. Acesso em: 06 set. 2021.

CONAREDD+. Ata da Quinta Reunião Ordinária. Brasília, 24 abr. 2018. In: REDD+ BRASIL. **CONAREDD+**: 5ª Reunião Ordinária. Disponível em: http://redd.mma.gov.br/images/conaredd/conaredd_memoria_5areuniaordinaria.pdf. Acesso em: 06 set. 2021.

CONAREDD+. Ata da Reunião Extraordinária da CONAREDD+. **CONAREDD+**: 1ª reunião extraordinária. S/l, 29 out. 2021b. Disponível em: <http://redd.mma.gov.br/images/conaredd/conaredd-4ordinaria-ata.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2021.

CONAREDD+. Ata da Segunda Reunião da CONAREDD+. **CONAREDD+**: 2ª reunião ordinária. S/l, 22 jul. 2020b. Disponível em: <http://redd.mma.gov.br/images/publicacoes/Resolucoes/Ata%20Reuniao%20CONAREDD%2022.07.2020.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2021.

CONAREDD+. Ata da Segunda Reunião Extraordinária. Brasília, 06 jun. 2017b. In: REDD+ BRASIL. **CONAREDD+**: 2ª Reunião Extraordinária. Disponível em: http://redd.mma.gov.br/images/conaredd/conaredd_memoria_2areuniaextraord-final.pdf. Acesso em: 06 set. 2021.

CONAREDD+. Ata da Segunda Reunião Ordinária. Brasília, 28 set. 2016c. In: REDD+ BRASIL. **CONAREDD+**: 2ª Reunião Ordinária. Disponível em: http://redd.mma.gov.br/images/conaredd/conaredd_ata_reuniao2.pdf. Acesso em: 06 set. 2021.

CONAREDD+. Ata da Terceira Reunião da CONAREDD+. **CONAREDD+**: 3ª reunião ordinária. S/l, 15 dez. 2020c. Disponível em: http://redd.mma.gov.br/images/conaredd/Ata_Terceira_Reuni%C3%A3o_CONAREDD.pdf. Acesso em: 17 nov. 2021.

CONAREDD+. Ata da Terceira Reunião Ordinária. Brasília, 22 mar. 2017c. In: REDD+ BRASIL. **CONAREDD+**: 3ª Reunião Ordinária. Disponível em: http://redd.mma.gov.br/images/central-de-midia/pdf/Documentos/conaredd_3ordinaria_memoria_20170504-final.pdf. Acesso em: 06 set. 2021.

CONAREDD+. GTT Salvaguardas – Reunião 1. **CONAREDD+**: 1ª reunião ordinária. S/l, 10 mar. 2021c. Disponível em: http://redd.mma.gov.br/images/gtt-salv/gttsalv_reuniao1_memoriaaprovada.pdf. Acesso em: 19 nov. 2021.

CONAREDD+. Resolução nº 1. Brasília, 22 jul. 2020d. In: REDD+ BRASIL. **CONAREDD+**: Resoluções. Disponível em: <http://redd.mma.gov.br/images/publicacoes/Resolucoes/Resoluo-n-1-de-22-de-Julho-de-2020.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2021.

CONAREDD+. Resolução nº 6. Brasília, 6 jul. 2017d. In: REDD+ BRASIL. **CONAREDD+**: Resoluções. Disponível em: <http://redd.mma.gov.br/images/central->

de-midia/pdf/Documentos/conaredd-resolucao-no6-20170621-final.pdf. Acesso em: 27 out. 2021.

CONSANI, Cristina F. A democracia deliberativa habermasiana e o déficit de representatividade. **Dois pontos: Revista dos Departamentos de Filosofia da Universidade Federal do Paraná e da Universidade Federal de São Carlos**, v. 13, n. 2, p. 83-97, 2016.

CORTES, Soraya V.; DUBROW, Joshua K. Desigualdade Política, Democracia e Governança Global. **Sociologias**, v. 15, n. 32, p. 14-17, 2013.

CUNHA, E. S. M.; ALMEIDA, D. C. R.; FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

DAHL, Robert A. Can International Organizations be democratic? A skeptic view. In: SHAPIRO, I.; HACKER-CORDON, C. (Orgs.). **Democracy's Edges**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

DE LA CADENA, Marisol; STARN, Orin. Introducción. In: DE LA CADENA, Marisol; STARN, Orin (Orgs.). **Indigeneidades contemporáneas: cultura, política y globalización**. Lima: Institut français d'études andines, 2010.

DINGWERTH, Klaus; PATTBURG, Philipp. Global Governance as a Perspective on World Politics. **Global Governance**, n. 12, p. 185-203, 2006.

DORNELLES, Ederson Nadir Pires; VERONESE, Osmar. A falta de representatividade indígena nos parlamentos brasileiros: a democracia representativa vigente deve ser (re)inventada? **Revista Eletrônica de Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI de Itajaí, v. 13, n. 1, 1º quadrimestre de 2018. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica. Acesso em: 16 abr. 2021. ISSN 1980-7791.

DOURADO, Martha Fellows. A gestão ambiental e territorial de Terras Indígenas: uma questão climática. **Brasiliana: Journal for Brazilian Studies**, v. 5, n. 1, p. 230-254, 2016.

DUBROW, Joshua K. Governança Global Democrática, Desigualdade Política e a Hipótese da Resistência Nacionalista. **Sociologias**, v. 15, n. 32, p. 94-110, 2013.

ESCOBAR, Arturo. O lugar da natureza e a natureza do lugar: globalização ou pós-desenvolvimento? *In: A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: Clacso, 2005.

ESTRE, Felipe. Governança Global e Democracia: uma revisão crítica. **Cadernos de Relações Internacionais**, v. 9, n. 16, p. 85-99, 2018.

EULER, Ana Margarida Castro. O acordo de Paris e o futuro do REDD+ no Brasil. **Cadernos Adenauer**, v. 17, n. 2, p. 85-104, 2016.

FARIA, Claudia Feres. Democracia deliberativa e (des)igualdade. In: MIGUEL, Luis Felipe (Org.). **Desigualdades e Democracia: o debate da teoria política**. São Paulo: Editora Unesp, 2016.

FARIA, Claudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. Desenho Institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

FARIAS, L. G. Q. *et al.* Mercado global de carbono e governança global do clima: desafios e oportunidades. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 28, p. 11-27, 2013.

FAUSTINO, Cristiane; FURTADO, Sabrina. **Economia Verde, Povos da Floresta e Territórios: violações de direitos no estado do Acre**. Rio Branco: Dhesca, 2015.

FEARNSIDE, P. M. **As Hidrelétricas da Amazônia: impactos sociais e ambientais na tomada de decisão de grandes obras (Vol. 1)**. Manaus: INPA, 2015.

FERRAREZI, Elisabete; OLIVEIRA, Clarice G. Reflexões sobre a emergência da participação social na agenda das políticas públicas: desafios à forma de organização burocrática do Estado. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 5., 2012. **Construção democrática de políticas públicas: experiências e desafios dos espaços e processos de participação social na administração pública**. Brasília: Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração, 2012. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/737>. Acesso em: 26 mar. 2021.

FIGUERES, C.; IVANOVA, M. H. Mudança Climática: interesses nacionais ou um regime global? In: ESTY, D.; IVANOVA, M. H. (Orgs.). **Governança ambiental global: opções e oportunidades**. São Paulo: Editora Senac, 2005.

FISCHER, R.; HARGITA, Y.; GÜNTER, S. Insights from the ground level? A content analysis review of multi-national REDD+ studies since 2010. **Forest Policy and Economics**, v. 66, p. 47-58, 2016.

FLEURY, Lorena Cândido; ALMEIDA, Jalcione. A construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte: conflito ambiental e o dilema do desenvolvimento. **Ambiente & Sociedade**, v. 16, n. 4, p. 141-158, 2013.

FRATESCHI, Yara. Participação social institucionalizada para a democratização da democracia. **Dois Pontos**., v. 13, n. 2, p. 3-14, 2016.

FREITAS, Cíntia Martins. **Mudanças Climáticas e Diplomacia Subnacional: o papel da rede C40 na governança global do clima**. Porto Alegre, 2015. 42 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Estratégia e Relações

Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

FUNDO AMAZÔNIA. Departamento de Gestão. Área de Meio Ambiente do BNDES. **Informe da Carteira**. 31 dez. 2013. Disponível em: http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/informe-de-carteira/2013_12_Informe-da-Carteira-Fundo-Amazonia.pdf. Acesso em: 12 mar. 2021.

FUNDO AMAZÔNIA. Departamento de Gestão. Área de Meio Ambiente do BNDES. **Informe da Carteira**. 30 nov. 2020. Disponível em: http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/informe-de-carteira/2020_3tri_Informe-da-Carteira-Fundo-Amazonia.pdf. Acesso em: 12 mar. 2021.

FUNDO AMAZÔNIA. **Portfólio de Projetos**. 2017. Disponível em: <http://www.fundoamazonia.gov.br/pt/carteira-de-projetos/>. Acesso em: 11 mar. 2021.

FUNDO AMAZÔNIA. **Relatório de Atividades**. 2018. Disponível em: http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/rafa/RAFA_2018_port.pdf. Acesso em: 13 mar. 2021.

FUNDO AMAZÔNIA. **Relatório de Atividades**. 2019. Disponível em: http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/rafa/RAFA_2019_port.pdf. Acesso em: 13 mar. 2021.

FUNDO AMAZÔNIA. **Salvaguardas de REDD+**. Disponível em: <http://www.fundoamazonia.gov.br/pt/monitoramento-e-avaliacao/salvaguardas-de-redd/>. Acesso em: 26 jun. 2019.

FUSCALDO, Bruna M. H.; NASCIMENTO, Fernando O. O pensamento decolonial nas RI: o exemplo da governança ambiental global. **Agenda Política: Revista de Discentes de Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos**, v. 8, n. 3, p. 72-96, 2020.

GAMBA, C.; RIBEIRO, W. C. A encruzilhada brasileira na ordem ambiental internacional das mudanças climáticas. **Estudos Avançados**, n. 27, v. 78, p. 177-194, 2013.

GERVASONI, Tássia Aparecida.; GERVASONI, Tamiris Alessandra. Democracia, Modernidade e suas promessas não cumpridas: por uma hermenêutica-decolonial da democracia. **Revista Húmus**, v. 8, n. 24, p. 430-451, 2018. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/revistahumus/article/view/8640/6509>. Acesso em: 01 abr. 2021.

GIOSTRI, Graziella Ferreira; NASCIMENTO, Renata de Bessa. A Estratégia Mundial de REDD+: desafios e oportunidades no Brasil e, especialmente, na Floresta Amazônica. **Revista Conexão Ciência**, v. 11, n. 1, p. 139-152, 2016.

- GOHN, Maria da Glória. Teorias sobre participação social: desafios para uma compreensão das desigualdades sociais. **Caderno CRH**, v. 32, n. 85, p. 63-81, 2019.
- GOLDENBERG, Mirian. **A arte da pesquisa: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais**. 8 ed. São Paulo: Editora Record, 2004.
- GONÇALVES, Alcindo. Regimes internacionais como ações da governança global. **Meridiano 47**, v. 12, n. 125, p. 40-45, 2011.
- GROSGOUEL, Ramón. A estrutura do conhecimento nas universidades ocidentalizadas: racismo/sexismo epistêmico e os quatro genocídios/epistemicídios do longo século XVI. **Sociedade e Estado**, v. 31, n. 1, p. 25-49, 2016.
- GROSGOUEL, Ramón. La Descolonización de la Economía Política y los Estudios Postcoloniales: transmodernidad, pensamiento fronterizo y colonialidad global. **Tabula Rasa** (Discussion Paper), n. 4, p. 17-48, 2006.
- GULBRANDSEN, Lars H.; HUMPHREYS, David. International initiatives to address tropical timber logging and trade. **A Report for the Norwegian Ministry of the Environment. FNI Report**, v. 4, p. 2006, 2006.
- HAAS, Peter M. Epistemic Communities and International Policy Coordination. **International Organization**, v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992.
- HACON, Vanessa. REDD+ em Terras Indígenas: o “protagonismo” dos povos indígenas no Brasil frente à nova tendência de Pagamentos por Serviços Ambientais. **Revista Cuestiones de Población y Sociedad**, v. 3, n. 3, p. 69-82, 2013.
- HELD, D. Democratic Accountability and Political Effectiveness from a Cosmopolitan Perspective. **Government and Opposition**, v. 39, n. 2, p. 364-391, 2004.
- HUBER, Amelie. Hydropower in the Himalayan Hazardscape: strategic ignorance and the production of unequal risk. **Water**, n. 11, v. 414, p. 1-23, 2019.
- ICS. Nova liderança do Fórum Brasileiro de Mudança do Clima. **Instituto Clima e Sociedade**. 11 jun. 2019. Disponível em: <https://www.climaesociedade.org/post/nova-lideranca-do-fbmc>. Acesso em: 18 nov. 2021.
- INAYATULLAH, N.; BLANEY, D. **International Relations and the Problem of Difference**. Londres: Routledge, 2004.
- INOUE, Cristina Y. A. Abordagem dos muitos mundos aplicada ao estudo da política ambiental global no antropoceno: vozes indígenas na Amazônia (Tradução por Rafael Alexandre Mello). **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 9, n. 18, 2020.

INOUE, Cristina Y. A. Governança global do clima: proposta de um marco analítico em construção. **Revista Carta Internacional**, v. 11, n. 1, 2016, p. 91-117.

INOUE, Cristina Y. A.; MOREIRA, Paula Franco. Many worlds, many nature(s), one planet: indigenous knowledge in the Anthropocene. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 59, n. 2, p. 1-19, 2016.

IPAM. **Boletim do CIMC: Comitê Indígena de Mudanças Climáticas**. 2ª ed. 2018. Disponível em: https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2018/06/boletim_CIMC_web_pt_.pdf. Acesso em: 06 out. 2021.

IPCC. Summary for Policymakers. *In: Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden and C.E. Hanson, Eds., Cambridge University Press, Cambridge, UK, 7-22.

IPCC. Summary for Policy Makers. *In: Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems*. [P.R. Shukla, J. Skea, E. Calvo Buendia, V. Masson-Delmotte, H.- O. Pörtner, D. C. Roberts, P. Zhai, R. Slade, S. Connors, R. van Diemen, M. Ferrat, E. Haughey, S. Luz, S. Neogi, M. Pathak, J. Petzold, J. Portugal Pereira, P. Vyas, E. Huntley, K. Kissick, M. Belkacemi, J. Malley, (eds.)]. In press. 2019.

IISD. Summary of the Lima Climate Change Conference: 1-14 December 2014. **Earth Negotiations Bulletin**, Lima, v. 12, n. 619, 2014.

IISD. Summary of the Fiji/Bonn Climate Change Conference: 6-17 November 2017. **Earth Negotiations Bulletin**, Bonn, v. 12, n. 714, 2017.

IISD. Summary of the Katowice Climate Change Conference: 2-15 December 2018. **Earth Negotiations Bulletin**, Katowice, v. 12, n. 747, 2018.

IISD. Summary of the Chile/Madrid Climate Change Conference: 2-15 December 2019. **Earth Negotiations Bulletin**, Madrid, v. 12, n. 775, 2019.

JANUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. 6ª ed. rev. e ampl. Campinas: Editora Alínea, 2017.

JARDIM, M. C.; SILVA, M. R. **Programa de aceleração do crescimento (PAC): neodesenvolvimentismo?** São Paulo: Editora UNESP, 2015.

JONES, J.; LACERDA, P. S. B.; SILVA, F. M. Desenvolvimento sustentável e química verde. **Quim Nova**, v. 28, n. 1, p. 103-110, 2005.

KACOWICZ, Arie M. Global Governance, International Order, and World Order. *In: LEVI-FAUR, David. Oxford Handbook of Governance*. S/l: Oxford University Press, 2012.

KILL, J. REDD in Brazil: Two case studies on early forest carbon offset projects. Rio de Janeiro: Heinrich Böll Stiftung Brasil, 2014.

KLINSKY, Sonja *et al.* Why equity is fundamental in climate change policy research. **Global Environmental Change**, Guildford, v. 44, 170-173, May 2017. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0959378016301285>. Acesso em: 24 mar. 2021.

KOPENAWA, Davi; ALBERT, Bruce. A queda do céu: Palavras de um xamã yanomami. Tradução de Beatriz Perrone-Moisés. São Paulo: Companhia das Letras, 2015. 729p.

KRENAK, Ailton. **Ideias para adiar o fim do mundo**. S/l: Companhia das Letras, 2019.

KRISHNA, Sankaran. The Importance of Being Ironic: A Postcolonial View on Critical International Relations Theory. **Alternatives** (Review Essay), n. 18, p. 385-417, 1993.

LAGE, Victor Coutinho. "Sociedade Civil Global": agentes não estatais e espaço de interação na sociedade política. **Contexto Internacional**, v. 34, n. 1, p. 151-188, 2012.

LAGO, André A. C. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais da Nações Unidas**. Brasília: Funag, 2006.

LAVALLE, Adrián Gurza; VERA, Ernesto Isunza. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. **Lua Nova**, v. 84, p. 353-364, 2011.

LAVALLE, Adrián Gurza. Participação, (des)igualdade política e democracia. In: MIGUEL, Luis Felipe (Org.). **Desigualdades e Democracia: o debate da teoria política**. São Paulo: Editora Unesp, 2016.

LAVALLE, Adrián Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

LAW, John. What's wrong with a one-world world? **Distinktion: Journal of Social Theory**, v. 16 (Issue 1: Political Materials - Rethinking Environment, Remaking Theory), p. 126-139, 2015.

LOURENÇO, Renata Vieira. **Governança Ambiental: o papel das coalizações de ONGs na construção das políticas brasileiras de REDD+**. Orientador: Fabio Toni. 2018. 137f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/34859/1/2018_RenataVieiraLouren%c3%a7o.pdf. Acesso em: 10 jan. 2022.

LÜCHMANN, L. H. H. Os sentidos e os desafios da participação. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 42, n. 1, p. 19-26, 2006.

LUGONES, María. Rumo a um feminismo descolonial. **Revista de Estudos Feministas**, v. 22, n. 3, 2013, p. 935-952.

MARCU, Andrej; DUGGAL, Kumar. Negotiations on Article 6 of the Paris Agreement – road to Madrid. **Asian Development Bank**, n. 69, 2019.

MELLO, N. G. R.; ARTAXO, P. Evolução do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, n. 66, p. 108-129, 2017.

MENDES, Denise C. V. R. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. **Rev. Katál. Florianópolis**, v. 10, n. 2, p. 143-153, 2007.

MESQUITA, Isabel. Fazer-se ouvir, fazer-se entender – atuação política interétnica da COICA nas negociações sobre o clima com a proposta de REDD+ Indígena Amazônico. **Revista de Estudos em Relações Interétnicas**, v. 21, n. 1, p. 27-49, 2018.

MIGNOLO, Walter D. A colonialidade está longe de ter sido superada, logo, a decolonialidade deve prosseguir. **MASP Afterall**. 2019. Disponível em: <https://masp.org.br/uploads/temp/temp-YC7DF1wWu9O9TNKezCD2.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2021.

MIGNOLO, Walter D. Colonialidade: o lado mais escuro da modernidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 32, n. 94, p. 1-18, 2017.

MIGNOLO, Walter D. Hermenéutica de la Democracia: el pensamiento de los límites y la diferencia colonial. **Tabula Rasa**, n. 9, p. 39-60, 2008.

MIGNOLO, Walter D. **Histórias locais / projetos globais: colonialidade, saberes subalternos e pensamento liminar**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

MIGUEL, J. C. H.; MAHONY, M.; MONTEIRO, M. S. A. A “Geopolítica infraestrutural” do conhecimento climático: o Modelo Brasileiro do Sistema Terrestre e a divisão Norte-Sul do conhecimento. **Sociologias**, v. 21, n. 51, p. 44-75, 2019.

MIGUEZ, José Domingos Gonzalez; ANDRADE, Túlio César Mourthé de Alvim. A Continuidade do MDL ante o acordo de Paris e sua articulação com o MDS. 2018.

MOREIRA, H. **A atuação do Brasil no regime internacional de mudanças climáticas de 1995 a 2004**. 2009. 156f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” – UNESP, UNICAMP e PUCSP, São Paulo, 2009. Disponível em: <http://repositorio.unesp.br>. Acesso em: 14 dez. 2020

MOTA, J. A et al. Trajetória da Governança Ambiental. **Regional e Urbano**, n. 1, p. 11-20, 2008.

MOUFFE, Chantal. Por um modelo agonístico de democracia. **Rev. Sociol. Polít.**, n. 25, p. 11-23, 2005.

NANZ, Patrícia; STEFFEK, Jens. Global Governance, Participation and the Public Sphere. **Government and Opposition**, p. 314-335, 2004.

NASCIMENTO, Victor Mota. A Política Externa do Governo Lula para a Agenda Ambiental: uma análise à luz de teorias de processo decisório. **Revista Conjuntura Global**, v. 9, n. 2, p. 180-196, 2020.

NEVES JÚNIOR, Edson José. Uma análise da Política Externa do Governo Lula em relação à temática das mudanças climáticas. **Aurora**, v. 5, n. 7, p. 45-61, 2011.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. Nossa história. **Observatório do Clima**. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/quem-somos/nossa-historia/>. Acesso em: 11 jan. 2022.

OLIVEIRA, André Soares. A Liderança dos Países Desenvolvidos no Acordo de Paris: reflexões sobre a estratégia de *Naming and Shaming* dentro do Balanço-Global. **Sequência**, v. 40, n. 81, p. 155-180, 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Nosso Futuro Comum**. 1987. Disponível em: <http://www.undocuments.net/our-common-future.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2020.

PARKER, C.; KARLSSON, C. Climate Change and the European Union's leadership moment: an inconvenient truth? **Journal of Common Market Studies**, v. 48, n. 4, p. 923-943, 2010.

PASHA, Mustapha Kamal. The 'Bandung impulse' and international relations. In: SETH, Sanjay (org.). **Postcolonial Theory and International Relations**. London, Routledge, 2013.

PAUW, Pieter; MBEVA, Kennedy; ASSELT, Harro van. Subtle differentiation of countries' responsibilities under the Paris Agreement. **Palgrave Communications**, v. 5, n. 86, p. 1-7, 2019.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 51, n. 2, p. 136-153, 2008.

PECEQUILO, Cristina Soreanu.; CARMO, Corival Alves do. A Política Externa Brasileira nos governos Lula e Dilma (2003/2014): a América do Sul. **Perspectivas**, v. 50, p. 13-45, 2017.

PISTORIUS, Till. From RED to REDD+: the evolution of a forest-based mitigation approach for developing countries. **Environmental Sustainability**, v. 4, 2012, p. 638-645.

PNUMA. 21ª Conferência das Partes: Acordo de Paris. 2015. Disponível em: <https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/ODS/undp-br-ods-ParisAgreement.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2021.

PROCLIMA. **COP 15/MOP 5 – Copenhague, Dinamarca (dezembro de 2009)**. 2009. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/proclima/conferencia-das-partes-cop/cop-15-mop-5-copenhague-dinamarca-dezembro-de-2009/>. Acesso em: 16 dez. 2020.

PROGREBINSCHI, Thamy; SAMUELS, David. The Impact of Participatory Democracy: Evidence from Brazil's National Public Policy Conferences. **Comparative Politics**, v. 46, n. 3, p. 313-332, 2014.

QUADROS, Mariana Felix. Descolonizando as Relações Internacionais: a raça e o racismo como categoria de análise. **Semina**, v. 18, n. 1, p. 39-57, 2019.

QUEREJAZU, Amaya. Comprendiendo y cuestionando la gobernanza global. **Colombia Internacional**, v. 102, p. 63-86, 2020.

QUEREJAZU, Amaya. Encountering the Pluriverse: Looking for Alternatives in Other Worlds. **Revista Brasileira de Política Internacional**, n. 59, v. 2, 2016a.

QUEREJAZU, Amaya. Violencias encubiertas de la gobernanza global. **Estudios Políticos**, n. 49, p. 148-166, 2016b.

QUEREJAZU, Amaya; TICKNER, Arlene B. The rights of Mother Earth: A Pluriversal Reading of Climate Change Governance. In: TEO, Terri-Anne; WYNNE-HUGHES, Elisa (Orgs.). **Postcolonial governmentalities: rationalities, violences and contestations**. London: Rowman & Littlefield International, 2020.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad y Modernidad/Racionalidad. **Perú Indígena**, v. 13, n. 29, p. 11-20, 1992.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2005.

RECIO, Maria Eugenia. The Warsaw Framework and the Future of REDD+. **Yearbook of International Environmental Law**, v. 24, n. 1, p. 37-69, 2014.

REI, Fernando Cardozo Fernandes; GONÇALVES, Alcindo Fernandes; DE SOUZA, Luciano Pereira. Acordo de Paris: Reflexões e desafios para o regime internacional de mudanças climáticas. **Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**, v. 14, n. 29, p. 81-99, 2017.

RIBEIRO, Wagner Costa. Geografia política e gestão internacional dos recursos naturais. **Estudos Avançados**, v. 24, n. 68, p. 69-80, 2010.

ROCHA SILVA, C.; CHRISTO GOBBI, B.; ADALGISA SIMÃO, A. O uso da análise de conteúdo como uma ferramenta para a pesquisa qualitativa: descrição e

aplicação do método. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 7, n. 1, 2005, p. 70-81.

RODRIGUES, Maria Guadalupe Moog. Bringing Local Voices to the Global Negotiation Table: norm dissemination and consensus building on tropical forests and climate change. **New Global Studies**, v. 9, n. 2, p. 125-157, 2015.

RODRIGUES, Rafael Jacques; MENDES, Thiago Araújo. Da Constituição Cidadã ao REDD+: instrumentos de política doméstica que cruzam a mudança climática e a silvicultura no Brasil de 1988 a 2018. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 4, n. 2, 2019, p. 50-73.

ROSENAU, J.; CZEMPIEL, E. O. **Governança sem governo: ordem e transformação** (tradução por Sérgio Bath). Brasília: UnB, 2000.

SÁ E SILVA, Fabio de. “De cada um conforme suas capacidades”: participação, ambientes institucionais e capacidade de incidência em políticas públicas. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

SANTILLI, Márcio *et al.* Tropical deforestation and the Kyoto Protocol. **Climatic Change**, v. 71, n. 3, p. 267-276, 2005.

SANTOS, Boaventura de Souza. Para além do pensamento abissal: das linhas abissais a uma ecologia de saberes. **Novos Estudos**, v. 79, s/n, p. 70-93, 2003.

SANTOS, Boaventura de Souza; MENDES, José Manuel. Introdução. In: SANTOS, Boaventura de Souza; MENDES, José Manuel (orgs.). **Demodiversidade: imaginar novas possibilidades democráticas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2018.

SARAIVA, Miriam Gomes. Balanço da Política Externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? **Relações Internacionais**, Lisboa n. 44, p. 25-35, 2014.

SCHOLTE, Jan Aart. Civil Society and Democratically Accountable Global Governance. **Government and Opposition**, p. 211-233, 2004.

SEYMOUR, Frances; GIBBS, David. Forests in the IPCC Special Report on Land Use: 7 things to know. **World Resources Institute**. 08 ago. 2019. Disponível em: <https://www.wri.org/blog/2019/08/forests-ipcc-special-report-land-use-7-things-know>. Acesso em: 11 mar. 2021.

SHAW, Karen. Indigeneity and the International. **Millenium: Journal of International Studies**, v. 31, n. 1, p. 55-81, 2002.

SHIVA, Vandana. **Monoculturas da Mente: perspectivas da biodiversidade e da biotecnologia**. São Paulo: Gaia, 2003.

SILVA, Fabricio P.; BALTAR, Paula; LOURENÇO, Beatriz. Colonialidade do Saber, Dependência Epistêmica e os Limites do Conceito de Democracia na América

Latina. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 12, n. 1, p. 68-87, 2018.

SOARES, Leonardo Barros. Ciclos de protesto e repertório de ação do movimento indigenista brasileiro entre 2009 e 2016: o caso da PEC 215. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 24, p. 191-222, 2017.

SOARES, Terezinha de Jesus; HIGUCHI, Niro. A convenção do clima e a legislação brasileira pertinente, com ênfase para a legislação ambiental na Amazônia. **Acta Amazônica**, v. 36, n. 4, p. 573-580, 2006.

SOARES-FILHO, Britaldo et al. Role of Brazilian Amazon protected areas in climate change mitigation. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, v. 107, n. 24, p. 10821-10826, 2010.

SOUZA, Angelina Matos. Caminhos do desenvolvimento: a UHE Belo Monte como caso ilustrativo da complexidade implicada. **Confins: Revista Franco-Brasileira de Geografia**, n. 28, 2016.

SOUZA, R. A.; DE MARCO, Paulo Junior. The Red Queen race in Brazilian Amazon deforestation: the necessity of a sustainable economy to zero deforestation. **Natureza & Conservação: Brazilian Journal of Nature Conservation**, v. 13, p. 190-192, 2015.

SPIVAK, Gayatri Chakravorty. **Pode o subalterno falar?** Trad. Sandra Regina Goulart Almeida; Marcos Pereira Feitosa; André Pereira. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2010.

SPOSITO, Italo Beltrao. Avanços e empecilhos na governança global: análise em três níveis. **Mural Internacional**, v. 5, n. 1, p. 93-104, 2014.

STEINER, Andrea. O uso de estudos de caso em pesquisas sobre política ambiental: vantagens e limitações. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 38, p. 141-158, 2011.

STRECK, Charlotte; SCHOLZ, Sebastian M. The role of forests in global climate change: whence we come and where we go. **International Affairs**, v. 82, n. 5, 2006, p. 861-879.

SUSTAINABLE CARBON. **Entenda o Mercado de Carbono Voluntário e Regulado**. 2015. Disponível em: <https://www.sustainablecarbon.com/blog/mercado-voluntario-x-regula-a-diferenca-de-precos/>. Acesso em: 24 fev. 2021.

SWYNGEDOUW, Erik; BOELEN, R. "... And Not a Single Injustice Remains": Hydro-Territorial Colonization and Techno-Political Transformations in Spain. In: PERREAULT, T.; VOS, J. (Orgs.). **Water Justice**. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

TAVARES, Francisco da Mata. O Estado na democracia deliberativa: as raízes de uma antinomia. **Lua Nova**, v. 95, p. 225-257, 2015.

TENÓRIO, Edel Nazaré de Moraes. Resex Terra Grande – Pracuúba: (Re)conhecer saberes locais para a transgressão da gestão de unidade de conservação no cuidado do território de uso comum. Orientador: Sergio Sauer. 2018. 117f. Dissertação (Mestrado Profissional em Sustentabilidade junto a Povos e Terras Tradicionais – MESPT) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/33858/1/2018_EdelNazar%c3%a9deMoraesTen%c3%b3rio.pdf. Acesso em: 10 jan. 2022.

TERRA DE DIREITOS. Carta de Belém: os efeitos das mudanças climáticas e a política de REDD's. **Heinrich Böll Stiftung**. 15 out. 2009. Disponível em: <https://br.boell.org/pt-br/2009/10/15/carta-de-belem-os-efeitos-das-mudancas-climaticas-e-politica-de-redds>. Acesso em: 07 jun. 2020.

UNFCCC. **Mechanisms under the Kyoto Protocol**. [S/d]. Disponível em: <https://unfccc.int/process-and-meetings#:~:q=2cf7f3b8-5c04-4d8a-95e2-f91ee4e4e85d:dcd10b64-2db3-4ab8-8e4b-d8ddbfb010c7>. Acesso em: 22 fev. 2021.

UNFCCC. **Parties**. 07 ago. 2018. Disponível em: https://unfccc.int/process/parties-non-party-stakeholders/parties-convention-and-observer-states?field_national_communications_target_id%5B514%5D=514&field_partys_partyto_target_id%5B512%5D=512. Acesso em: 24 fev. 2021.

VERRAN, Helen. The Politics of Working Cosmologies Together While Keeping Them Separate. In: DE LA CADENA, Marisol; BLASER, Mario (Orgs.). **A World of Many Worlds**. London: Duke University Press, 2018.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

VIOLA, Eduardo. Sistema internacional de hegemonia conservadora. **Ambiente & Sociedade**, v. 15, n. 3, p. 1-18, 2012.

VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matías. Brasil na Governança Global do Clima, 2005-2012: A Luta entre Conservadores e Reformistas. **Contexto Internacional**, v. 35, n. 1, p. 43-76, 2013.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes; SILVA, André Luiz Reis da. Brazil and the Economic, Political, and Environmental Multilateralism: the Lula years (2003-2010). **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 53 (edição especial), p. 54-72, 2010.

VITALE, Denise. Democracia Global e Movimentos Indígenas na Cooperação Sul-Americana: um olhar para as comunidades amazônicas. In: VITALE, Denise; KRAYCHETE, Elsa Sousa (Orgs.). **O Brasil e a Cooperação Sul-Sul: dilemas e desafios da América do Sul**. Salvador: EDUFBA, 2016.

VOIGT, Cristina; FERREIRA, Felipe. 'Dynamic Differentiation': The Principles of CBDR-RC, Progression and Highest Possible Ambition in the Paris Agreement. **Transnational Environmental Law**, v. 5, n. 2, p. 285-303, 2016.

WALSH, Catherine. Interculturalidade Crítica e Pedagogia Decolonial: in-surgir, re-existir e re-viver. In: CANDAU, Vera Maria (Org.). **Educação Intercultural na América Latina: entre concepções, tensões e propostas**. Rio de Janeiro: Editora 7Letras, 2009.

WALSH, Catherine. Interculturalidad, plurinacionalidad y decolonialidade: las insurgencias político-epistémicas de refundar el Estado. **Tabula Rasa**, n. 9, p. 131-152, 2008.

WAMPLER, Brian. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

WINKEL, Juliana. COP-19: Comunidades indígenas enumeram prioridades para políticas ambientais. **Envolverde**. 14 nov. 2013. Disponível em: http://envolverde.com.br/portal/wp-content/uploads/2013/11/povos_indigenas_2.jpg. Acesso em: 23 dez. 2020.

YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova**, n. 67, p. 139-190, 2006.

ZURN, Michael. Global Governance and Legitimacy Problems. **Government and Opposition**, p. 260-287, 2004.