

# PROJETOS DE CARBONO FLORESTAL COM POVOS INDÍGENAS REFLEXÕES SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL DO CLIMA ATRAVÉS DA PERSPECTIVA DO PROJETO EARTH SYSTEM GOVERNANCE

Thais Lemos Ribeiro | Verônica Korber Gonçalves

Existe uma agenda de pesquisa consolidada sobre governança global do clima no campo de estudos das Relações Internacionais. Todavia, uma das considerações sobre esta agenda é a polissemia do conceito e suas implicações para a análise de fenômenos do mundo real. O Projeto Earth System Governance (ESG) reflete uma década de pesquisa interdisciplinar sobre governança ambiental global. O projeto possui planos científicos, que se propõem a direcionar a agenda de pesquisa da comunidade, apontar questões centrais, métodos e processos de pesquisa para o campo da governança global dos sistemas da Terra. Este trabalho utiliza o enquadramento do plano científico de 2018<sup>1</sup> para refletir sobre como as lentes de pesquisa propostas pelo ESG nos permitem analisar o caso de negociação de créditos de carbono com o povo indígena munduruku. Este caso foi escolhido por suas características, sem aspirações para generalizações<sup>2</sup>. Vale destacar, no entanto, que este caso não foi isolado: conforme relatado por Mesquita, entre 2010 e 2012, mais de 30 etnias foram abordadas por empresas ou instituições intermediárias sobre a realização de projetos de carbono<sup>3</sup>. A tentativa de formalização do contrato de venda de créditos de carbono florestais com os munduruku insere-se em processos de governança global do clima, na medida em que o instrumento utilizado para a aproximação com o povo indígena foi o REDD+, negociado no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações

## RESUMO

O Projeto Earth System Governance é uma rede de pesquisa interdisciplinar sobre governança global ambiental, que apresenta uma proposta organizada em torno de questões contextuais e lentes analíticas. Este trabalho tem como objetivo aplicar as cinco lentes analíticas para governança global num caso concreto de negociação de créditos de carbono realizada em 2011 entre uma empresa irlandesa – Celestial Green Venture PLC – e o povo indígena munduruku no Brasil. Partindo deste caso, identificamos o alcance e os desafios de aplicação destas lentes analíticas em processos de governança no nível local com grupos específicos, como povos indígenas.

Palavras-chave: governança global do clima, Projeto Earth System Governance, REDD+, povos indígenas.

## ABSTRACT

FOREST CARBON PROJECTS WITH INDIGENOUS PEOPLES: REFLECTIONS ON GLOBAL GOVERNANCE FROM THE PERSPECTIVE OF THE EARTH SYSTEM GOVERNANCE PROJECT



The Earth System Governance Project is an interdisciplinary research network on global environmental governance that presents a proposal organized around contextual issues and analytical lenses. This work aims to apply the five analytical lenses for global governance by Earth System Governance Project in a carbon credits negotiation case in 2011 between an Irish company – Celestial Green Venture PLC – and the Munduruku indigenous people in Brazil. Based on this case, we identify the scope and challenges of applying these analytical lenses in governance processes at the local level and with specific groups, such as indigenous peoples.

*Keywords:* global climate governance, Earth System Governance Project, REDD+, indigenous peoples.

Climáticas (UNFCCC, na sigla inglesa), com o objetivo de evitar emissões de gases do efeito estufa por meio do combate ao desmatamento e à promoção de práticas florestais sustentáveis. O REDD+, por suas características, envolve atores estatais e não estatais, e cria espaços de negociação internacional para além das instituições formais tradicionais. A intersecção de normas relacionadas ao REDD+ exige olhar para níveis distintos – nesse caso, o local.

As lentes analíticas do projeto ESG permitem estudar um fenômeno através de múltiplas perspectivas, conforme proposto pelo quadro analítico de governança global, que abarcam desde aspectos da agenda institucionalista, como arquitetura e agência, até aspectos de justiça ambiental, como a questão de alocação e considerações de poder. No entanto, as lentes não conseguem abarcar todas as questões propostas pelo caso, como a agência de atores

não humanos e o encontro de diferentes visões do mundo.

O artigo está dividido em três seções além da introdução e da conclusão. A primeira seção traz uma breve revisão da literatura sobre governança global do clima, seguida pelo detalhamento do segundo plano científico do ESG. A segunda seção apresenta informações sobre créditos de carbono e a contextualização do caso de REDD+ com o povo indígena munduruku. A seção seguinte explora as cinco lentes analíticas do ESG no caso concreto.

## **GOVERNANÇA GLOBAL DO CLIMA E A PROPOSTA ANALÍTICA DO PLANO CIENTÍFICO DO PROJETO ESG**

Nas RI, o conceito de governança global tem um forte viés institucionalista e a origem de sua utilização está relacionada com o conceito de regimes internacionais<sup>4</sup>. Governança, um conceito mais amplo, se refere à necessidade de direcionar comportamentos em torno de um objetivo comum, seja por meio de mecanismos formais ou informais, e apoiados em valores comuns<sup>5</sup>. A governança global, como lente analítica, associa-se a reflexões sobre ordem global<sup>6</sup>, reconhece a difusão do poder do Estado nacional para atores subnacionais e transnacionais, e a expansão da esfera de análise para vários níveis – do global ao local. Assim, a governança global inclui mais atores além do Estado e altera, por consequência, as relações de poder e a construção de regras e de instituições.

A governança global do clima refere-se a uma categoria analítica para se estudar a «construção de instituições e políticas para responder às mudanças do clima global»<sup>7</sup>. Essas instituições caracterizam-se por envolver atores e processos formais e informais,

em espaços tradicionais de debate sobre o clima – como a UNFCCC – como também espaços não tradicionais – como o Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Organização da Aviação Civil Internacional, a Organização Mundial de Comércio, etc., configurando o seu caráter multisetorial, podendo envolver diversas agendas de pesquisa, como meio ambiente, economia política, segurança, entre outras.

Entre os esforços analíticos para se estudar os processos de governança, destaca-se o ESG<sup>8</sup>, que trabalha, através de um programa de pesquisa<sup>9</sup>, as dimensões de arquitetura da governança e agência, justiça alocativa, democracia e poder, antecipação e imaginação, e adaptação e reflexão. O quadro geral do programa de pesquisa tem como pressuposto que o mundo é complexo e dinâmico, assim como o sistema Terra, e que múltiplas visões de mundo coexistem. O plano utiliza quatro condições contextuais que definem o enquadramento de pesquisas e são abordados em ampla base empírica e debates sociais e acadêmicos – transformações, desigualdade, o antropoceno e diversidade. As lentes analíticas do plano científico oferecem uma visão ampla do sistema de governança, aqui o sistema de governança do clima, através de campos de pesquisa diversos. Elas são organizadas em pares, para destacar a relação entre os conceitos.

ENTRE OS ESFORÇOS ANALÍTICOS PARA SE ESTUDAR OS PROCESSOS DE GOVERNANÇA, DESTACA-SE O ESG. O QUADRO GERAL DO PROGRAMA DE PESQUISA TEM COMO PRESSUPOSTO QUE O MUNDO É COMPLEXO E DINÂMICO, ASSIM COMO O SISTEMA TERRA, E QUE MÚLTIPLAS VISÕES DE MUNDO COEXISTEM.

#### ARQUITETURA E AGÊNCIA

O foco dessa lente são aspectos institucionais e atores do sistema de governança, e como eles interagem, considerando mudanças ao longo do tempo. A arquitetura é uma rede de princípios amplamente compartilhados, instituições e práticas que influenciam decisões em todas as áreas de um sistema de governança<sup>10</sup>. Apesar de o plano não apresentar uma definição explícita de agência, Inoue<sup>11</sup> define-a como a «capacidade de indivíduos e atores coletivos de [mudarem] o curso dos eventos, ou o resultado de processos, desde que tal capacidade se baseie em autoridade, e não na força». A inclusão de outros atores no marco analítico, conforme previamente destacado, implica interações complexas entre agentes e arquitetura, resultando em padrões diversos de distribuição de poder, alteração criação e difusão de instituições e normas.

#### DEMOCRACIA E PODER

Regimes políticos domésticos têm implicações em sistemas de governança, pois influenciam a capacidade de atuação entre níveis (do local ao global) para a solução de problemas coletivos em termos de transparência, de processos de tomada de decisão, qualidade de processos deliberativos e de transmissão de valores de cidadãos para instituições no nível global<sup>12</sup>. Há também literatura que aborda os resultados de

processos democráticos para questões ambientais e a representação e participação de grupos em situação de vulnerabilidade, como povos indígenas e comunidades tradicionais. Quanto ao poder, ele é considerado uma característica inerente a todo tipo de governança. É considerado um conceito multidimensional que pode se expressar por meio do controle de recursos materiais e ideacionais, de maneira relacional, difusa, estrutural e discursiva. Além disso, sociedades distintas definem poder de maneira diferente<sup>13</sup>.

#### JUSTIÇA E ALOCAÇÃO

O plano científico utiliza o conceito de justiça em três dimensões, ao mesmo tempo que reconhece a diversidade de abordagens possíveis por diferentes campos de estudo. As três dimensões são: intergeracional (entre gerações), internacional (entre Estados e regiões) e intersetorial (entre grupos humanos ou categorias na sociedade definidos através da interseção de idade, de classe, de casta, de gênero, de raça, entre outras categorias)<sup>14</sup>. O aspecto de alocação está relacionado com o conceito de distribuição de impactos negativos e benefícios da cooperação, mas há diversos princípios para definir o que seria uma distribuição justa. Reconhecimento e representação se tornam, então, elementos necessários para a realização de uma alocação justa de impactos negativos e de benefícios.

#### ANTECIPAÇÃO E IMAGINAÇÃO

Esta lente se refere a processos de antecipação e imaginação de futuros por meio de modelos, construção de cenários e análises integradas. A antecipação considera a elaboração de mecanismos de governança no presente e o desenvolvimento de capacidades para transformações futuras, em um contexto de incertezas normativas, científicas e tecnológicas, como o caso da geoengenharia. Ela busca imaginar e experimentar de maneira antecipada futuros plurais e desafiadores, para questionar quais futuros são possíveis. Os modelos e previsões do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, na sigla inglesa) são um exemplo de processos de antecipação<sup>15</sup>.

A imaginação busca alternativas inovadoras para problemas atuais, chamados de *wicked problems* devido à sua complexidade, como a mudança global do clima. No entanto, a imaginação pode ser limitada partindo de aspectos sociais e culturais (hegemônicos) de uma determinada sociedade. Neste ponto, a diversidade de mundos enriquece os exercícios de imaginação e reforça a agência de atores diversos através de processos democráticos de participação e linguagens múltiplas (como artes, cultura, jogos, ciência, etc.) para experimentação de novas idéias<sup>16</sup>.

#### ADAPTAÇÃO E REFLEXÃO

Adaptação é considerado um termo guarda-chuva para os conceitos de vulnerabilidade, de resiliência, de capacidade de adaptação, de aprendizagem social, entre outros con-

ceitos relacionados à resposta a mudanças e esforços de antecipação a alterações no sistema Terra. A adaptação se refere tanto a processos sociais e ecológicos quanto a processos do sistema de governança do clima. Assim, a capacidade de reflexão crítica complementa o esforço de resposta partindo de um autoexame sobre valores, práticas e ações em todos os níveis – do local ao global – para reformar instituições, demais elementos do sistema de governança e processos<sup>17</sup>. Há desenvolvimento de pesquisa sobre como reforçar a capacidade de reflexão de maneira endógena (partindo das instituições existentes) ou através de fatores externos catalisadores, como crises ou ação de movimentos sociais, e sobre como responder a questões locais inseridas em um contexto de interconexão global, com ramificações para outros grupos, sistemas ou países. A atmosfera é um exemplo, assim como sistemas hidrológicos que perpassam territórios.

### **CRÉDITO DE CARBONO, REDD+ E POVOS INDÍGENAS:**

#### **O CASO DE CRÉDITOS DE CARBONO COM COMUNIDADES TRADICIONAIS E POVOS INDÍGENAS NO BRASIL**

Em agosto de 2011, foi realizada uma reunião entre representantes do povo indígena munduruku, a empresa Celestial Green Venture PLC e vereadores na cidade de Jacareacanga, no Pará, estado brasileiro localizado na região norte do país. Nesta reunião, foi apresentado um projeto de transferência de direitos de créditos de carbono de uma área de 2,4 milhões de hectares pelo valor de 120 milhões de dólares ao longo de trinta anos. A transferência de direitos implicava em todos os direitos certificados ou benefícios obtidos da biodiversidade da área, o que poderia abranger, inclusive, o conhecimento tradicional do povo indígena munduruku<sup>18</sup>.

A referida negociação pode ser inserida dentro da arquitetura de REDD+ (Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal, «+» conservação, manejo florestal sustentável e aumento dos estoques de carbono florestal), que se refere a uma iniciativa internacional desenvolvida no âmbito da UNFCCC com o objetivo de evitar emissões de gases do efeito de estufa por meio do combate ao desmatamento e à promoção de práticas florestais sustentáveis, de forma a colaborar com o enfrentamento às mudanças climáticas<sup>19</sup>. Trata-se, nesse sentido, de um pagamento por serviços ambientais, fornecendo-se recompensa financeira pelo esforço de redução do desmatamento e melhoria do manejo florestal<sup>20</sup>.

REDD+ pode referir-se a dois tipos de esforços distintos. O primeiro – *jurisdictional REDD+* – refere-se à arquitetura institucional negociada no âmbito da UNFCCC pelos Estados para a promoção de incentivos financeiros, para que países em desenvolvimento reduzam o desmatamento e a degradação florestal (e, conseqüentemente, suas emissões de carbono) através de projetos nacionais e de financiamento internacional. O segundo tipo – *project-based REDD+* – refere-se a projetos e ações pontuais e voluntárias de redução de desmatamento e degradação florestal implementadas por atores não governamentais,

como organizações não governamentais, empresas privadas, comunidades locais e outras entidades. Trata-se de processos de governança com atores não estatais exercendo maior protagonismo nas negociações e no processo de implementação, havendo um deslocamento das relações de poder para atores transnacionais e locais.

Os projetos voluntários são conduzidos com base em iniciativas próprias e podem seguir critérios e metodologias diferentes, podendo gerar créditos de carbono para compensar emissões. As iniciativas baseadas em projetos podem vincular-se a certificadoras com diferentes graus de exigência quanto à comprovação da adicionalidade, de metodologias de medição e de avaliação de impactos sociais e ambientais dos projetos. Por isso, há grande variação no valor do crédito de carbono decorrente de projetos de REDD+, conforme o reconhecimento e a confiabilidade das certificadoras envolvidas.

O Brasil possui um número significativo de projetos de REDD+: 23% de todos os REDD+ do mundo, de acordo com a Sylvera, empresa que atua no mercado voluntário de carbono<sup>21</sup>, e 66 projetos e 11 programas, de acordo com a Redd Project Database<sup>22</sup>. O Brasil possui uma arquitetura nacional de REDD bastante estabelecida comparando com outros Estados. Tem desenvolvido suas estruturas – institucional e normativa –, com destaque para o SISREDD+, sistema nacional criado para coordenar e promover a implementação do REDD+ no Brasil; a Estratégia Nacional para REDD+; e a Comissão Nacional para REDD+, instituída pelo Decreto n.º 10.144/2019.

Em relação às salvaguardas, foi aprovado, em julho de 2017, pela Comissão Nacional para REDD+, a Resolução n.º 09/2017, que estabelece a interpretação das salvaguardas de Cancún no contexto brasileiro. Entre os pontos de interpretação, destacamos o item «c», que trata do reconhecimento e respeito dos conhecimentos e direitos dos povos indígenas, comunidades tradicionais e agricultores familiares na implementação de ações de REDD+, e o item «d», que versa sobre a consulta livre, prévia e informada, bem como a participação efetiva das populações envolvidas<sup>23</sup>.

No entanto, o Brasil ainda não tem um marco regulatório definido para mercados voluntários de carbono, como destacado por Wenzel<sup>24</sup>, e é nesta ausência que muitos projetos foram realizados com povos indígenas e comunidades tradicionais, com participação de grandes empresas, compradoras de créditos, e instituições intermediárias. Isso porque o REDD+, ao criar o arcabouço para pagamento por resultados de redução de emissões por desmatamento, acabou por incentivar atores do mercado voluntário a investirem nesse tipo de projeto. Mesquita<sup>25</sup> menciona a proliferação de projetos de carbono florestal entre 2010 e 2013 em pequenas áreas, com 30 etnias contatadas, dentre elas os munduruku e os Cinta Larga. As condições de negociação, muitas vezes, feriam os direitos dos povos indígenas, a legislação nacional sobre terras indígenas e normas internacionais<sup>26</sup>.

Embora a Resolução n.º 3/2020 do CONAREDD reconheça o mercado voluntário de carbono florestal, não valida seus projetos, metodologias, volumes de emissões tran-

sacionados nem qualquer outro aspecto dos projetos voluntários<sup>27</sup>. Assim, não há, no Brasil, informação precisa do número de projetos de REDD+ vinculados ao mercado voluntário, nem centralidade de registros, o que facilita a atuação de empresas e organizações interessadas em se vincular a projetos que gerem crédito de carbono florestal, porém sem o devido cumprimento das normas e diretrizes internacionais de REDD+.

De acordo com o cacique Osmarino Manhoari Munduruku<sup>28</sup>, no caso do contrato com a Celestial Green Venture PLC, apenas alguns indígenas e vereadores assinaram o contrato n.º 47353I-II-PV01, em um hotel, junto com a empresa. Pelos termos do contrato, os munduruku não poderiam fazer qualquer alteração no território sem o consentimento da empresa e referência à metodologia de uso do território estabelecida pelo mesmo<sup>29</sup>. Conforme o cacique Osmarino Manhoari Munduruku se expressou em entrevista ao Instituto Humanitas Unisinos: «Em minha opinião, esse projeto é ruim porque durante os próximos 30 anos nós não poderemos caçar, plantar, pescar, retirar frutas do mato ou cortar madeiras quando preciso»<sup>30</sup>.

Em razão da variação quanto ao grau de confiabilidade dos projetos (seja em relação à metodologia, à adicionalidade e ao respeito às salvaguardas), sua estrutura de governança e a racionalidade econômica envolvida, diversas organizações e povos de floresta manifestam-se contrariamente aos projetos de REDD+ (como, por exemplo, Global Alliance of Indigenous Peoples and Local Communities on Climate Change *against REDD and for Life*<sup>31</sup>). Isso porque as estratégias propostas para mitigar os potenciais riscos sociais e ambientais do REDD+, e gerar benefícios para as comunidades envolvidas, podem não resultar de fato no que os povos florestais e seus defensores almejam<sup>32</sup>.

As críticas ao REDD+ podem ser centralizadas em três aspectos: i) os projetos de REDD+ refletem uma racionalidade neoliberal que promove a mercantilização da natureza, na medida em que, mesmo projetos que não envolvem a geração de créditos de carbono comercializáveis, reduzem a relação com a floresta através da lógica econômica, e transformam a relação dos povos com a floresta em serviço monetizável, quantificável e transacionável; ii) os projetos acarretam a apropriação das terras dos povos de florestas por atores externos, na medida em que se transfere para terceiros a capacidade de decisão sobre o que fazer no território; iii) os projetos podem violar a autodeterminação dos povos ao não realizarem a consulta livre, prévia e informada, pois utilizam mecanismos e estratégias que dificultam a compreensão sobre o que está sendo negociado, bem como criam mecanismos para desincentivar a recusa dessas populações<sup>33</sup>. O contrato entre a Celestial Green e as lideranças munduruku não é um caso isolado,

NÃO HÁ, NO BRASIL, INFORMAÇÃO PRECISA DO NÚMERO DE PROJETOS DE REDD+ VINCULADOS AO MERCADO VOLUNTÁRIO, NEM CENTRALIDADE DE REGISTROS, O QUE FACILITA A ATUAÇÃO DE EMPRESAS E ORGANIZAÇÕES INTERESSADAS EM SE VINCULAR A PROJETOS QUE GEREM CRÉDITO DE CARBONO FLORESTAL, PORÉM SEM O DEVIDO CUMPRIMENTO DAS NORMAS E DIRETRIZES INTERNACIONAIS DE REDD+.

e evidencia uma fragilidade do mercado voluntário de créditos de carbono relacionados com projetos REDD+: a diversidade de atores envolvidos, a diversidade de regulamentações, de metodologias, de critérios e formas de verificação de cumprimento e os vários interesses das partes fazem com que todo o processo precise se ancorar na confiabilidade dos atores envolvidos, na sua reputação. A análise da reputação no âmbito do mercado de carbono é desafiadora para compradores de créditos, mas ainda mais para as comunidades receptoras dos projetos de REDD+, na medida em que é necessário apropriar-se de linguagens, de regramentos e de práticas pouco claras e bastante complexas.

Neste ponto, fazemos destaque para o Protocolo de Consulta Munduruku, elaborado em 2014 a partir da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). De acordo com o documento, o povo munduruku de todas as aldeias deve ser consultado em qualquer questão que afete seu território, pois existe só um povo munduruku e as decisões são coletivas<sup>34</sup>. Além disso, a consulta deve ser realizada nas aldeias, e não fora do território. Mecanismos de consulta como este protocolo se tornam ferramentas relevantes para o encontro de diferentes visões de mundo, linguagens, regras e práticas, como foi o caso de negociação de créditos de carbono florestal.

### **ANÁLISE DO CASO PELAS LENTES DO PROJETO EARTH SYSTEM GOVERNANCE**

As lentes do plano científico do Earth System Governance (ESG) permitem abordar o caso do contrato de venda de créditos de carbono entre a Celestial Green e representantes do povo munduruku como inserido em uma perspectiva *mainstream* da governança global do clima, e também levantar novas questões e agendas de pesquisa partindo de aspectos particulares deste caso.

#### **ARQUITETURA E AGÊNCIA**

Esta lente permite observar um processo de governança – mercados voluntários de crédito de carbono florestal – no qual o Estado não é necessariamente o ator central, mas divide espaço com empresas privadas, instituições intermediárias e atores locais. No entanto, ainda que como lente analítica englobe outros atores, como o próprio plano científico cita extensivamente o avanço de pesquisas neste sentido, a divisão de poder ainda é bastante desigual e, como consequência, a agência destes atores também. Assim, um ponto relevante para a compreensão do caso é o papel das normas e das instituições de proteção indígena como fundamentais para o seu desfecho (anulação do contrato) e, em menor medida, a negociação e a comercialização de créditos de carbono, pois as regras difusas e em desenvolvimento do mercado voluntário não foram capazes de evitar impactos socioambientais negativos para o povo munduruku. Contudo, cumpre destacar que houve avanço em princípios, em instituições e em práticas para proteção de atores em situação de vulnerabilidade ao nível internacional e nacional nos processos de REDD+ após a ocorrência do caso.



Ainda assim, há uma crítica constante ao desenvolvimento de projetos de REDD+ com povos indígenas e com comunidades tradicionais, que precisam, de maneira recorrente, lançar mão de instrumentos alternativos dentro do sistema de governança para sua própria proteção. A arquitetura de governança global condiciona a atuação dos agentes da governança global do clima, porém não a determina<sup>35</sup>, e esses agentes recorrem a diferentes espaços de produção normativa para se engajar e produzir resultados distintos. Neste contexto, judicialização local, formação de redes com outros atores, como organizações não governamentais de alcance internacional, e influenciadores (artistas) são exemplos de reação possíveis.

## DEMOCRACIA E PODER

Esta lente, ao apresentar como o exercício do poder se dá não apenas nos espaços formais e tradicionais de negociação, permite focar em como democracia e poder podem ser construídos e entendidos de diversas maneiras por diferentes grupos sociais – o que não implica resultados necessariamente positivos. No caso em análise, esperava-se maior protagonismo de atores não estatais nas negociações e no processo de implementação, embora esse deslocamento do Estado para estes outros atores tenha ocorrido, porém não necessariamente de maneira positiva. A desigualdade de poder entre os atores envolvidos no processo de negociação de

A DESIGUALDADE DE PODER ENTRE OS ATORES ENVOLVIDOS NO PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO DE DIREITOS SOBRE CRÉDITO DE CARBONO EM TERRAS DO POVO INDÍGENA MUNDURUKU SE EXPRESSA EM QUEM DETINHA A INFORMAÇÃO, QUEM ELABOROU OS TERMOS DO CONTRATO E QUEM ASSINOU O CONTRATO.

direitos sobre crédito de carbono em terras do povo indígena munduruku se expressa em quem detinha a informação, quem elaborou os termos do contrato e quem assinou o contrato. A regulamentação de REDD+ e de mercados voluntários de carbono no Brasil teve avanços significativos no período posterior ao caso. O mecanismo de consulta livre, prévia e consentida do povo indígena também é posterior a este caso. Assim, há que se pensar sobre mecanismos eficientes para compensar a disparidade de poder material e discursivo e a garantia de implementação dos avanços já realizados. Há ainda questões sobre a insegurança de um cenário sem regulação, como o Brasil, em que as comunidades locais têm poucos recursos para atuar no processo e necessitam de intermediários<sup>36</sup>.

A cosmologia munduruku também convida para se pensar a relação de poder entre humanos e não humanos. A inclusão de condições estrangeiras (não indígenas), expressas pelo contrato, impacta potencialmente na relação entre humanos e entidades não humanas (demais animais), o que tem poder disruptivo para os munduruku<sup>37</sup>. Assim, a realização local de um mecanismo institucionalmente e internacionalmente legitimado pode ter consequências não previstas se diferentes visões de mundo, e seus distintos alcances, não forem considerados, ou forem intencionalmente invisibilizados. A qualidade dos processos deliberativos tem papel fundamental neste ponto.

## JUSTIÇA E ALOCAÇÃO

A lente de justiça e alocação permite-nos refletir sobre o caráter desigual das relações entre atores da governança ambiental, bem como sobre as diversas expressões de justiça. A perspectiva de justiça intersetorial se destaca no caso em análise e, em um primeiro plano, entre grupos privados e povos indígenas. A cosmologia munduruku evoca também uma proposta de justiça interespecies humanas e não humanas. A histórica dificuldade de reconhecimento dos direitos dos povos indígenas, evidenciada pela luta por demarcação de terras, é um entrave para a realização de justiça e alocação de impactos e benefícios neste caso. A demarcação das terras indígenas munduruku ocorreu apenas em 2001, mas o enfrentamento para reconhecimento de seus direitos é permanente. Até hoje, o povo indígena munduruku permanece enfrentando injustiças sobre seu território, como o garimpo ilegal e a construção de hidrelétricas que impactam o rio Tapajós<sup>38</sup>.

O plano científico do projeto ESG faz uma aproximação entre processos democráticos e resultados justos em termos de alocação. Neste ponto, a exemplo do caso «munduruku», há que se pensar também em difusão de normas e processos alternativos de agência para além de condições de regimes nacionais e de arquitetura do sistema de governança. Governança por meio de redes de solidariedade pode ser explorada como alternativa para resultados através de conceitos de justiça construídos na diversidade de visões de mundo e que considerem atores humanos e não humanos.

## ANTECIPAÇÃO E IMAGINAÇÃO

Neste binômio, o encontro de perspectivas distintas sobre tempo, território, relação entre grupos humanos e não humanos ganha renovado destaque. Os conceitos de antecipação e de imaginação variam de acordo com o conceito de futuro de cada sociedade, bem como de quais atores estão envolvidos. Há ainda a possibilidade de encontros conflituosos entre uma visão hegemônica e visões marginalizadas de mundos.

Mesmo que não venham a gerar créditos, projetos como o do caso «munduruku» vinculam-se a um conjunto de símbolos envolvendo preservação, sustentabilidade e respeito à biodiversidade, que torna o investimento em projetos REDD+ atraente para a imagem dos financiadores/compradores: trata-se da promessa de um porvir diferente, ainda que permaneçam as práticas de reprodução da destruição. Quando os projetos envolvem comunidades tradicionais e povos indígenas, esses transferem, ainda que involuntariamente, parte de um capital simbólico bastante desejado por esses financiadores/compradores: o da possibilidade de convivência com a manutenção da floresta em pé, ainda que, em sua origem, os compradores não mudem suas práticas.

## ADAPTAÇÃO E REFLEXÃO

Esta lente permite focar em como diferentes sociedades têm lidado com o desafio de mudar práticas econômicas, sociais e políticas em razão das mudanças climáticas e demais transformações ambientais em curso. Sendo o REDD+ uma iniciativa eminen-

temente de mitigação, uma abordagem crítica sobre mudança e reflexividade exige questionar como arquiteturas de governança e soluções propostas podem reproduzir padrões hegemônicos de práticas e valores de sustentabilidade como, por exemplo, projetos de carbono florestal que impõem um enfoque carbonocêntrico para os usos da floresta, inviabilizando outros valores e usos possíveis. A criação de ambientes de coprodução de aprendizagem, receptivos para cosmovisões diversas, pode reforçar a capacidade de resposta necessária de maneira mais justa e eficaz.

## CONCLUSÃO

Apesar de o ESG contribuir para o avanço de pesquisas sobre governança global com o reconhecimento de atores compreendidos como vulnerabilizados, há poucos indicativos sobre como fazê-lo em cada uma das lentes. Com isso, elas ofuscam, ainda que indiretamente, a possibilidade de se estudar a agência de tais atores, questões de justiça, de adaptação e de poder, cujas consequências são lidas partindo de conceitos construídos em um contexto bastante diferente da cosmovisão munduruku. Assim, o caso pode ser «capturado» pelas lentes de governança a partir de respostas institucionais produzidas nos espaços tradicionais de pesquisa. Ou seja, as lentes não indicam como avançar em pesquisas que abarquem outras produções normativas, principiológicas e de visões de mundo que escapem da lógica dos espaços formais.

Ao reconhecermos, por exemplo, que, desde a organização na Associação Pusuru do povo indígena Munduruku, no início da década de 1990, até à formulação do Protocolo Munduruku, em 2014, o pleito do povo indígena munduruku pelo reconhecimento e defesa de suas terras permanece, este caso se torna emblemático. Se os considerarmos como exemplo de diversos outros grupos, este caso nos convida a avançar para espaços de encontro de diferentes cosmovisões, nos quais haja esforço reflexivo do referencial hegemônico consolidado de pesquisa para se pensar a governança dos sistemas da Terra, entre eles o climático, com imaginação e criatividade. Assim, fazemos o convite para se pensar outros binômios entre as lentes analíticas partindo desta experiência. **Rei**

Data de recepção: 30 de maio de 2023 | Data de aprovação: 20 de julho de 2023

---

**Thais Lemos Ribeiro** *Research fellow* do Projeto Earth System Governance. Doutora em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (IREL/UnB). Foi autora colaboradora do Primeiro

Relatório Nacional de Avaliação do Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas (PBMC) em 2013. > Universidade de Brasília, Brasil | [tlemosribeiro@gmail.com](mailto:tlemosribeiro@gmail.com)

**Verônica Korber Gonçalves** Professora do Departamento de Economia e Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade

Federal do Rio Grande do Sul e *research fellow* do Projeto Earth System Governance. > Universidade Federal do Rio Grande do Sul, (UFRGS), Brasil | [veronica.goncalves@ufrgs.br](mailto:veronica.goncalves@ufrgs.br)

## NOTAS

- 1 EARTH SYSTEM GOVERNANCE PROJECT – *Earth System Governance. Science and Implementation Plan of the Earth System Governance Project*. Utreque, 2018.
- 2 KOIVU, Kendra L.; HINZE, Annika Marlen – «Cases of convenience? The divergence of theory from practice in case selection in qualitative and mixed-methods research». In *PS: Political Science & Politics*. N.º 50, 2017, pp. 1023-1027. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1049096517001214>.
- 3 MESQUITA, Isabel R. – «REDD+ Indígena Amazônica e as dinâmicas de atuação política de uma organização indígena». Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, Universidade de Brasília, 2016. Dissertação de mestrado.
- 4 STOKKE, Olav Schram – «Regimes as governance systems». In *Global Governance. Drawing Insights from the Environmental Experience*. Massachusetts: MIT Press, 1997, pp. 27-63.
- 5 ROSENAU, James N. – «Governança, ordem e transformação na política mundial». In *Governança sem Governo. Ordem e Transformação na Política Mundial*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2000, pp. 11-46.
- 6 *Ibidem*.
- 7 INOUE, Cristina Yumie A. – «Governança global do clima: proposta de um marco analítico em construção». In *Carta Internacional*. Vol. 11, N.º 1, 2016, pp. 91-117. DOI: <https://doi.org/10.21530/ci.v11n1.2016.242>.
- 8 EARTH SYSTEM GOVERNANCE PROJECT – *Earth System Governance...*
- 9 *Ibidem*.
- 10 *Ibidem*.
- 11 INOUE, Cristina Yumie A. – «Governança global do clima...», p. 105. Esta referência é utilizada de maneira complementar ao plano científico, pois a autora faz parte do comitê científico do Projeto Earth System Governance.
- 12 EARTH SYSTEM GOVERNANCE PROJECT – *Earth System Governance...*, pp. 50-51.
- 13 *Ibidem*, p. 52.
- 14 *Ibidem*, p. 57.
- 15 *Ibidem*, p. 63.
- 16 *Ibidem*, pp. 64-65.
- 17 *Ibidem*, p. 71.
- 18 BELTRÃO, Luiz; BASILE, Felipe –  *Mercado de Créditos de Carbono em Terras Indígenas e de Comunidades Tradicionais: Perigo ou Oportunidade para o Brasil?*. Textos para Discussão N.º 222, Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Brasília: Senado Federal, 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/TD202>.
- 19 Disponível em: <https://unfccc.int/topics/land-use/workstreams/redd/what-is-redd>.
- 20 Disponível em: <http://redd.mma.gov.br/pt/>.
- 21 SYLVERA – *The State of Carbon Credits 2022. Volume 1. Spotlight on REDD+ Report, 2022*. Disponível em: <https://www.sylvera.com/resources/the-state-of-carbon-credits-report>.
- 22 Disponível em: <https://www.reddprojectsdatabase.org/view/map.php>.
- 23 BRASIL. Resolução n.º 9 de 7 de dezembro de 2017, que adota a interpretação das salvaguardas de Cancun no contexto brasileiro e dá outras providências à CCT – Salvaguardas. Disponível em: [http://redd.mma.gov.br/images/conaredd/SEI\\_MMA---0160864---Resoluo-9.pdf](http://redd.mma.gov.br/images/conaredd/SEI_MMA---0160864---Resoluo-9.pdf).
- 24 WENZEL, Fernanda – «Government inaction prompts voluntary REDD+ carbon credit boom in Brazil». In *Mongabay News & Inspiration from Nature's Frontline*. 6 de abril de 2021. Disponível em: <https://news.mongabay.com/2021/04/government-inaction-prompts-voluntary-redd-carbon-credit-boom-in-brazil/>.
- 25 MESQUITA, Isabel R. – «REDD+ Indígena Amazônico...».
- 26 Sobre o caso Munduruku, ver <https://www.cartacapital.com.br/politica/a-terra-e-dos-indios-e-o-carbono-de-quem-e/> e <https://redd-monitor.org/2012/03/15/celestial-green-ventures-contracts-are-not-valid-says-brazils-national-indian-foundation-funai/>.
- 27 BRASIL. Resolução n.º 3, de 22 de julho de 2020, que reconhece o mercado voluntário de carbono florestal. Disponível em: [http://redd.mma.gov.br/images/conaredd/SEI\\_MMA---0160864---Resoluo-9.pdf](http://redd.mma.gov.br/images/conaredd/SEI_MMA---0160864---Resoluo-9.pdf).
- 28 INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS – «Os indígenas Munduruku e a venda de créditos de carbono. Entrevista especial com Osmarino Manhoari Munduruku». 26 de março de 2012. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/507759-os-indigenas-munduruku-e-a-polemica-venda-de-creditos-de-carbono-entrevista-especial-com-osmarino-manhoari-munduruku>.
- 29 MESQUITA, Isabel R. – «REDD+ Indígena Amazônico...».
- 30 INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS – «Os indígenas Munduruku e a venda de créditos de carbono...».
- 31 Disponível em: <http://no-redd.com/>.
- 32 DEHM, Julia – *Reconsidering REDD+: Authority, Power, and Law in the Green Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.
- 33 LONG, Andrew – «REDD+ and indigenous peoples in Brazil». In ABATE, Randall S.; KRONK, Elizabeth Ann – *Climate Change and Indigenous Peoples*. Edward Elgar Publishing, 2013, pp. 151-177. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781781001806.0002>; DALLA VECCHIA, Veridiana – «A governança climática neoliberal nas políticas de conservação de florestas tropicais». Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2022. Tese de doutoramento. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/255581>.
- 34 MOVIMENTO MUNDURUKU IPEREG AUYU. ASSOCIAÇÕES: DA'UK, PUSURU, WUYXAXIMÁ, KEREPO E PAHYHYP – *Protocolo de Consulta Munduruku*. 2014.
- 35 INOUE, Cristina Yumie A. – «Governança global do clima...».
- 36 WENZEL, Fernanda – «Government inaction prompts voluntary REDD+ ...».
- 37 MELO, Juliana; VILLANUEVA, Rosa Elisa, org. –  *Levantamento Etnoecológico Munduruku: Terra Indígena Munduruku*. Brasília: FUNAI/PPATL/GTZ, Fundação Nacional do Índio; Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal; Cooperação Técnica Alemã, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, 2008.
- 38 Ver <https://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/conflito/pa-munduruku-e-ribeirinhos-lutam-pela-vida-e-contra-complexo-de-hidreletricas-em-seu-territorio/>.

## BIBLIOGRAFIA

- BELTRÃO, Luiz; BASILE, Felipe – *Mercado de Créditos de Carbono em Terras Indígenas e de Comunidades Tradicionais: Perigo ou Oportunidade para o Brasil?*. Textos para Discussão N.º 222, Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Brasília: Senado Federal, 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/TD202>.
- DALLA VECCHIA, Veridiana – «A governança climática neoliberal nas políticas de conservação de florestas tropicais». Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2022. Tese de doutoramento. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/255581>.
- DEHM, Julia – *Reconsidering REDD+: Authority, Power, and Law in the Green Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.
- EARTH SYSTEM GOVERNANCE PROJECT – *Earth System Governance. Science and Implementation Plan of the Earth System Governance Project*. Utreque, 2018.
- INOUE, Cristina Yumie A. – «Governança global do clima: proposta de um marco analítico em construção». In *Carta Internacional*. Vol. 11, N.º 1, 2016, pp. 91-117. DOI: <https://doi.org/10.21530/ci.v11n1.2016.242>.
- INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS – «Os indígenas Munduruku e a venda de créditos de carbono. Entrevista especial com Osmarino Manhoari Munduruku». 26 de março de 2012. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/507759-os-indigenas-munduruku-e-a-polemica-venda-de-creditos-de-carbono-entrevista-especial-com-osmarino-manhoari-munduruku>.
- KOIVU, Kendra L.; HINZE, Annika Marlen – «Cases of convenience? The divergence of theory from practice in case selection in qualitative and mixed-methods research». In *PS: Political Science & Politics*. N.º 50, 2017, pp. 1023-1027. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1049096517001214>.
- LONG, Andrew – «REDD+ and indigenous peoples in Brazil». In ABATE, Randall S.; KRONK, Elizabeth Ann – *Climate Change and Indigenous Peoples*. Edward Elgar Publishing, 2013, pp. 151-177. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781781001806.00002>.
- MELO, Juliana; VILLANUEVA, Rosa Elisa, org. – *Levantamento Etnoecológico Munduruku: Terra Indígena Munduruku*. Brasília: FUNAI/PPTAL/GTZ, Fundação Nacional do Índio; Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal; Cooperação Técnica Alemã, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, 2008.
- MESQUITA, Isabel R. – «REDD+ Indígena Amazônico e as dinâmicas de atuação política de uma organização indígena». Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, Universidade de Brasília, 2016. Dissertação de mestrado.
- MOVIMENTO MUNDURUKU IPEREG AYU. ASSOCIAÇÕES: DA'UK, PUSURU, WUYXAXIMÁ, KEREPO E PAHYHYYP – *Protocolo de Consulta Munduruku*, 2014.
- ROSENAU, James N. – «Governança, ordem e transformação na política mundial». In *Governança sem Governo. Ordem e Transformação na Política Mundial*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2000, pp. 11-46.
- STOKKE, Olav Schram – «Regimes as governance systems». In *Global Governance. Drawing Insights from the Environmental Experience*. Massachusetts: MIT Press, 1997, pp. 27-63.
- SYLVERA – *The State of Carbon Credits 2022. Volume 1. Spotlight on REDD+ Report*, 2022. Disponível em: <https://www.sylvera.com/resources/the-state-of-carbon-credits-report>.
- WENZEL, Fernanda – «Government inaction prompts voluntary REDD+ carbon credit boom in Brazil». In *Mongabay News & Inspiration from Nature's Frontline*. 6 de abril de 2021. Disponível em: <https://news.mongabay.com/2021/04/government-inaction-prompts-voluntary-redd-carbon-credit-boom-in-brazil/>.