



RIO

PUC

Dissertação de Mestrado

Quantos "Brasis" vão à COP?

A presença e a atuação da sociedade civil
brasileira nas conferências internacionais de
clima

Maria Beatriz Peixoto Mello

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Relações Internacionais

Rio de Janeiro, 29 de Setembro de 2025



Pontifícia
Universidade
Católica do
Rio de Janeiro

Dissertação de Mestrado

Quantos "Brasis" vão à COP?

A presença e a atuação da sociedade civil
brasileira nas conferências internacionais de
clima

Maria Beatriz Peixoto Mello

Orientação: Professora Isabel Rocha de Siqueira

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de
Mestre em Relações Internacionais pelo programa de Pós-Graduação em Relações
Internacionais, no Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio.

Rio de Janeiro, 29 de Setembro de 2025



Pontifícia
Universidade
Católica do
Rio de Janeiro

Quantos "Brasis" vão à COP?

A presença e a atuação da sociedade civil brasileira nas
conferências internacionais de clima

Maria Beatriz Peixoto Mello

**Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de
Mestre em Relações Internacionais. Aprovada pela Comissão examinadora
abaixo:**

Professora Isabel Rocha de Siqueira

Orientadora
Instituto de Relações Internacionais

Professora Paula Orrico Sandrin

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio)

Professora Beatriz Rodrigues Bessa Mattos

Universidade Veiga da Almeida (UVA)

Rio de Janeiro, 29 de Setembro de 2025



Todos os direitos reservados. A reprodução, total ou parcial, do trabalho é proibida sem autorização da universidade, da autora e do orientador.

Maria Beatriz Peixoto Mello

Graduou-se em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), em 2022. Atualmente, é assistente de pesquisa na Plataforma Socioambiental do BRICS Policy Center. Foi responsável pela análise do Brasil no projeto de pesquisa “Ambição Climática dos Países BRICS”, da Plataforma Socioambiental. Também atuou como pesquisadora colaboradora da Climate Tracker América Latina e Embaixadora Jovem da NDC Brasileira pela ONG Care About Climate.

Ficha Catalográfica

Mello, Maria Beatriz Peixoto

Quantos "Brasis" vão à COP? : a presença e a atuação da sociedade civil brasileira nas conferências internacionais de clima / Maria Beatriz Peixoto Mello ; orientação: Isabel Rocha de Siqueira. – 2025.

153 f. : il. color. ; 30 cm

Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2025.

Inclui bibliografia

1. Relações Internacionais – Teses. 2. Sociedade civil. 3. Brasil. 4. Governança climática. 5. Conferências das Partes. 6. UNFCCC. I. Siqueira, Isabel Rocha de. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Instituto de Relações Internacionais. III. Título.

Para Teresinha.

Agradecimentos

Eu gosto de pensar que esta dissertação foi construída de pedrinha em pedrinha. Não só por mim, mas por todas as pessoas que fazem parte da minha vida e que, conscientes ou não, me ajudaram (e muito!) a montar este trabalho.

A pedra fundamental: minha família. Minha mãe, Maria Naise. Meu pai, Claudio. Minha irmã, Maria Isabel. Meu irmão, Bernardo – e minha nova irmã, Beatriz. Meu avô, Ubirajara. Minha mais que avó, minha “mainha”, Maria Bernarda. Meu avô, Raymundo. E a minha maior saudade, minha avó, Teresinha. Eu amo muito vocês. Obrigada por aturarem todas as minhas fases nesse processo de escrita e, principalmente, por me aguentarem com a luz acesa até de madrugada.

As minhas amigas-irmãs, Beatriz, Clara e Gabriela. Crescer com a amizade de vocês é um dos meus maiores privilégios. Compartilhamos risadas, choros, raivas, alegrias, nossa adolescência, nosso início de vida adulta e, assim espero, o resto de nossas vidas.

Os presentes que a PUC me deu, na graduação e no mestrado: Camila, Eduarda, Giulia N., Giulia R., Isabelle, Juliana, Marina, Mariana, Raquel e Yasmin. Mais do que companheiras na caminhada acadêmica, ganhei amigas para a vida.

As pessoas com quem eu aprendi a me cuidar melhor. Mary, que me ensina a cuidar do corpo, da mente e do espírito – e ainda me presenteia com a sua amizade. Isabela, que abre a minha mente e, com calma e ternura, escuta todos os meus anseios (especialmente os que vieram deste trabalho).

Minha orientadora, Isabel, que me acompanha nessa jornada acadêmica desde a minha iniciação científica. Agradeço sempre pelos seus ensinamentos, seu apoio e paciência durante todos esses anos. Também sou grata a todo o corpo docente e os funcionários do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio, pela minha formação completa.

Sou grata aos representantes da sociedade civil com quem tive a oportunidade de entrevistar e refletir sobre a sua atuação fundamental para amplificar as múltiplas vozes dos “Brasis” nas COPs. Agradeço imensamente pelo tempo, pela generosidade e pelas valiosas contribuições oferecidas a esta pesquisa.

E a pedra angular: a Plataforma Socioambiental do BRICS Policy Center. Foi onde eu aprendi – e continuo aprendendo – a ser pesquisadora, profissional, ativista e cidadã. Onde eu me tornei “ecochica”, um título que carrego com muito orgulho. Sou profundamente grata por todas as oportunidades inimagináveis que a Plataforma me proporcionou, pelos sonhos que consegui realizar e também pelos quais, estando lá, eu aprendi a sonhar.

Agradeço a toda equipe do BRICS Policy Center, especialmente à diretora Marta Fernández, que orienta com alegria e carinho este centro de pesquisa de referência. Também sou grata a todas as ecochicas e os ecochicos que passaram pela Plataforma Socioambiental, com quem pude compartilhar experiências tão valiosas. Às minhas eternas coordenadoras e referências: Beatriz, Maureen e Paula, muito obrigada. Maureen merece um destaque especial, pois devo a ela grande parte desta pesquisa. Maureen ampliou meus horizontes e me inspirou ao compartilhar as suas histórias de ativismo e participação social nas conferências de clima – desde as salas de aula, passando pelas salas de reuniões, até os corredores das COPs.

Agradeço por estarem comigo durante todo esse percurso, de pedrinha em pedrinha.

Esta pesquisa foi realizada com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

Resumo

Mello, Maria Beatriz Peixoto; Siqueira, Isabel Rocha de. **Quantos “Brasis” vão à COP? A presença e a atuação da sociedade civil brasileira nas conferências internacionais de clima.** Rio de Janeiro, 2025. 153p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Esta dissertação traz uma análise da participação da sociedade civil brasileira nas Conferências das Partes (COPs) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), à luz das literaturas sobre governança global do clima, com ênfase nos sistemas deliberativos e nas ecologias deliberativas. Organizações não governamentais (ONGs) e movimentos sociais representam a segunda maior categoria de participantes nesses encontros, atrás apenas das delegações estatais. Essa presença, no entanto, não ocorre de forma homogênea, mas reflete a diversidade de interesses, valores, objetivos e estratégias das diferentes entidades que compõem a sociedade civil global. Diante do histórico de engajamento das ONGs brasileiras em eventos internacionais sobre meio ambiente e clima, este estudo traz um enfoque na participação da sociedade civil brasileira. O objetivo é identificar os distintos “Brasis” representados por meio dessas organizações no espaço das negociações climáticas internacionais, mapeando a diversidade dos atores e analisando de que forma o espaço das COPs é utilizado para construir e exercer essas representações. Para isso, adota-se uma abordagem mista, quantitativa e qualitativa, que inclui um mapeamento inédito da participação da sociedade civil brasileira em todas as edições das conferências, complementado por entrevistas com organizações brasileiras, explorando seus objetivos, interesses e as atividades desempenhadas nas COPs.

Palavras-chave: sociedade civil; Brasil; governança climática; Conferências das Partes; UNFCCC

Abstract

Mello, Maria Beatriz Peixoto; Siqueira, Isabel Rocha de. **How many ‘Brazils’ attend the COP? Brazilian civil society’s presence and engagement in international climate conferences.** Rio de Janeiro, 2025. 153p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This dissertation examines the participation of Brazilian civil society in the Conferences of the Parties (COPs) of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), engaging with the literature on global climate governance, particularly deliberative systems and deliberative ecologies. Non-governmental organizations (NGOs) and social movements represent the second largest category of participants in these meetings, surpassed only by state delegations. This presence, however, is not homogeneous; rather, it reflects the diversity of interests, values, objectives, and strategies of the various entities that make up global civil society. Given the historical engagement of Brazilian NGOs in international events on environment and climate, this study focuses on the participation of Brazilian civil society. The aim is to identify the different “Brazils” represented by these organizations in the space of international climate negotiations, mapping the diversity of actors and analyzing how the COPs are used to construct and exercise these representations. To this end, the research adopts a mixed-methods approach, combining quantitative and qualitative strategies: an unprecedented mapping of Brazilian civil society’s participation in all editions of the COPs is complemented by interviews with Brazilian organizations, exploring their objectives, interests, and activities in this international arena.

Keywords: civil society; Brazil; climate governance; Conference of the Parties; UNFCCC

Sumário

Introdução	1
1 A sociedade civil na governança global do clima	5
1.1 O que é a sociedade civil?	6
1.2 Como olhar para a participação social na governança global do clima?	10
1.2.1 O que é a governança global do clima?	10
1.2.2 Complexo de regimes para as mudanças climáticas	11
1.2.3 Governança policêntrica do clima e a sociedade civil	15
1.2.4 A sociedade civil no sistema deliberativo da governança global do clima: elementos de uma democracia deliberativa	18
1.3 Marco teórico e metodológico: a governança global do clima sob a lente das ecologias deliberativas	25
1.3.1 Contribuições teóricas das ecologias deliberativas	26
1.3.2 Ferramentas metodológicas para o estudo da sociedade civil brasileira nas COPs	32
2 O caminho para as COPs	36
2.1 O “começo” no Rio de Janeiro: Eco-92, Fórum Global e a participação da sociedade civil brasileira	36
2.2 A participação social nas COPs da UNFCCC: como a sociedade civil brasileira entra nesse espaço	43
3 Quantos “Brasis” vão à COP?	60
3.1 A identificação da sociedade civil brasileira nas COPs	60
3.1.1 A sociedade civil observadora da UNFCCC	60
3.1.2 A sociedade civil dentro da missão oficial brasileira	63
3.1.3 As Organizações da Sociedade Civil Brasileira <i>Plus</i> (OSCB+)	66
3.2 Quantos “Brasis” vão à COP?	68
3.2.1 A presença de OSCB+ como <i>observadores</i> das conferências	68
3.2.2 A presença de OSCB+ <i>dentro</i> da delegação brasileira	77
4 Quais “Brasis” vão à COP?	86
4.1 As OSCB+ entrevistadas	86
4.2 A participação qualitativa da sociedade civil brasileira nas COPs	93
4.2.1 Participação entre COP 1 – COP 14: o período inicial do engajamento da sociedade civil	93
4.2.2 Participação entre COP 15 – COP 25: expansão e consolidação das conferências de clima	97
4.2.3 Participação entre COP 26 – COP 29: a conferência como um megaevento internacional	102
4.3 Quais “Brasis” estão presentes na COP?	112
Considerações finais	118
Referências Bibliográficas	123
Anexo I	139

Lista de figuras

Figura 1 - O complexo de regimes sobre mudança do clima	15
Figura 2 - Governança policêntrica do clima	17
Figura 3 - Sistema Terrestre e a governança do clima	30
Figura 4 - "Eco dos Oprimidos" em registros	41
Figura 5 - Organograma da UNFCCC	44
Figura 6 - Zonas Azul e Verde das COPs	46
Figura 7 - Crachás da UNFCCC	48
Figura 8 - ONGs observadoras, por constituency	50
Figura 9 - Grupos regionais das ONGs observadoras	50
Figura 10 - Total de participantes, COP 1–COP 29	51
Figura 11 - "Feira política" das COPs	55
Figura 12 - Manifestação autorizada dentro da COP	57
Figura 13 - Manifestações “de rotina” das COPs	58
Figura 14 - Crachá de observador da UNFCCC	62
Figura 15 - Crachá de Parte da UNFCCC	63
Figura 16 - Formulário de credenciamento para a delegação brasileira	64
Figura 17 - Crachás de Parte e Party Overflow	65
Figura 18 - Participação de OSCB+ observadoras	69
Figura 19 - Diversidade das OSCB+ observadoras	71
Figura 20 - Evolução da diversidade das OSCB+ observadoras	71
Figura 21 - Participação das OSCB+ na delegação brasileira	79
Figura 22 - Diversidade das OSCB+ na delegação brasileira	81
Figura 23 - Evolução da diversidade das OSCB+ na missão brasileira	81

Lista de tabelas

Tabela 1 - Constituencies reconhecidas pela UNFCCC	49
Tabela 2 - Destaques na participação de OSCB+ observadoras	73
Tabela 3 - Destaques na participação de OSCB+ na missão brasileira	83
Tabela 4 - OSCB+ entrevistadas	87
Tabela 5 - Histórico de participação das OSCB+ entrevistadas	88
Tabela 6 - Atividades das OSCB+ nas COPs	111

Siglas

BINGO – Organizações não governamentais do setor empresarial e industrial

CBDR – Princípio das Responsabilidades Comuns, Porém Diferenciadas (em inglês)

CEBDS – Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável

COP – Conferência das Partes

ENGO – Organizações não governamentais ambientalistas

FBOMS – Fórum Brasileiro de Organizações Não Governamentais e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento

FGV – Fundação Getúlio Vargas

FGVces – Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas

GCB – Grupo Carta de Belém

GEE – Gases de Efeito Estufa

IPO – Organizações de povos indígenas

LGMA – Associações de governos locais e autoridades municipais

MRE – Ministério das Relações Exteriores

NDC – Contribuição Nacionalmente Determinada

OC – Observatório do Clima

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OSC – Organização da Sociedade Civil

OSCB+ – Organizações da Sociedade Civil Brasileira *Plus*

RINGO – Organizações de pesquisa e independentes

TUNGO – Organizações sindicais

UNFCCC – Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (em inglês)

W&G – Organizações para mulheres e justiça de gênero

YOUNGO – Organizações de crianças e jovens

E lembrando de Chico

Comecei a pensar

Que eu me organizando

Posso desorganizar

Marcelo D2

Introdução

A presença da sociedade civil brasileira na governança global do clima

As Conferências das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), conhecidas como COPs, representam o maior encontro internacional sobre as mudanças climáticas e, atualmente, são o maior evento do sistema Organização das Nações Unidas (ONU) em termos de participação. Entre 2021 e 2025, as COPs registraram recordes de público, com a presença de pelo menos 35 mil participantes. Esses eventos reúnem não apenas negociadores estatais, que representam as Partes da Convenção, mas também um número crescente de observadores não governamentais. Esses observadores são organizações da sociedade civil global que, embora não possuam poder formal nas negociações, exercem uma participação constante e ativa nos processos deliberativos e nas dinâmicas políticas das conferências de clima.

A literatura das Relações Internacionais e especificamente de governança global do clima já reconhece a importância da sociedade civil nesses espaços (Cabré, 2011; Eastwood, 2011; Stevenson & Dryzek, 2014; Bäckstrand *et al.*, 2017; Bertipaglia & Walker, 2025; entre outros). No entanto, ainda existe um grande potencial a ser explorado em estudos que investigam a participação da sociedade civil de países específicos, por exemplo. Como a sociedade civil nacional chega nesses espaços? Quais são os seus interesses de participação e como é a interação com o seu país, em termos de representações governamentais, nessa arena? Essas questões permanecem em aberto e demandam uma análise mais aprofundada.

O caso brasileiro é um que merece destaque, pelo seu histórico de engajamento com o debate ambiental internacional e pela sua presença expressiva nas negociações da UNFCCC, que data desde a primeira edição da COP. O Brasil é, historicamente, o país que mais leva a pessoas para as COPs, formando a maior delegação nacional nessas conferências, em grande parte devido ao costume de incluir representantes não estatais, como membros da sociedade civil, na missão oficial (McSweeney, 2021; Brasil, 2024). Desde a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada no Rio de Janeiro em 1992, a sociedade civil brasileira tem assumido uma posição de relevância no

cenário internacional. A realização do evento paralelo conhecido como Fórum Global marcou o início de uma nova era de engajamento robusto da sociedade civil, que se manifestou não apenas nas deliberações na UNFCCC, mas também em todo os eventos do sistema ONU (Eastwood, 2011).

Esse protagonismo adquire ainda mais relevância em 2025, ano em que o Brasil sediará pela primeira vez uma COP, no marco de trinta anos da primeira edição da conferência. O evento impulsiona a mobilização de diversos setores da sociedade civil brasileira, inclusive com a organização da Cúpula dos Povos Rumo à COP 30, inspirada justamente no Fórum Global de 1992. Nesse contexto, considero fundamental investigar como a sociedade civil brasileira tem se inserido nas COPs ao longo do tempo e de que forma a sua presença se traduz em participação, mobilização de interesses e estratégias.

Duas perguntas orientam esta pesquisa: **como a sociedade civil brasileira participa das COPs da UNFCCC? E quais “Brasis” são representados nesse espaço por meio dessa participação?** Minha hipótese é que as organizações da sociedade civil brasileira que vão para as COPs utilizam diferentes estratégias para apresentar suas mais variadas pautas e interesses, representando, assim, diferentes “Brasis” nesse espaço. Isto é, são múltiplas versões de um Brasil e perspectivas que podem ser alternativas às do governo federal, que atua como Parte negociadora brasileira. Ao falar em estratégias, neste estudo pretendo identificar e compreender como os atores da sociedade civil comunicam e circulam essas visões no espaço das COPs.

Logo, o objetivo geral da dissertação é compreender como a sociedade civil brasileira constrói e articula estratégias de participação nas COPs, enfatizando a diversidade de atores, práticas e discursos que representam diferentes “Brasis”. Os objetivos específicos são analisar a sociedade civil como agente das Relações Internacionais e da governança global do clima, mapear as organizações brasileiras com histórico de participação nas COPs e identificar as formas de agência, organização e atuação dessas entidades no ambiente das conferências.

Assim, minha abordagem teórica e metodológica é centrada na prática, com foco nas dinâmicas da sociedade civil brasileira nas conferências de clima da

UNFCCC. Para tanto, realizei uma análise documental, mapeando a presença das organizações brasileiras a partir das listas oficiais de participantes divulgadas pela Convenção de Clima, para identificar a quantidade de organizações da sociedade civil brasileira que estão presentes nas COPs.

Nesse processo, foi necessário criar uma nova categoria para identificar a sociedade civil brasileira que acompanha as COPs, a qual eu nomeei como **Organizações da Sociedade Civil Brasileira Plus (OSCB+)**. Essa categoria amplia a definição do marco regulatório brasileiro sobre as organizações da sociedade civil, de forma que inclui as universidades, centros de pesquisa, redes empresariais (sem fins lucrativos) e movimentos sociais. Esses são definidos como “brasileiros” pois possuem sede ou escritório no Brasil. As OSCB+ também foram classificadas de acordo com sua diversidade, com base nos tipos de *constituencies*. As *constituencies* são grupos soltos de organizações não governamentais que se agrupam por uma “origem” em comum (UNFCCC, 2022a). São nove categorias, que abrangem desde associações ONGs ambientalistas, organizações da juventude, organizações de povos indígenas, instituições de pesquisa, associações de empresas e indústrias, entre outros.

E para compreender a qualidade da participação social brasileira nesse espaço, entrevistei representantes de cinco OSCB+, que foram escolhidas a partir do seu histórico de participação nas COPs e pelas *constituencies* que representam. Além disso, realizei observações de campo presencialmente em duas COPs e analisei documentos históricos e institucionais das conferências. A pesquisa seguiu integralmente as normas do Marco Referencial, Estatuto e Regimento da PUC-Rio, bem como as Resoluções nº 466/12 e nº 510/16 do Conselho Nacional de Saúde (CNS). O projeto de pesquisa foi submetido e aprovado pela Câmara de Ética em Pesquisa da PUC-Rio.

Para fundamentar minha análise, adoto como referencial teórico o marco das ecologias deliberativas (Pickering, 2019; Mendonça *et al.*, 2024), que interpreta a ação política em termos de redes interdependentes, fluidas e dinâmicas, valorizando o estudo das práticas e das microinterações. Essa perspectiva possibilita compreender as COPs não apenas como arenas de interação estatal, mas também

como sistemas deliberativos nos quais a sociedade civil participa tanto nos processos formais, técnicos e de negociação, quanto nos informais e políticos.

A dissertação está organizada em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O Capítulo 1 apresenta uma revisão de literatura e o marco teórico, discutindo os principais debates sobre a participação da sociedade civil nas Relações Internacionais e na governança climática global. Nesse momento, analiso conceitos como o complexo de regimes, a governança policêntrica e os sistemas deliberativos, até chegar ao referencial das ecologias deliberativas, que orienta a análise aqui desenvolvida. O Capítulo 2 contextualiza o histórico de engajamento da sociedade civil brasileira em nível internacional, com ênfase na CNUMAD e em sua influência duradoura sobre as dinâmicas das COPs. A participação da sociedade civil – tanto em âmbito nacional quanto global – na governança do clima “não é dada, é um *processo*” (Eastwood, 2011, p. 10, tradução minha, grifo original), o que reforça a necessidade de compreender suas origens e desdobramentos. Por fim, o Capítulo 3 apresenta a metodologia e os resultados da pesquisa. Nele, mostro a evolução quantitativa da presença das organizações brasileiras nas COPs e a diversidade das OSCB+, ao mesmo tempo em que aprofundo a análise qualitativa das estratégias de participação, com base nas entrevistas, observações de campo e revisão documental, destacando como tais estratégias revelam a existência de diferentes “Brasis” nessa esfera das conferências de clima.

Dessa forma, esta pesquisa acaba por demonstrar que a sociedade civil brasileira – assim como a global – não é um ator monolítico, mas sim múltiplo e dinâmico. Ao se engajar ativamente nas COPs, as OSCB+ projetam diferentes versões do “Brasil” no cenário internacional, contribuindo para uma compreensão mais ampla da relação entre sociedade civil, as relações internacionais e governança global do clima.

A sociedade civil na governança global do clima

Teorizando a participação social nos espaços de deliberação internacional

As mudanças climáticas resultam do aquecimento da temperatura do planeta, causado pelas altas concentrações de gases de efeito estufa (GEE) na atmosfera, decorrentes das atividades econômicas e produtivas antrópicas (UNFCCC, 1992, UNEP, 2024). E essa crise climática é uma questão bastante complexa: seus impactos ultrapassam as fronteiras nacionais, tornando-se um “problema compartilhado” (O’Neill, 2009, p. 4, tradução minha) e uma “responsabilidade comum” da comunidade internacional (UNFCCC, 1992, p. 4, tradução minha) – e essa comunidade não se limita aos Estados.

Nas últimas décadas, a política climática tem reconhecido, de forma crescente, a participação e a relevância de atores não estatais nos espaços e processos internacionais de deliberação sobre o tema (UNFCCC, 2015c; Bäckstrand *et al.*, 2017; Mattos, 2019). Um exemplo significativo dessa atuação é a participação não estatal em eventos internacionais sobre clima. As Conferências das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima – as COPs da UNFCCC – representam o maior evento da ONU, em termos de escala e participação, sendo também um espaço central da governança global do clima (UNFCCC, 2025e). Esse elevado nível de participação deve-se, em parte, à expressiva presença da sociedade civil global nesses eventos (McSweeney & Viisainen, 2024).

No campo teórico das Relações Internacionais (RI), esse reconhecimento também se reflete no debate sobre a governança global do clima, que será explorado detalhadamente neste capítulo. O capítulo está organizado em três seções, com o objetivo de relacionar a perspectiva teórica da sociedade civil à governança do clima, servindo como base para esta pesquisa.

A primeira seção apresenta uma definição de sociedade civil, a partir de uma revisão de literatura das RI, acompanhada dos Estudos de Desenvolvimento. Em seguida, a segunda seção explora o debate teórico sobre a governança global do

clima, observando como as diferentes literaturas de RI a analisam, bem como se relacionam com os estudos da sociedade civil. Serão abordadas perspectivas como o Complexo de Regimes (Keohane & Victor, 2011), a Governança Policêntrica (Ostrom, 2010; Inoue, 2016; Miranda Dias, 2018) e as abordagens de Sistemas Deliberativos e Deliberação Democrática (Mansbridge *et al.*, 2013; Stevenson & Dryzek, 2014; Bächtiger *et al.*, 2018). Por fim, na última seção, é apresentado o marco teórico da pesquisa, centrado nas Ecologias Deliberativas (Pickering, 2019; Mendonça *et al.*, 2024), influenciado tanto pela noção de governança policêntrica, quanto pelos estudos sobre sistemas deliberativos. Essa abordagem oferece ferramentas teóricas para analisar a governança global em nível marco, assim como as microinterações que se manifestam em espaços deliberativos como as COPs.

1.1

O que é a sociedade civil?

A sociedade civil é um conceito teorizado desde o século XVI, conforme por alguns autores das RI, como Robert Cox (1999), Jan Aart Scholte (2002) e Alison Van Rooy (2004). No entanto, o objetivo desta seção não é fazer uma recapitulação histórica à exaustão dessas teorizações, mas sim destacar como a ideia de sociedade civil tem sido abordada na literatura das RI e de Desenvolvimento, em especial no estudo da governança global. A partir dessa discussão, será possível delimitar o que se entende por sociedade civil nesta pesquisa sobre a participação desses atores na governança global do clima.

Alison Van Rooy (2004, p. 9, tradução minha) afirma que definir sociedade civil é “um exercício político por si só”. Portanto, busco aqui identificar e apresentar as diferentes formas como esse exercício político tem sido realizado nas RI, em particular nas pesquisas sobre Nações Unidas e governança global ambiental e climática (Schulte, 2002; Smith, 2006; Eastwood, 2011) e na área de estudos sobre Desenvolvimento (Howell & Pierce, 2001; Van Rooy, 2004; Nederveen Pieterse, 2010).

A escolha por realizar um diálogo entre esses campos se dá por algumas razões. Em primeiro lugar, a questão das mudanças climáticas está profundamente entrelaçada com disputas e dilemas próprios do desenvolvimento. Não por acaso, a

conferência internacional que deu origem à UNFCCC foi a intitulada *Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*.¹

Ademais, as divergências entre países desenvolvidos e em desenvolvimento são centrais no debate climático, em especial a questão do “direito” ao desenvolvimento *versus* os impactos climáticos do modelo produtivo-agroindustrial baseado na alta emissão de GEE e exploração e uso de combustíveis fósseis. Essa questão foi até determinante para a formulação do princípio central da convenção climática: o das responsabilidades comuns, porém diferenciadas (CBDR, na sigla em inglês), princípio que reconhece a responsabilidade (ou “contribuição”) histórica dos países industrializados pela crise climática (UNFCCC, 1992; OC & LACLIMA, 2025). E ainda hoje o debate do desenvolvimento e as divergências entre esses grupos de nações continua sendo pauta principal nas negociações climáticas, nas deliberações sobre desenvolvimento sustentável, financiamento climático, transição para energias e economias de baixo carbono, entre outros assuntos.²

O campo do Desenvolvimento, tanto na teoria quanto na prática, também foi um dos primeiros espaços em que o debate sobre o envolvimento social-civil (doméstico e internacional) ganhou força, influenciando também estudos nas RI (Melber, 2014; Nederveen Pieterse, 2018). A literatura sobre sociedade civil cresceu muito a partir do final da década de 1980 até o início dos anos 2000 (Scholte, 2002; Van Rooy, 2004; Lage, 2012), período marcado por três movimentos que se misturam e se complementam: mudanças na ordem internacional; práticas neoliberais na economia e no desenvolvimento; e maior destaque para o papel da sociedade civil no desenvolvimento mundial.

¹ No próximo capítulo, será apresentado de forma mais aprofundada o processo histórico de construção da governança global do clima, das conferências ambientais e de desenvolvimento até as COPs da UNFCCC.

² Essa é uma discussão extensa, que não será aprofundada nesta pesquisa. Para uma introdução completa sobre as negociações climáticas na UNFCCC, recomendo o manual *Acordo de Paris: um guia para os perplexos* (2025), do Observatório do Clima em parceria com a LACLIMA. E para uma discussão mais voltada às desigualdades provocadas pelo atual modelo de desenvolvimento e formas de pensar em alternativas, recomendo as seguintes obras: *Descolonizar o Imaginário: Debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento*, organizado por Gerhard Dilger, Miriam Lang e Jorge Pereira Filho (2016); *Pluriverse: A Post-Development Dictionary*, organizado por Ashish Kothari *et al.* (2019); e *Uma Ecologia Decolonial: Pensar a partir do mundo caribenho*, de Malcom Ferdinand (2022).

Primeiro, a ordem internacional passou por grandes mudanças a partir do fim da década de 1980 e, especialmente, durante os anos 1990: com a queda da União Soviética, encerrou-se uma era de bipolaridade no sistema internacional. Ao mesmo tempo, houve o fortalecimento de uma nova era da globalização (Nederveen Pieterse, 2018) junto ao crescimento de um forte questionamento ao papel do Estado, inclusive na área de desenvolvimento, liderado por um neoliberalismo que se fortaleceu mundialmente neste mesmo período (Howell & Pierce, 2001; Van Rooy, 2004). O Estado “foi criticado por vários motivos, que vão desde a falta de responsabilização e representatividade, o militarismo e o autoritarismo, a corrupção e a venalidade” etc. (Howell & Pierce, 2001, p. 14, tradução minha).

Esse contexto histórico junto à implementação de práticas neoliberais promoveu a “consumação” da “liberdade do mercado como a liberdade do cidadão em uma democracia liberal, reconhecida como a única forma possível e desejável de organização política” (*Ibid.*, p. 4, tradução minha). E nisso, a “sociedade civil entrou no cenário conceitual como uma força por excelência, simbolizando a liberdade, o antiestatismo e a defesa da democracia” (*Ibid.*, p. 4, tradução minha). Todavia, a sociedade civil não se equivale ao mercado, é uma esfera separada: “sociedade civil e o setor privado são entidades distintas, que perseguem objetivos diferentes e operam com base em regras distintas” (Smith, 2006, p. 109-110, tradução minha). Em teoria, uma sociedade civil “pura” não envolve a busca por cargos públicos (estatais) ou ganhos financeiros, como o setor privado (Scholte, 2002). No entanto, na prática, as fronteiras entre sociedade civil, setor privado (e Estado também) são bem tênues, como veremos nos próximos capítulos. Por exemplo, “embora empresas não sejam consideradas parte da sociedade civil, suas associações comerciais e industriais muitas vezes são”, por serem entidades sem fins lucrativos, “apesar de serem financiadas e dirigidas por interesses corporativos” (Smith, 2006, p. 110, tradução minha).

Portanto, o que é a sociedade civil? Existem diferentes conceituações do termo, mas no *mainstream* teórico-político assumido a partir da década de 1990, a **sociedade civil se refere a um espaço político (não estatal) de associações voluntárias onde se busca discutir e moldar regras que regem aspectos da vida social** (Scholte, 2002; Van Rooy, 2004; Smith, 2006).

[A] sociedade civil pode abranger diversos tipos de atores: instituições acadêmicas, fóruns empresariais, círculos de clãs e parentescos, defensores do consumidores, iniciativas de cooperação para o desenvolvimento, movimentos ambientais, grupos étnicos de pressão, associações religiosas e baseadas na fé, promotores de direitos humanos, sindicatos, grupos comunitários locais, movimentos pela paz, fundações filantrópicas, entidades profissionais, organizações de ajuda, *think tanks*, redes de mulheres, associações juvenis e muito mais. Em particular, essa concepção de sociedade civil é muito mais ampla do que ONGs formalmente organizadas, oficialmente registradas e administradas profissionalmente. Também abrange mais do que grupos de pressão que fazem lobby para promover certos interesses especiais (próprios). **A sociedade civil existe sempre e onde quer tenham associações voluntárias – de qualquer tipo – que tentem deliberadamente moldar certas regras que governam a sociedade** (Scholte, 2002, p. 283-284, tradução minha, grifo meu).

A sociedade civil, então, inclui “todos os grupos de cidadãos sem fins lucrativos e voluntários organizados em nível local, nacional, regional ou internacional” (Smith, 2006, p. 109, tradução minha). Nesse contexto, a sociedade civil global se refere a esse espaço político em um nível para além do doméstico, onde os tais “aspectos da vida social” que são tratados dizem respeito a um domínio global.

Victor Coutinho Lage (2012, p. 153) destaca que a literatura acerca da sociedade civil global “com frequência recai [...] em utopias apologéticas inspiradas por um cosmopolitanismo liberal ingênuo” ou um “moralismo controverso”, como designa Alison Van Rooy (2004, p. 8). No entanto, a sociedade civil é uma “variedade desconcertante do bom, do ruim e do absolutamente bizarro” (*Ibid.*, tradução minha). Desse modo, como destaca a autora, organizações com “... inspirações éticas para melhorar a humanidade,” bem como organizações “moralmente repreensíveis” compõem a sociedade civil, nos âmbitos doméstico e global, inclusive na governança global do clima (*Ibid.*, tradução minha).

Nesta pesquisa, não busco engajar com uma discussão da “bondade” ou “maldade” da sociedade civil global. A maneira com que olho para a sociedade civil segue o que Håkan Thörn e Heidi Moksnes (2012, p. 5, tradução minha, grifos meus) orientam:

... conceituar a sociedade civil, em termos analíticos, como um **espaço político** no qual uma **diversidade de experiências políticas, estratégias de ação, identidades, valores e normas são articuladas e contestadas**; um espaço de disputa e conflito em torno dos valores, normas e regras que regulam os espaços sociais globais

Então, a sociedade civil – local, nacional e global – não é um agente monolítico ou homogêneo, mas é em si um espaço de lutas e disputas entre distintos atores e interesses que a compõem (Scholte, 2002; Lage, 2012; Thörn & Moknes, 2012).

1.2

Como olhar para a participação social na governança global do clima?

Após definir o que é a sociedade civil, é necessário discutir como esse conceito foi “capturado”, incluído e utilizado pelas teorias de RI nos estudos sobre a governança global do clima. Então, agora é o momento de realizar uma breve revisão de literatura, com o objetivo de compreender como diferentes abordagens das RI explicam e incorporam a participação de atores não estatais (em especial, a sociedade civil) nas deliberações e políticas climáticas em escala global. Todavia, antes também é importante delimitar o que se entende por governança global do clima.

1.2.1

O que é a governança global do clima?

A Comissão sobre Governança Global (1995, n.p., tradução minha) define a governança global como a “soma das várias formas pelas quais indivíduos e instituições, públicas e privadas, administram seus assuntos em comum”. Logo, no caso da governança global do clima, os “assuntos em comum” dizem respeito às mudanças climáticas.

O termo governança global abrange diferentes áreas de atuação, “incluindo instituições e regimes formais” – como a UNFCCC –, “bem como arranjos e acordos informais” (*Ibid.*, tradução minha) – que podem ser os acordos voluntários do setor empresarial ou as discussões climáticas realizadas na esfera da sociedade civil global, por exemplo. Desse modo, a governança global do clima também inclui uma grande diversidade de atores que compõe a comunidade internacional empenhada para lidar com esse “problema compartilhado” (O’Neill, 2009, p. 4), com destaque para o reconhecimento da “influência de atores não-Estado-Nação na política climática global” (Okereke; Buckley & Schroeder, 2009, p. 58, tradução minha).

A comunidade internacional não se resume aos Estados. Sim, os atores estatais são os únicos “dotados de autoridade formal” (*Ibid.*, p. 60, tradução minha) em instâncias como a própria Convenção de Clima da ONU, ou seja, são os únicos que podem aprovar ou vetar documentos internacionais e decisões políticas decididas nessa arena formal. Porém, há um significativo envolvimento dos agentes não estatais nesses espaços de negociação e em outras esferas de governança (Smith, 2006; Eastwood, 2011; Gupta, 2014; Inoue, 2016; Paterson, 2019; Pickering, 2019). Isso é possível de ser percebido, por exemplo, pelo número de participantes não governamentais nas conferências da UNFCCC ou pelas diferentes formas de engajamento que esses atores promovem nessa arena – o que será detalhado ao longo desta pesquisa. A governança global, portanto, é um conceito importante, capaz de reconhecer as diferentes formas e níveis de participação não estatal na política climática global.

Assim, tendo definido o que se entende por sociedade civil e governança global do clima, passo agora para a exposição de como as teorias das RI identificam a participação e a agência não estatal – de modo especial, da sociedade civil – nessa governança. As próximas subseções irão anteceder a apresentação do marco teórico da presente pesquisa. Nesse momento, não me proponho a oferecer uma revisão de literatura à exaustão, mas sim destacar três contribuições teóricas centrais para o debate sobre governança global do clima nas RI: primeiro, a perspectiva do Complexo de Regimes, influenciada pela Teoria da Interdependência Complexa e o Institucionalismo Neoliberal (Keohane, 1993; Keohane & Victor, 2011; Keohane & Nye, 2012); em seguida, a abordagem da Governança Policêntrica (Ostrom, 2010 e 2014; Inoue, 2016; Miranda Dias, 2018); e, por fim, as discussões sobre Sistemas Deliberativos e Deliberação Democrática (Stevenson & Dryzek, 2014; Bächtiger *et al.*, 2018).

1.2.2

Complexo de regimes para as mudanças climáticas

Para explicar o grande fluxo político de atores, instrumentos e áreas de interesse que envolvem a problemática das mudanças climáticas, o artigo *The Regime Complex for Climate Change* de Robert Keohane e David Victor (2011) apresenta a possibilidade de observar a governança global do clima como um

complexo de regimes. Porém, antes de destrinchar o que seria o complexo de regimes sobre mudança do clima, é necessário dar alguns passos para trás e recapitular dois trabalhos famosos de Robert Keohane – a Teoria da Interdependência Complexa (2012) e a sua contribuição para o Institucionalismo Neoliberal nas RI (1993) –, já que eles influenciaram a criação desse conceito.

A Teoria da Interdependência Complexa, apresentada em 1977 por Keohane e Joseph Nye no livro *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, introduziu uma forma de análise que incorpora a complexidade de temáticas e atores – estatais e não estatais – que estão presentes no sistema internacional, além de reconhecer como os processos transnacionais estavam mudando o caráter do sistema internacional. Dessa maneira, os autores compreendem que os agentes presentes na política mundial possuem uma relação interdependente e complexa (Keohane & Nye, 2012). A interdependência é a “dependência mútua com efeitos recíprocos sobre os atores envolvidos” (*Ibid.*, p. 7, tradução minha). E a complexidade se dá pela assimetria das relações: existem múltiplos canais de interação além da relação interestatal – como a interação transgovernamental, que inclui atores subnacionais, e a transnacional, que engloba entes não-estatais, como atores privados e a sociedade civil –, e também uma diversidade de assuntos e agendas presentes na política mundial que colocam os atores em posições interdependentes, mas assimétricas entre si. A assimetria é tanto motivo para os conflitos internacionais, quanto recurso de poder nesse sistema, uma espécie de poder de barganha nas negociações e de influência nas tomadas de decisão.

Pensando na problemática das mudanças climáticas a partir da linguagem da Interdependência Complexa, a condição intrinsecamente global do aquecimento da temperatura do planeta e dos efeitos adversos da mudança do clima coloca tanto os Estados quanto as suas sociedades em condição de interdependência – já que a emissão de GEE de um país ou de uma indústria petrolífera vai para a mesma atmosfera compartilhada entre todos os habitantes do planeta. Mas esta é uma interdependência complexa, pois se revela por múltiplos canais de interação – interestatal, intra estatal etc. – e com diferentes responsabilidades entre diferentes atores – Estados industrializados e desenvolvidos, países em desenvolvimento, empresas, indústrias e companhias de combustíveis fósseis, organizações

ambientalistas e representantes da sociedade civil etc. Se pensarmos na responsabilidade das emissões, por exemplo, vinte empresas produtoras de petróleo, gás natural e carvão foram responsáveis por mais de 1/3 das emissões de GEE em todo o mundo desde 1965, enquanto os países insulares em desenvolvimento contribuíram em menos de 1% para as emissões globais (Corrêa, 2019).

Desse modo, Keohane (1993) interpreta que as instituições e regimes internacionais são criados para tentar lidar com essas assimetrias e restringir o seu potencial conflituoso. Seu estudo é mais concentrado das interações interestatais em um sistema internacional anárquico e o papel dos regimes para a cooperação, o que significou um retorno a um viés estadocêntrico sobre as relações internacionais e menos preocupado com a atuação não governamental (Keohane, 1993; Nogueira & Messari, 2005; Krasner, 2012). Os Estados são assumidos como “os principais atores na política mundial e [...] eles se comportam a partir do seu auto interesse”; mas eles também “demandam” a existência de instituições e regimes internacionais “... para que sejam capazes de alcançar seus interesses por meio da ação coletiva”, além do fato desses espaços servirem para “facilitar a realização e manutenção de acordos” (Keohane, 1993, p. 271-274, tradução minha).

Para Stephen Krasner (2012, p. 93), instituições e regimes internacionais servem como “... variáveis intervenientes entre os fatores causais básicos, de um lado, e resultados e comportamentos, de outro”. Isto é, os regimes servem como um meio para que os países mobilizem o seu poder (os “fatores causais básicos”) para resolver seus conflitos e cheguem a um acordo com maior facilidade (os “resultados”). Em um contexto de mudanças climáticas, em que este é um problema de escala planetária, um regime global do clima – isto é, a existência de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão (Krasner, 2012) relacionados à questão climática – é fundamental para coordenar a resposta mundial a essa questão e verificar se os Estados (mas também outros atores participantes) estão cumprindo com as suas responsabilidades para solucionar a crise (Keohane & Victor, 2011). No entanto, a construção de um regime global forte, integrado e bem estruturado não é tão simples.

Para Robert Keohane e David Victor, o regime internacional sobre o clima se materializou como um complexo de regimes. A problemática do clima é um assunto que envolve interesses divergentes e possui um grande fluxo político: diferentes atores (estatais e não estatais) e de diferentes áreas, que estão envolvidos no tema em escala mundial. As regras e instituições internacionais que regulam questões relacionadas com a mudança do clima são diversas em composição e conteúdo. Elas foram criadas em momentos diferentes e por diferentes grupos de países. Além disso, não são integradas, abrangentes ou organizadas em uma hierarquia clara. Dessa forma, o que temos é um complexo de regimes para as mudanças climáticas, frouxamente ligado ao invés de um regime internacional único (Figura 1, na próxima página). Para os autores, o complexo de regimes não é apenas uma estrutura mais “realista”, mas também oferece algumas vantagens significativas, como “a flexibilidade e a adaptabilidade desses regimes” (Keohane & Victor, 2011, p. 15).

Embora o complexo de regimes ofereça uma análise ampliada sobre a questão das mudanças climáticas no campo de RI, essa perspectiva ainda possui um viés muito estadocêntrico sobre o assunto. Seu foco recai, sobretudo, no envolvimento estatal nas regras e instituições intergovernamentais que regem o tema em âmbito internacional. Logo, essa abordagem não oferece uma análise satisfatória sobre o papel dos diferentes atores não estatais envolvidos na governança global do clima (Inoue, 2016). Especificamente para os objetivos desta pesquisa, o complexo de regimes de Keohane & Victor se mostra limitado na capacidade de captar e explicar a atuação da sociedade civil que está engajada com esta temática e que participa dos espaços de deliberação internacional, como as COPs da UNFCCC.

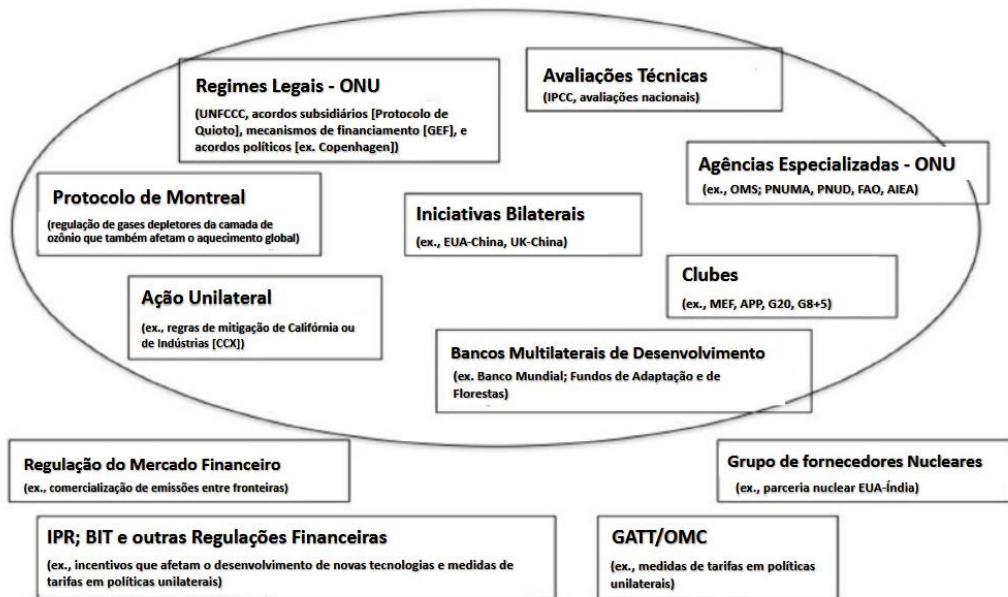


Figura 1 - O complexo de regimes sobre mudança do clima

Ilustração formulada por Robert Keohane e David Victor (Miranda Dias, 2018). Os quadros mostram os principais elementos institucionais e iniciativas que compõem o regime complexo, incluindo regimes legais como a UNFCCC. Os elementos dentro do círculo representam os fóruns onde ocorreu a criação de regras substanciais para gerenciar as mudanças climáticas. Os arranjos fora do círculo são os relacionados ao tema de mudanças climáticas, mas não tão específicos sobre a temática e também não possuem sem regras essenciais sobre o assunto, como questões de comércio internacional (pela Organização Mundial do Comércio, a OMC) e de regulação do mercado financeiro.

Portanto, continuo o movimento de revisão de literatura, explorando outras abordagens teóricas que ofereçam melhores possibilidades de compreensão da presença e atuação de atores não estatais na governança global do clima – com ênfase nos estudos sobre a sociedade civil.

1.2.3

Governança policêntrica do clima e a sociedade civil

Enquanto a abordagem do complexo de regimes proposta por Keohane e Victor (2011) mantém o foco nos Estados e nas instituições internacionais criadas por eles para lidar com a questão climática, a perspectiva da governança policêntrica permite ampliar o escopo de análise, destacando a atuação de múltiplos atores em diferentes níveis – não só no plano internacional (Ostrom, 2010; Inoue, 2016; Bäckstrand *et al.*, 2017; Jordan *et al.*, 2018; Miranda Dias, 2018). Assim passamos a olhar para a governança climática pelas lentes do policentrismo.

A teorização da governança policêntrica no campo da governança global do clima é fortemente influenciada pelo trabalho da vencedora do prêmio Nobel de Economia Elinor Ostrom. Em sua análise, Ostrom (2010) argumenta que os problemas globais exigem respostas de diferentes atores – estatais e não estatais –, que atuam em diferentes escalas – do global até o local, e a autora enfatiza o âmbito local e as dinâmicas em nível micro. Ela define os sistemas policêntricos como compostos por “múltiplas autoridades governantes” operando em diferentes níveis.

Cada unidade dentro do sistema policêntrico exerce independência considerável para fazer normas e regras dentro de seu domínio (como família, firma, governo local, rede de governos locais, um estado, província, região, governo nacional ou regime internacional). Os participantes num sistema policêntrico têm a vantagem de usar o conhecimento local e de aprender com outros que estão também num processo de aprendizado de tentativa e de erro (*Ibid.*, p. 552, tradução minha).

Dessa forma, a governança policêntrica do clima não é um sistema fragmentado, desorganizado ou ineficiente (Koinova, 2021). É sim um arranjo complexo – ou um “emaranhado de atores e processos”, como afirma Beatriz Mattos (2019, p. 5) –, composto por vários fluxos de atuação, com múltiplos agentes operando de forma autônoma. Mas esses agentes e esses níveis de atuação também são bastante interconectados (Ostrom, 2010; Inoue, 2016).

Segundo Mattos (2019, p. 7), pode-se dizer que o atual modelo de governança do clima, “capitaneado pela UNFCCC [...] vem se aproximando da proposta de governança policêntrica de Ostrom”. Como será detalhado no próximo capítulo, desde a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (também conhecida como Rio-92) é reconhecida a participação e a relevância de atores não estatais nos espaços e processos de deliberação climática – atores como organizações não governamentais, membros da comunidade científica, agentes de empresas, indústrias e corporações. E os documentos oficiais mais recentes da UNFCCC parecem corroborar a importância da agência não governamental na política climática global (Bäckstrand *et al.*, 2017; Jordan *et al.*, 2018; Mattos, 2019).

É importante destacar que a governança policêntrica e o seu destaque para atores não estatais não implica uma substituição dos Estados, da diplomacia ou das instituições internacionais. Pelo contrário, como apontam Andrew Jordan *et al.* (2018, p. 5, tradução minha), “as várias jurisdições e níveis de governança,

organizadas em um padrão policêntrico, têm o potencial de serem altamente complementares”. Logo, no policentrismo, não há um ator dominante nem uma hierarquia rígida entre os níveis de atuação. As políticas e os debates em torno da crise climática ocorrem simultaneamente em diferentes escalas – global, nacional, regional e local – e envolvem uma ampla gama de atores (Figura 2), para citar alguns: diplomatas, políticos, corporações, empresas, organizações da sociedade civil, pesquisadores, cientistas e acadêmicos (Ostrom, 2014; Inoue, 2016; Miranda Dias, 2018).

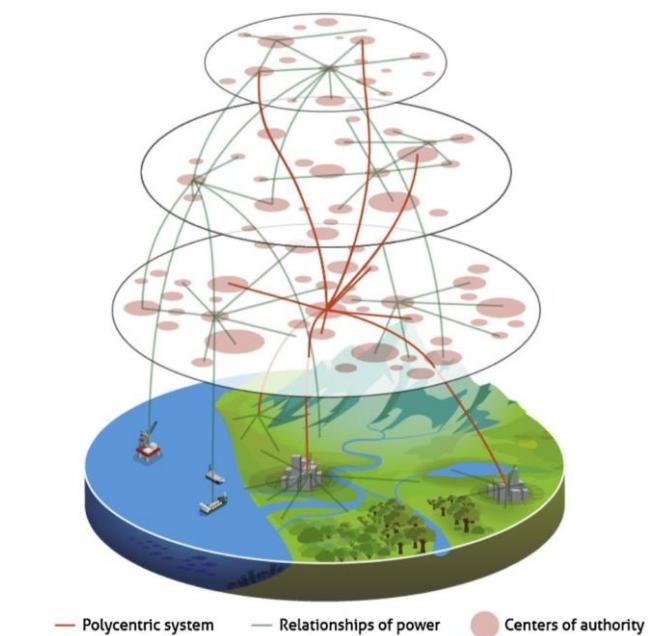


Figura 2 - Governança policêntrica do clima

Esquema ilustrado da governança policêntrica do clima (Morrison *et al.*, 2019). Reconhecendo diferentes níveis de atuação (ilustrados como os círculos de contorno cinza), o esquema destaca os círculos vermelhos como centros de autoridade; as linhas cinzas como as relações de poder entre esses centros; e as linhas vermelhas como o sistema policêntrico, que conecta e relaciona os centros de autoridades entre diferentes níveis de governança (local, nacional, regional, global...).

O policentrismo também abre espaço para “explorações interparadigmáticas mais criativas” (Koinova, 2021, p. 1991, tradução minha) no campo da governança global e de RI, ao permitir uma análise mais sensível à complexidade da agência não estatal, incluindo da sociedade civil – ou das múltiplas formas de agência de uma sociedade civil ampla e heterogênea. Essa abordagem possibilita observar e identificar como a sociedade civil interage em diferentes níveis (do local ao global), tanto entre as entidades que a compõem quanto em relação a outros agentes (estatais ou não estatais).

A teoria policêntrica, portanto, contribui significativamente para a compreensão da multiplicidade de atores e esferas de atuação envolvidas na governança do clima. Porém, no caso específico desta pesquisa – voltada para a análise das dinâmicas de interação nos espaços de negociação da UNFCCC –, a governança policêntrica do clima ainda pode ser complementada por outras abordagens analíticas. Isso permite aprofundar o entendimento sobre o engajamento da sociedade civil nessa arena específica e nas formas como ela participa das deliberações realizadas nesse espaço da política climática global.

Desse modo, a próxima subseção irá trazer o debate sobre sistemas deliberativos e deliberação democrática como complementar ao policentrismo climático (Mansbridge *et al.*, 2013; Stevenson & Dryzek, 2014; Bächtiger *et al.*, 2018).

1.2.4

A sociedade civil no sistema deliberativo da governança global do clima: elementos de uma democracia deliberativa

Alguns trabalhos, como Jane Mansbridge *et al.* (2013) e Hayley Stevenson & John Dryzek (2014), olham para a governança global do clima como um sistema deliberativo: um sistema que conecta diferentes atores, práticas, locais e níveis de atuação – similar à abordagem da governança policêntrica. Por sistemas deliberativos, entende-se

um conjunto de partes distinguíveis, diferenciadas, mas em certa medida interdependentes, [...] com funções distribuídas e uma divisão de trabalho, conectadas de tal forma que compõem um todo complexo. Isso requer tanto diferenciação quanto integração entre as partes. Requer alguma divisão funcional do trabalho, de modo que algumas partes realizem tarefas que outras não conseguem desempenhar tão bem. E requer certa interdependência relacional, de modo que uma mudança em um componente provoque mudanças em alguns dos outros. Um sistema deliberativo é aquele que abrange **uma abordagem baseada na fala** para o conflito político e a resolução de problemas” (Mansbridge *et al.*, 2013, p. 4-5, tradução minha, grifo meu).

O diferencial do sistema deliberativo, portanto, é o seu enfoque na deliberação. Deliberação é um processo de comunicação interativa no qual os participantes ponderam e refletem sobre preferências, valores e interesses em torno de questões em comum – neste caso, a problemática do clima (Bächtiger *et al.*, 2018). Trata-se de um tipo de comunicação “idealmente não coercitiva, capaz de induzir à reflexão e conectar reivindicações específicas a princípios mais gerais”

(Stevenson & Dryzek, 2014, p. 7, tradução minha), que pode ocorrer por meio da “argumentação, demonstração, expressão e persuasão” (Mansbridge *et al.*, 2013, p. 5, tradução minha). Essa abordagem é pertinente tanto para o campo de RI como um todo (Risse, 2018), quanto para os estudos específicos sobre a política climática global, já que as negociações internacionais no âmbito da UNFCCC, por exemplo, são processos deliberativos, baseados na comunicação e argumentação entre as Partes da Convenção.

Nesse sentido, Jane Mansbridge *et al.* (2013) identificam as três funções principais de um sistema deliberativo: epistêmica, ética e democrática. A primeira função (epistêmica) diz respeito à produção de preferências, opiniões e decisões informadas por fatos e lógica, também resultantes de um processo de deliberação. Esse é um aspecto particularmente relevante para a governança global do clima, já que foi por conta da ciência que se identificou e comprovou a crise climática e as negociações internacionais sobre o tema (no âmbito da UNFCCC) são informadas pelo conhecimento científico. Além dessa dimensão epistêmica, os autores destacam a função ética, relacionada à promoção do respeito mútuo entre as pessoas envolvidas na deliberação:

Do ponto de vista prático, o respeito mútuo ajuda a manter o funcionamento do sistema deliberativo. [...] Enfatizamos o respeito mútuo porque, mais do que outras considerações éticas, ele é intrinsecamente parte da deliberação. Deliberar com outra pessoa é compreendê-la como uma fonte autônoma de razões e reivindicações (*Ibid.*, p. 11-12, tradução minha).

A terceira e última função do sistema deliberativo é promover um processo político inclusivo em condições de igualdade – é isso o que os autores chamam de uma função democrática. Isso envolve a participação de múltiplas e diversas vozes, interesses, preocupações e reivindicações, com base em uma “igualdade possível de ser alcançada” (*Ibid.*, p. 12). Para os autores, esse é o elemento central que torna os processos deliberativos de fato democráticos.

Essa última função apresentada por Mansbridge *et al.* se relaciona com uma discussão importante na literatura sobre sistemas deliberativos: a perspectiva normativa em torno da democracia deliberativa (ou deliberação democrática). Stevenson e Dryzek (2014) defendem a necessidade de “democratizar” a governança climática em nível global. Embora reconheçam que o sistema internacional não é uma democracia, eles sugerem que a governança global pode

sim ser aprimorada e se tornar mais democrática. Para isso, os autores adotam a perspectiva da democracia deliberativa, fundamentada no ideal de uma comunicação autêntica, inclusiva e decisiva (Stevenson & Dryzek, 2014; Bächtiger *et al.*, 2018). Na deliberação democrática, os participantes (sejam atores estatais ou não estatais) possuem *status* igualitário e agem com respeito mútuo para discutir coletivamente as questões políticas sobre o clima; além disso, esse processo possui influência efetiva nas decisões coletivas, por isso, sendo uma deliberação “decisiva” (ou “consequencial”) (Stevenson & Dryzek, 2014).

Essa forma de democracia é caracterizada por ser “centrada na fala e não [...] no voto [...] e, como tal, pode ser aplicável em um contexto global onde o voto dos cidadãos não está disponível” (Stevenson & Dryzek, 2014, p. 7, tradução minha). Assim, a democracia deliberativa pode ser utilizada como lente analítica para compreender “problemas complexos em sistemas socioecológicos” (*Ibid.*, p. 7, tradução minha) – como as mudanças climáticas –, sendo capaz também de auxiliar num estudo sobre o engajamento e a influência de atores sem poder formal nesses espaços decisórios, por meio da sua participação em processos deliberativos.

Stevenson e Dryzek aplicam a abordagem da democracia deliberativa tanto para o estudo da governança global do clima como um todo, quanto para uma análise específica da UNFCCC, que eles designam como a instituição de “maior destaque” dessa governança (*Ibid.*, p. 29). Isso porque a Convenção de Clima é um espaço deliberativo, em que as decisões políticas são tomadas por meio de um consenso (não pelo voto da maioria). Apesar dos Estados serem os únicos detentores de autoridade formal na UNFCCC, de forma que são “os tomadores de decisão” nessa “ordem política”, ainda assim eles não são o “centro para qual tudo se direciona” nesse sistema deliberativo (Mansbridge *et al.*, 2013, p. 9-10, tradução minha). Por exemplo, os encontros anuais da Convenção – as Conferências das Partes – também são “acompanhados” por um “espaço público” bastante “vivo” e dinâmico (Stevenson & Dryzek, 2014, p. 10), que também compõe esse sistema deliberativo climático. Esse espaço público é de alto engajamento não estatal (Eastwood, 2011; McSweeney & Viisainen, 2024; UNFCCC, 2025d), especialmente da sociedade civil, como será detalhado no próximo capítulo deste documento.

No livro *Democratizing Global Climate Governance*, Stevenson e Dryzek também dedicam um momento para a reflexão e análise sobre como a sociedade civil participa dos processos deliberativos das conferências climáticas, na forma como essas entidades da sociedade civil influenciam (e/ou podem influenciar mais) as negociações realizadas nessa arena internacional. Esse estudo dos autores se relaciona com o meu interesse de pesquisa, sobre o envolvimento da sociedade civil brasileira nas COPs da UNFCCC.

Porém, antes de ir um pouco mais à fundo sobre a análise de Stevenson e Dryzek sobre a sociedade civil no sistema deliberativo da governança global do clima, é necessário apresentar o que os autores consideram como os componentes principais desse sistema. São sete elementos fundamentais, reconhecendo o caráter policêntrico dessa governança. O primeiro elemento é a esfera privada, onde as interações ocorrem em ambientes pessoais e cotidianos, como família, círculos de amizade, de trabalho etc. O segundo componente é o espaço público – de arranjos informais, que podem ser a sociedade civil, canais de mídia e até as redes sociais nos mais diferentes níveis, do local ao global –, onde, segundo os autores, “se encontra uma comunicação mais aberta e acessível” (Stevenson & Dryzek, 2014, p. 27). O terceiro elemento é o espaço de poder (ou esfera decisória), que é formado por instituições que produzem decisões coletivas, como a própria UNFCCC. Esses três componentes dizem respeito às diferentes esferas de atuação. Já os quatro elementos seguintes tratam das formas pelas quais essa atuação pode ocorrer (inclusive entre as esferas) e dos objetivos que se deve buscar para que a governança seja, de fato, uma democracia deliberativa efetiva.

O quarto elemento do sistema deliberativo se refere ao que os autores denominam como a “transmissão de influência” entre o espaço público e o espaço de poder (*Ibid.*, p. 27). Para Stevenson e Dryzek, esse “potencial de transmissão” se manifesta sobretudo por meio do “engajamento [...] de representantes da sociedade civil na UNFCCC”, do ativismo multinível e das “diversas formas de comunicação empregadas por organizações não governamentais, empresas, cientistas, ativistas e jornalistas para atrair a atenção daqueles que detém autoridade” decisória formal (*Ibid.*, p. 120, tradução minha). O quinto componente é o *accountability* (ou prestação de contas), que exige que a esfera decisória (espaço de poder) responda à esfera pública. O sexto elemento é a meta-deliberação, que é

a reflexividade do sistema deliberativo – isto é, a capacidade desse sistema de refletir sobre si mesmo e, se necessário, se transformar. O sétimo e último componente de um sistema deliberativo é o seu caráter decisório (*decisiveness*, em inglês), que diz respeito ao grau em que os seis elementos anteriores, atuando em conjunto, determinam os resultados coletivos da governança global do clima.

Após a exposição dos componentes de um sistema deliberativo, podemos avançar na discussão de Stevenson e Dryzek sobre a participação da sociedade civil na governança global do clima e no sistema da UNFCCC, em busca de uma democracia deliberativa. Os autores desenvolvem o debate especialmente no quarto elemento do sistema deliberativo, sobre a transferência ou “transmissão de influência” do espaço público para o espaço de poder.

Como mencionado anteriormente, a sociedade civil pode ser compreendida como um espaço público (o segundo componente) e também como um canal capaz de levar os interesses desse espaço para a esfera decisória – o espaço do poder formal, representado pela Convenção de Clima da ONU, por exemplo. Essa visão dialoga com algumas das concepções da sociedade civil que foram apresentadas na seção 1.1 deste capítulo, especialmente com a interpretação de Jan Aart Scholte. O autor define a sociedade civil como uma “força para [mobilizar] democracia na governança global” (Scholte, 2002, p. 281, tradução minha) e, portanto, como um agente fundamental para a deliberação democrática.

Assim, a função fundamental da sociedade civil estaria justamente em realizar essa transmissão de influência do espaço público para a esfera decisória. Alinhado com a democracia deliberativa de Stevenson e Dryzek (2014), Scholte também argumenta que isso não significa substituir os Estados e as estruturas estadocêntricas de governança global que temos hoje, como a UNFCCC: “a sociedade civil deve ser considerada um complemento vital” (Scholte, 2002, p. 300, tradução minha) das instituições formais, mas também um elemento central para democratizar a governança. Só que “os benefícios democráticos do engajamento da sociedade civil na governança global não vêm automaticamente, eles precisam serativamente cultivados” (*Ibid.*, p. 281, tradução minha). O reconhecimento, a inclusão e a participação da sociedade civil nesses espaços de negociação internacional sobre clima não é algo dado (Eastwood, 2011); então, faz parte de um

sistema deliberativo democrático a inclusão, garantia e defesa dessa participação social (Scholte, 2002; Stevenson & Dryzek, 2014).

Todavia, apesar das “organizações da sociedade civil oferecerem um meio de representação na governança climática multilateral”, na prática, “essa forma de transmissão do espaço público para o espaço de poder não está isenta de problemas (Stevenson & Dryzek, 2014, p. 129, tradução minha). Em outras palavras, a presença da sociedade civil na UNFCCC, o acesso a esse espaço, nem sempre se traduz em uma participação e uma representação efetivas, significativas ou de real impacto nas decisões da negociação.

Olhando para participação e representação, Stevenson e Dryzek não tratam a representatividade como a presença física de todas as organizações da sociedade civil nas COPs – algo até inviável, dada a impossibilidade de analisar todas as entidades da sociedade civil de mais de 190 países. Em vez disso, os autores entendem representatividade a partir dos diferentes discursos apresentados pela sociedade civil nesses espaços, elemento que conecta múltiplas organizações e facilita a análise. Isso pois nem todas as organizações da sociedade civil no mundo podem (ou desejam) participar das COPs, mas o seu ponto de vista ou posição podem estar representados por outra organização que compartilhe do mesmo discurso, das mesmas perspectivas.

Desse modo, discurso é definido como “um conjunto de ideias, conceitos e categorias por meio dos quais se atribui significado a fenômenos sociais e políticos, e que é produzido e reproduzido por meio de um conjunto identificável de práticas” (Stevenson & Dryzek, 2014, p. 38, tradução minha). Os autores identificam quatro tipos principais de discursos na governança climática: Sustentabilidade *Mainstream*; Sustentabilidade Expansiva (mais reformista); Limites, que reflete sobre os limites do crescimento e do tipo de desenvolvimento socioeconômico; e Radicalismo Verde, que trata de visões mais radicais sobre redistribuição de poder e mudança de sistemas.³ Assim, o foco deliberativo recai sobre os discursos e sobre

³ Para ler uma análise mais completa sobre os quatro tipos de discursos da sociedade civil, recomendo o capítulo 3, *Governance with and without institutionalized authority: the importance of public space*, do livro de Stevenson e Dryzek (2014).

a possibilidade democrática de sua circulação e influência nos processos de decisão dentro de espaços de poder como a UNFCCC.

Em resumo, as principais contribuições das abordagens de sistemas deliberativos e da deliberação democrática para a governança climática incluem, primeiro, o reconhecimento de atores e outras esferas de atuação para além dos Estados e das instituições internacionais por eles criadas. Também se destaca a importância dada pela literatura à esfera pública e a sociedade civil, não só como espaços de participação fundamentais para a governança do clima, mas também como instâncias capazes de influenciar as instituições e arenas decisórias. Essa perspectiva se dá pela análise da “transferência” de influência do espaço público para o espaço de poder, permitindo examinar dinâmicas mais micro – como as interações e fluxos de influência da sociedade civil nos processos de negociação – e reconhecendo a função dos discursos que circulam entre os componentes dos sistemas deliberativos, discursos que são capazes de conectar essas diferentes arenas.

Apesar dessas contribuições, minha pesquisa não adota como marco teórico a democracia deliberativa, tal como desenvolvida por Jane Mansbridge *et al.* e, principalmente, Hayley Stevenson e John Dryzek. O principal motivo é que eu não busco realizar uma análise normativa da democracia, avaliar o potencial ou a eficácia democrática das COPs da UNFCCC. Embora as entrevistas que realizei para esta pesquisa incluam questões sobre a percepção da sociedade civil a respeito da participação social nas COPs e uma breve avaliação do caráter participativo desses espaços (mais detalhes sobre metodologia e métodos no capítulo 3), esse não é o foco central.

O meu objetivo é mapear as organizações da sociedade civil brasileira presentes nessas conferências, identificando-as por tipos e categorias, para assim compreender o porquê de elas participarem das COPs e como é essa participação.⁴ Esse olhar sobre a presença da sociedade civil oferece insumos para outras e futuras análises sobre a qualidade das deliberações nesses espaços, na medida em que

⁴ É também com uma certa influência da análise de discursos de Stevenson e Dryzek, mas o meu foco é numa identificação de quais são os “Brasis” apresentados por essas organizações, por meio da sua presença, suas estratégias de participação e seus discursos – discursos como “conjunto de ideias [...] que se atribui significado [...] e que é produzido reproduzido por práticas” (*Ibid.*, p. 38, tradução minha).

indica as posições e posicionamentos desses atores, o que naturalmente incide sobre como eles se mobilizam, moldam os recursos deliberativos e entendem a sua eficácia. Logo, entendo que esta pesquisa oferece um primeiro passo fundamental.

Assim, a minha análise busca capturar as dinâmicas de interação nas COPs em um nível mais micro, aspecto que o complexo de regimes (Keohane & Victor, 2011) não contempla adequadamente, mas que a literatura sobre sistemas deliberativos consegue abordar. Por esse motivo, o marco teórico-metodológico adotado é o das ecologias deliberativas, fortemente influenciado pela literatura de sistemas deliberativos e da democracia deliberativa, mas com menor carga normativa, como será abordado na próxima seção.

1.3

Marco teórico e metodológico: a governança global do clima sob a lente das ecologias deliberativas

A crise climática é amplamente reconhecida como uma questão complexa (Corrêa do Lago, 2006; Inoue, 2016; Pickering, 2019; UNEP, 2024). Seus impactos não ficam circunscritos às fronteiras nacionais, de modo que a mudança do clima é um “problema compartilhado” (O’Neill, 2009, p. 4, tradução minha) e uma “responsabilidade comum” da comunidade internacional (UNFCCC, 1992, p. 4, tradução minha). Essa comunidade não é formada apenas pelos Estados: nas últimas décadas, a política climática tem reconhecido a participação e a relevância de atores não estatais nos espaços e processos internacionais de deliberação sobre o tema (UNFCCC, 2015c; Bäckstrand *et al.*, 2017; Mattos, 2019). No campo de RI, esse reconhecimento também está presente no debate teórico sobre a governança global do clima (Keohane & Victor, 2011; Mansbridge *et al.*, 2013; Stevenson & Dryzek, 2014; Inoue, 2016; entre outros).

É nesse contexto que a minha pesquisa se insere. Este é um estudo de caso comparativo, dedicado a mapear e analisar a presença de organizações da sociedade civil brasileira nas Conferências das Partes da Convenção da ONU sobre Mudança do Clima – as COPs da UNFCCC –, adotando como marco teórico a abordagem das **ecologias deliberativas** (*deliberative ecologies*) (Pickering, 2019; Mendonça *et al.*, 2024), junto com uma metodologia de estudo de caso comparativo.

1.3.1

Contribuições teóricas das ecologias deliberativas

Como visto, Keohane e Victor (2011) apresentam a noção de “complexo de regimes” como uma forma de lidar com a complexidade da crise climática, esse sendo um sistema de resposta colaborativa às mudanças do clima. Essa perspectiva de fato tem “gerado importantes percepções sobre estruturas e dinâmicas em nível macro” (Pickering, 2019, p. 62, tradução minha), ao evidenciar a diversidade de atores – estatais e não estatais – e setores envolvidos no tema, em escala global e sem hierarquia fixa entre regimes. Contudo, o complexo de regimes ainda possui um viés bastante estadocêntrico, concentrando-se nos regimes internacionais e nas interações entre Estados, com pouca discussão sobre agência e participação de atores não estatais nesse complexo (Inoue, 2016). Além disso, essa perspectiva não é

... capaz de oferecer análises mais detalhadas das dinâmicas de comunicação, poder e fluxos materiais que ocorrem **dentro dos locais de negociação** [como as COPs da UNFCCC], embora tais locais continuem centrais para compreender como sistemas mais amplos de governança global do meio ambiente [incluindo clima] surgem e funcionam (Pickering, 2019, p. 62, tradução minha, grifos meus).

Nesse sentido, outras vertentes teóricas podem oferecer interpretações e ferramentas de análise que se adequam melhor ao presente trabalho de pesquisa, como a governança policêntrica associada aos sistemas deliberativos. A governança policêntrica (Ostrom, 2010; Miranda Dias, 2018) enfatiza a multiplicidade de atores e as diferentes escalas de atuação, com atenção especial às dinâmicas em nível micro. Já os sistemas deliberativos – cujos componentes se conectam por meio da deliberação⁵ e de outras formas de comunicação sobre um conjunto de questões políticas – são uma maneira de interpretar a governança global do clima e as interações entre os atores dessa governança também em nível micro, como dentro dos espaços (físicos) das negociações internacionais (Mansbridge *et al.*, 2013; Stevenson & Dryzek, 2014; Pickering, 2019). Essa abordagem “pode abranger tanto a análise baseada no local da interação comunicativa” – no caso desta pesquisa, as COPs – “quanto a avaliação em nível macro, envolvendo uma gama diversa de atores e instituições” (Pickering, 2019, p. 62, tradução minha, grifo meu).

⁵ Lembrando que deliberação é um processo de comunicação mútua, no qual os participantes ponderam e refletem sobre preferências, valores e interesses em torno de questões em comum, em busca da resolução de problemas (Bächtiger *et al.*, 2018).

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e suas Conferências das Partes são espaços deliberativos, que fazem parte desse sistema: as decisões políticas dessa arena, que geram o documento final⁶ da conferência, são tomadas por meio de processos de deliberação, isto é, comunicações direcionadas para a construção de consenso entre as Partes da Convenção. Embora os Estados sejam as Partes e os “tomadores de decisões finais” na ordem política da UNFCCC e das COPs, eles não representam o “centro para o qual tudo se direciona dentro do sistema deliberativo” (Mansbridge *et al.*, 2013, p. 9-10, tradução minha). Atores não estatais – incluindo a sociedade civil global presente fisicamente nas COPs – também participam desse sistema, inclusive do processo deliberativo das negociações climáticas (Pickering, 2019).

A UNFCCC é considerada a instituição de maior destaque da governança global do clima (Stevenson & Dryzek, 2014). Porém, o processo deliberativo vai além da formulação do documento final da Conferência das Partes dessa Convenção. Conforme argumentam Jane Mansbridge *et al.* (2013), na prática, os sistemas deliberativos se distribuem em múltiplas arenas. Além das decisões estatais vinculantes – que podem assumir a forma de uma lei nacional, um tratado internacional ou um documento final da COP (como o Pacto da Unidade Climática de Baku⁷, da COP 29) –, o campo deliberativo da governança climática também se manifesta em: atividades preparatórias para tais decisões vinculantes, como as “pré-COPs”; conversas informais que dialogam com o processo decisório, podendo ocorrer tanto no espaço das COPs da UNFCCC quanto fora dele⁸; e nos diversos fóruns de diálogo (formais e informais) sobre clima, mesmo quando não têm como

⁶ Toda COP resulta, em regra, na elaboração de um documento final que consolida os acordos alcançados ao longo dos processos de deliberação realizados durante a conferência (OC & LACLIMA, 2025). Por isso, muitas COPs atrasam o seu encerramento, pela dificuldade de entrar em consenso (McSweeney & Viisainen, 2024). Em casos raros, quando as Partes não chegam a um acordo, a conferência pode ser finalizada sem a adoção de um documento.

⁷ Em inglês, *Baku Climate Unity Pact*.

⁸ Por exemplo, as chamadas “Conferências de Bonn”. Também conhecidas como “pré-COPs”, correspondem aos encontros de junho dos órgãos subsidiários da UNFCCC. Essas conferências acontecem no intervalo entre a Conferência das Partes do ano anterior e a do ano vigente. Seu objetivo é garantir a continuidade das negociações já em andamento, além de preparar e facilitar as deliberações que ocorrerão na COP, geralmente realizada em novembro (Harrison, 2024; Oliveira & Silva, 2025). O próximo capítulo apresentará em maior detalhe o funcionamento da UNFCCC e das COPs, bem como os seus espaços de negociação formal e os de deliberações políticas e mais informais.

objetivo produzir decisões estatais vinculantes (como é o caso das Semanas do Clima⁹).

Isso reforça o que foi discutido nos parágrafos anteriores: o Estado não é o único ator dos sistemas deliberativos na governança do clima, tampouco é o seu centro, e as decisões estatais vinculantes não representam o único espaço de atuação e decisão nesse complexo de sistemas. De maneira semelhante à concepção de uma governança policêntrica, o “emaranhado de atores e processos” (Mattos, 2019, p. 5) que compõe os sistemas deliberativos nessa agenda é formado por múltiplos fluxos e esferas de atuação e agência, ao mesmo tempo autônomos e interconectados. Dentre os atores e processos presentes nesse “emaranhado”, está a sociedade civil.

Como visto, para Hayley Stevenson e John Dryzek (2014), referências da literatura de democracia deliberativa aplicada à governança climática, a sociedade civil deve ser compreendida como um componente do sistema deliberativo. Assim, a sociedade civil atua, por um lado como um espaço público de interação – uma esfera de arranjos informais, de comunicação mais aberta e acessível –, e, por outro, como um “canal de transmissão” dos interesses desse espaço público para a esfera decisória, que é o espaço do poder formal na governança do clima (a UNFCCC, por exemplo). Esta área de estudos da democracia deliberativa, portanto, adota uma interpretação mais normativa da sociedade civil, centrando-se nela como um agente fundamental para mobilizar a democracia na governança global (Scholte, 2002; Stevenson & Dryzek, 2014). Um olhar sobre a governança global do clima a partir da perspectiva das ecologias deliberativas adota uma abordagem distinta, que irei explicar a seguir.

Em diálogo com as “arenas deliberativas” que foram apresentadas – e destacadas nos parágrafos anteriores – por Jane Mansbridge e colegas (2013), a presente investigação não se limita às decisões oficiais das COPs, mas busca compreender como o campo deliberativo se manifesta nas interações e práticas da

⁹ As *Climate Weeks*, ou Semanas do Clima, não têm como foco a produção de decisões vinculantes, mas sim a intenção de reunir e mobilizar ativistas climáticos, cientistas, acadêmicos, lideranças empresariais e políticas. A mais conhecida é a Semana do Clima de Nova York, realizada pela primeira vez em 2009 (Hill, 2024). Mais recentemente, até mesmo a UNFCCC passou a incorporar as *Climate Weeks* em sua agenda, pela realização da Semana do Clima Regional na Cidade do Panamá, em maio de 2025 (UNFCCC, 2025c).

sociedade civil brasileira que se faz presente nas conferências de clima. Essas manifestações se dão tanto no espaço físico delimitado às negociações formais quanto nos ambientes políticos e/ou informais que também compõem esses eventos internacionais. Trata-se, portanto, de um estudo direcionado para o “micro”, às microinterações e dinâmicas presentes em um evento internacional de negociação, cuja relevância tem sido destacada por autores como John Pickering (2019), Matthew Paterson (2019), Kate O’Neill e Peter Haas (2019) no campo da governança climática.

A perspectiva das ecologias deliberativas também parte do reconhecimento da complexidade que caracteriza a governança climática, integrando-se à abordagem dos sistemas deliberativos. Seu diferencial, porém, é o uso de conceitos da ecologia, adaptando-os ao estudo da governança global do clima. Vale destacar que se trata de uma abordagem teórica que vai além dos estudos sobre clima, olhando para a governança ambiental como um todo, com alguns estudos incorporando a concepção de “governança do sistema terrestre” (*Earth system governance*) (Pickering, 2019). De forma resumida¹⁰, a governança do sistema terrestre é um conjunto de sistemas inter-relacionados e integrados que abraça todos os níveis da sociedade humana, do local ao global (Biermann *et al.*, 2010). Esse sistema é composto por regras, interações formais e informais e uma redes de atores, em múltiplas escalas de atuação, como é possível observar na Figura 3.

Para Jonathan Pickering (2019, p. 65) e Frank Biermann e colegas (2010), o sistema terrestre está relacionado a “sistemas socioecológicos” (ecossistemas e sistemas sociais que estão interconectados), que também integram as chamadas ecologias deliberativas. Mais especificamente, Ricardo Mendonça *et al.* (2024, p. 2, tradução minha, grifos meus) afirmam que:

... uma abordagem ecológica [dos sistemas deliberativos] considera as entidades sociais a partir das **teias de interdependência** que, simultaneamente, as sustentam e as restringem em um dado momento no tempo. Ao compreender essas **teias relacionais como fluidas e complexas**, ela não concebe atores e arenas políticas por meio de categorias, papéis e funções fixos, universais [...]. Tal abordagem **valoriza os aspectos dinâmicos e imprevisíveis da realidade**, recusando a tentativa de organizá-la de modo a permitir uma compreensão organicista do mundo. Também presta atenção às contradições e tensões que permeiam determinada ecologia, **privilegiando uma compreensão da ação política baseada na prática**. Ao fazê-lo, essa abordagem ecológica reconhece a natureza

¹⁰ Para uma análise introdutória, mas também detalhada, sobre o conceito, recomenda-se a leitura do artigo *Earth system governance: a research framework*, de Frank Biermann *et al.* (2010).

múltipla [...] e mutável das relações que fundamentam o desenrolar vívido e não pré-determinado [da governança do clima].

Nesse sentido, os sistemas deliberativos climáticos e os seus atores interagem a partir de “teias de interdependência” – relações fluidas, dinâmicas e complexas, que refletem a realidade prática da governança do clima. A abordagem das ecologias deliberativas, como observa Pickering (2019, p. 68, tradução minha), “chama a atenção para outras interações materiais e comunicativas” nesse sistema, ou seja, interações que vão além das dinâmicas formais de negociação das Partes da Convenção e ampliam o campo de investigação científica de RI para considerar outras dinâmicas presentes no ambiente das COPs, como as diversas formas de atuação das entidades da sociedade civil participantes desses eventos. Embora essas interações ocorram em escala mais micro e, portanto, recebam menor visibilidade nos estudos de RI e governança do clima em comparação às negociações interestatais, essas interações ainda constituem uma parte importante das COPs e do próprio complexo de sistemas deliberativos (Mansbridge *et al.*, 2013).

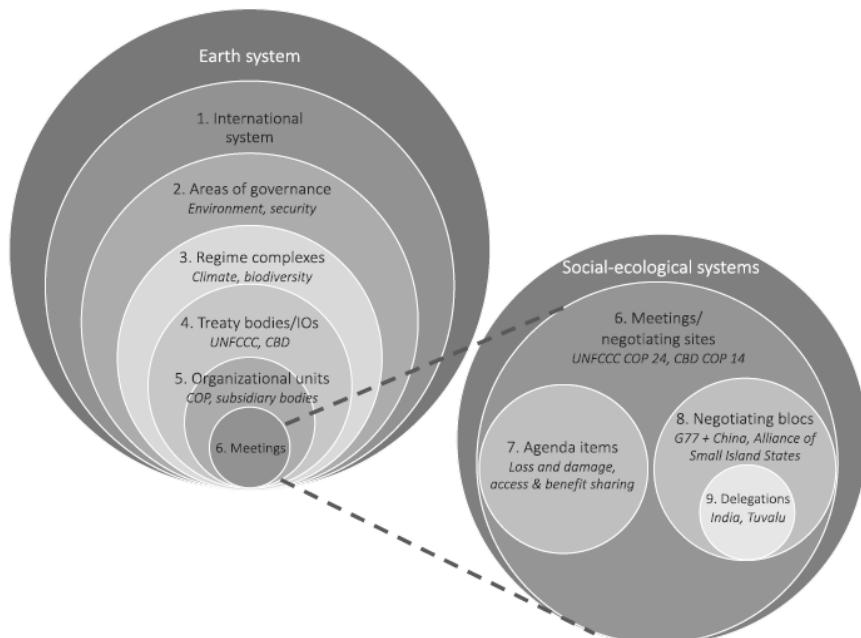


Figura 3 - Sistema Terrestre e a governança do clima

Esquema ilustrativo da governança global e das negociações internacionais sobre meio ambiente, incluindo mudanças climáticas (Pickering, 2019). Semelhante à governança policêntrica, o modelo reconhece diferentes escalas de atuação, do global ao local, mas o foco deste esquema é na perspectiva global, baseada no sistema Terrestre (*Earth system*). Os sistemas “socioecológicos” estão diretamente relacionados a essa dinâmica, exercendo influência especial nas reuniões e eventos de negociação internacional que compõem a governança global do clima. *Nota do autor da imagem:* as palavras em itálico indicam exemplos de instituições e temas de discussão associados a cada sistema apresentado.

Outro conceito da ecologia incorporado às ecologias deliberativas, também capaz de lidar com o nível das microinterações, é a ideia de **nicho** (Pickering, 2019). Na ecologia, nicho é o conjunto de condições ambientais que permitem a persistência de uma população em determinado local (Schoener, 2009). Em uma ecologia deliberativa do clima, reconhecer um nicho significa identificar “as condições que permitem que um discurso ou prática persista” (Pickering, 2019, p. 69, tradução minha) na governança global, ao mesmo tempo em que envolve a análise dos atores que compõem esse sistema. Segundo Jonathan Pickering, esse conceito ajuda a compreender como “atores não dominantes” dessa governança – e, no caso da minha pesquisa, atores da sociedade civil – encontram espaços de atuação e participação. Em nível micro, a ideia de nicho permite também explicar a “configuração espacial dos locais de negociação”, revelando como esses atores participam, interagem e contribuem com o processo deliberativo (*Ibid.*, tradução minha).

Para Mendonça *et al.* (2024), compreender de forma mais complexa o social e o político – inclusive o presente nas Conferências das Partes da UNFCCC – implica reconhecer que as entidades que compõem os sistemas deliberativos da governança climática não são “substâncias fixas”, mas suas características são resultados dinâmicos das relações que os atores estabelecem entre si. Como crítica à normatividade da deliberação democrática, os autores defendem que “antes que uma pesquisadora [...] proponha” uma análise do nível democrático e deliberativo de uma governança – o que eles denominam de “ecologia dos seres sociais” –, “cabe a ela [...] **mapear** os processos vivos de formação e ruptura das teias de interdependência estabelecidas por entidades heterogêneas” que coexistem nesse sistema (Mendonça *et al.*, 2024, p. 5-6, tradução minha, grifo meu).

É nesse ponto que se situa o foco da minha pesquisa: *mapear os processos vivos que emergem nos espaços das COPs a partir da presença, das práticas e das interações da (diversa e heterogênea) sociedade civil brasileira nesses eventos, mas também as condições que permitem que essa participação persista nas conferências de clima (os “nichos”)*. Trata-se, portanto, de um estudo ancorado na prática e nas microinterações das COPs que, como já destacado, constituem uma arena dos sistemas deliberativos e integram as ecologias deliberativas da governança global do clima.

1.3.2

Ferramentas metodológicas para o estudo da sociedade civil brasileira nas COPs

Os espaços de negociação internacional, representados pelas Conferências das Partes da UNFCCC, são uma rica fonte de estudo da política climática global (O’Neill & Haas, 2019; Patterson, 2019; Pickering, 2019). Não apenas pelos processos formais de tomada de decisão que são realizados nessa arena de negociação, mas também pelas intensas interações que ocorrem nesse ambiente, entre diversos atores – incluindo a sociedade civil – que participam, interagem e promovem trocas e conexões. O dinamismo das COPs também permite uma reflexão sobre a estrutura policêntrica e heterogênea que caracteriza a governança do clima. A perspectiva das ecologias deliberativas oferece um conjunto de ferramentas teórico-metodológicas que torna mais “inteligível a complexidade dos espaços de negociação” (Pickering, 2019, p. 76, tradução minha) e é sensível à variedade de dinâmicas presentes nessa esfera decisória, mas também política.

A partir dessa abordagem, é possível analisar de forma mais detalhada a participação específica da sociedade civil brasileira no ambiente das conferências climáticas. De partida, dialogo com Laureen Eastwood (2011, p. 8, tradução minha), ao considerar que “... a participação da sociedade civil na governança global” do clima “... pode ser melhor compreendida a partir de como ela se realiza na prática”. E os espaços onde se dão as negociações internacionais de clima, onde ocorrem as COPs da UNFCCC, são uma rica fonte de estudo da política climática global na prática, sobretudo pelas intensas interações que ocorrem nesse ambiente, entre diversos atores – incluindo a sociedade civil – que participam, interagem e promovem trocas e conexões (O’Neill & Haas, 2019; Patterson, 2019).

Assim, a minha abordagem epistêmica e metodológica – isto é, parafraseando Isabel R. de Siqueira (2023, p. 11), a forma como “acesso o mundo” e produzo conhecimento (epistemologia), bem como a estratégia que utilizo para esse acesso (metodologia) – é centrada na **prática**, com foco nas dinâmicas práticas da sociedade civil brasileira nas conferências de clima da UNFCCC. A partir dessa perspectiva, acredito que é possível demonstrar como a governança global do clima é um campo em constante transformação e como a participação social se dá nesse espaço.

Proponho um estudo de caso comparativo, com uma abordagem de métodos mistos, isto é, métodos quantitativos e qualitativos (Creswell & Creswell, 2021). Foco nas COPs da UNFCCC, desde a sua primeira edição até a mais recente (1995-2024). Assim, é possível realizar uma comparação de casos da sociedade civil brasileira por três eixos¹¹ (Barlett & Vravus, 2017). O primeiro é o eixo horizontal, que considera a diversidade de grupos de interesse e perspectivas que compõem a sociedade civil brasileira. Nesse sentido, as organizações são analisadas de acordo com categorias inspiradas nas *constituencies* da UNFCCC (2022a), isto é, os “grupos soltos” das organizações não governamentais observadoras da Convenção, que serão detalhadas nos próximos capítulos. Trata-se, portanto, de comparar a presença e atuação da sociedade civil brasileira conforme essas categorias, que incluem ambientalistas, representantes de interesses empresariais e industriais, academia e pesquisa independente, juventude, entre outras.

O segundo olhar é o vertical, definido como uma “comparação de influências em diferentes níveis” (*Ibid.*, p. 906). Busca-se, aqui, compreender como se dão as interações das organizações da sociedade civil brasileira do micro ao macro. Ou seja, como essas organizações se relacionam com a Convenção do Clima (acompanhando negociações, organizando eventos, articulando-se politicamente etc.), com o governo brasileiro (Estado do qual são parte) e com outras organizações da sociedade civil, nacionais ou internacionais. Trata-se, ainda, de observar as interações políticas e comunicativas, procurando “compreender as interações em nível micro” que ocorrem nas COPs “e como essas interações moldam (e são moldadas por) as dinâmicas mais amplas dos sistemas de governança” (Pickering, 2019, p. 61, tradução minha).

Por fim, o terceiro eixo é o transversal, que consiste na comparação ao longo do tempo, considerando as 29 edições das Conferências das Partes da UNFCCC. O objetivo, nesse caso, é analisar a trajetória das organizações da sociedade civil

¹¹ Lesley Barlett & Frances Vravus (2017, p. 906, grifos do original) incentivam uma comparação em três eixos: “um olhar *horizontal* que não apenas *contrasta* um caso com outro, mas também acompanha atores sociais, documentos ou outras influências entre estes casos; uma comparação *vertical* de influências em níveis diferentes, do internacional ao nacional às escalas regionais e locais; e uma comparação *transversal* ao longo do tempo”.

brasileira na arena internacional do clima, observando a evolução de sua participação, destacando as continuidades, rupturas e transformações.

Desse modo, duas perguntas orientam este estudo. Em primeiro lugar, **como a sociedade civil brasileira participa das COPs da UNFCCC?** E, assim, **quais “Brasis” são representados nesse espaço por meio dessa participação?** Minha hipótese é que as organizações da sociedade civil brasileira que vão para as COPs utilizam diferentes estratégias para apresentar suas mais variadas pautas e interesses, de forma que representam diferentes “Brasis” nesse espaço. Isso significa que existem múltiplas versões do Brasil e perspectivas que podem ser alternativas às do governo federal, que atua como Parte negociadora. Ao falar em estratégias, desejo identificar e compreender como os atores da sociedade civil comunicam e circulam essas visões no espaço das COPs.

Esta pesquisa traz um mapeamento inédito e detalhado da participação, em números, da sociedade civil brasileira e identificação das organizações representadas no espaço das COPs. Como destacam Mendonça *et al.* (2024), antes de qualquer outro tipo de análise, é preciso primeiro mapear os processos dinâmicos que compõem a ecologia deliberativa das conferências de clima, identificar as práticas e as microinterações nessa arena. Para isso, o uso de métodos quantitativos foi fundamental para responder à primeira pergunta de pesquisa, além de outros questionamentos: como evoluiu a participação da sociedade civil brasileira, em números? Qual é a diversidade das organizações presentes, quais pautas elas representam, de quais *constituencies* fazem parte? Isso foi possível por meio da análise documental das listas de presença dessas conferências internacionais, da COP 1 à COP 29. Os métodos quantitativos utilizados e os resultados encontrados serão explorados com maior detalhe no capítulo 3.

Porém, apenas uma abordagem quantitativa não consegue trazer respostas para questionamentos como: por que a sociedade civil brasileira deseja estar presente nas COPs? Quais são os seus interesses, objetivos e estratégias nesse espaço? Além disso, não consegue abordar a segunda pergunta de pesquisa, sobre quais representações de “Brasil” essas organizações, articulações e movimentos levam para as COPs a partir da sua participação. Portanto, também foi necessário o uso de métodos qualitativos de pesquisa e análise, por meio da observação do

campo (durante as duas últimas conferências, COPS 28 e 29) e, principalmente, da realização de entrevistas com organizações da sociedade civil.

A análise qualitativa será desenvolvida no capítulo 4, mas é importante destacar já alguns detalhes técnicos sobre como as entrevistas foram conduzidas. As entrevistas foram semiestruturadas e baseadas em um roteiro previamente elaborado (Anexo I). Cinco entrevistas ocorreram de forma virtual e uma presencialmente, na cidade do Rio de Janeiro. A adoção do modelo semiestruturado possibilitou apresentar aos entrevistados os temas de interesse da pesquisa, ao mesmo tempo em que garantiu flexibilidade para que as respostas fossem feitas livremente, e da maneira que os entrevistados se sentissem mais confortáveis. As entrevistas foram gravadas, exclusivamente para fins de transcrição, sem intenção de divulgação dos áudios na íntegra.

As gravações das entrevistas são confidenciais, e os arquivos foram armazenados em ambiente seguro, com senha e criptografia, em conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Os participantes foram devidamente informados sobre seus direitos, podendo solicitar, a qualquer momento, a retirada de seu consentimento ou o anonimato na publicação deste estudo. A pesquisa obedeceu integralmente às normas do Marco Referencial, Estatuto e Regimento da PUC-Rio, bem como às Resoluções nº 466/12 e nº 510/16 do Conselho Nacional de Saúde (CNS). O projeto de pesquisa foi previamente submetido e aprovado pela Câmara de Ética em Pesquisa da PUC-Rio.

Todavia, antes de apresentar e aprofundar a análise da sociedade civil brasileira nas conferências climáticas, é fundamental compreender o contexto histórico que deu origem às Conferências das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, assim como a relação da sociedade civil brasileira com esse processo. O próximo capítulo se dedica a traçar o percurso da governança global do clima até as COPs.

2

O caminho para as COPs

Participação da sociedade civil brasileira nos marcos internacionais sobre clima, da Rio-92 às COPs

Este capítulo traz uma recapitulação da origem das COPs, a partir da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), também conhecida como Eco-92 ou Rio-92, realizada no Rio de Janeiro. Um dos principais resultados desse encontro foi justamente a criação da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, a UNFCCC, que se tornou um espaço central para a governança climática internacional. A Rio-92 também representou um importante marco para o engajamento da sociedade civil brasileira nas negociações internacionais sobre meio ambiente e clima, dando início a uma trajetória de atuação intensa nesses espaços. A participação da sociedade civil – em âmbito nacional e global – na governança do clima “não é dada, é um *processo*” (Eastwood, 2011, p. 10, tradução minha, grifo original), o que reforça a necessidade de compreender suas origens e desdobramentos. Por isso, este capítulo é dividido em duas seções: na primeira, me dedico a apresentar a CNUMAD e a participação da sociedade civil brasileira ao longo deste evento; enquanto, na segunda seção, exploro como funciona o processo deliberativo nas COPs, com destaque para as formas de participação social nesse espaço e também para a presença das organizações e dos movimentos sociais brasileiros.

2.1

O “começo” no Rio de Janeiro: Eco-92, Fórum Global e a participação da sociedade civil brasileira

Apesar de a 1^a Conferência das Partes, a COP 1, da UNFCCC ter sido realizada apenas em 1995, a sua história data pelo menos de três anos antes. Em junho de 1992, a cidade do Rio de Janeiro sediou a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – a CNUMAD, também conhecida como Eco-92 ou Rio-92 – que teve como um de seus principais resultados uma agenda global para o desenvolvimento sustentável e a criação das chamadas “Convenções Irmãs” ou “Convenções do Rio”: a Convenção de Combate à Desertificação

(UNCCD), a Convenção sobre Diversidade Biológica (CBD) e a própria Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima (UNFCCC).

No cenário internacional, a Eco-92 representou um marco relevante (Corrêa do Lago, 2006). Foi o segundo grande encontro internacional dedicado aos temas de meio ambiente e desenvolvimento, vinte anos após a Conferência de Estocolmo – oficialmente chamada de Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, a CNUMAH.¹² E foi a primeira grande conferência global realizada após o fim da Guerra Fria: durante um momento de maior abertura à cooperação internacional e as temáticas ambientais (Mische & Ribeiro, 1998; O'Neill, 2009), a Conferência do Rio atraiu atenção significativa da comunidade internacional. Os números ilustram sua magnitude:

... o maior evento organizado pelas Nações Unidas até aquele momento, a Conferência reuniu delegações de **172 países** e trouxe ao Rio de Janeiro 108 Chefes de Estado ou de Governo. Segundo dados das Nações Unidas, foram credenciados **cerca de 10.000 jornalistas e representantes de 1.400 organizações não-governamentais** (Corrêa do Lago, 2006, p. 52, grifos meus).

Na conjuntura nacional, a realização da CNUMAD também assumiu grande relevância (Corrêa do Lago, 2006; Botelho, 2012). O evento ocorreu logo após o processo de redemocratização do país, iniciado na década de 1980, que culminou na promulgação da nova Constituição Federal em 1988. Conhecida como Constituição Cidadã, ela foi elaborada com participação expressiva de movimentos sociais e da sociedade civil. Segundo levantamento de Brandão (2011), foram identificados 225 eventos distintos de ações coletivas de movimentos sociais relacionados ao processo da Assembleia Nacional Constituinte, que iam desde demonstrações e manifestações, reuniões e lobby com os constituintes, até o envio de propostas e apresentação de emendas populares. Essa trajetória de abertura política no Brasil também mobilizou e fortaleceu a sociedade civil ambientalista, inclusive com a inserção da pauta ambiental e dos direitos socioambientais e territoriais dos povos indígenas na Constituição.

Um dos momentos mais emblemáticos da mobilização social na Constituinte foi o discurso de Ailton Krenak na Assembleia, que marcou a luta pelos

¹² André Corrêa do Lago, em seu livro “Estocolmo, Rio, Joanesburgo: O Brasil e as Três Conferências Ambientais das Nações Unidas” (2006), e o “Radar Rio+20” de Zanchetta, Telles e Barreto (2011), contextualizam melhor a importância política das conferências de Estocolmo e do Rio de Janeiro na governança ambiental global.

direitos dos povos indígenas no Brasil. A nova Constituição dedicou, no Artigo 231, um capítulo específico aos povos indígenas, reconhecendo sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, além de seus direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, cabendo à União demarcá-las e protegê-las (Brasil, 1988). Outro importante avanço da Constituição de 1988 foi a inclusão, pela primeira vez na história brasileira, de um artigo dedicado explicitamente à proteção ambiental. O Artigo 225 estabelece que:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (Brasil, 1988, n.p.).

Como destaca a obra “Preservação Ambiental, um discurso de todos: da Eco 92 à Rio+20” (Botelho, 2012), a atual constituição brasileira também foi uma das primeiras no mundo a tratar explicitamente da questão ambiental.

A Conferência do Rio foi um evento particularmente simbólico e sensível para o Brasil: o país, “em termos ambientais, nunca foi o mesmo depois da Rio-92” (Corrêa do Lago, 2006, p. 144). Para Ana Flávia Barros-Platiau (2011, p. 7), foi a partir desse evento que o tema ambiental passou a ganhar maior importância na agenda brasileira (doméstica e internacional), com o país assumindo um papel “cada vez mais relevante” nos regimes internacionais de meio ambiente e clima. E, segundo o embaixador André Corrêa do Lago, foi com a preparação e realização da CNUMAD no país que se deu “o grande salto” do ambientalismo brasileiro, de algo mais localizado e comunitário para “... uma visão contemporânea das implicações econômicas, políticas e científicas da questão ambiental no Brasil” (*Ibid.*, p. 146–147). O evento contou com amplo engajamento e resultou em uma, como dito pelo embaixador Corrêa do Lago, “superexposição” da temática ambiental em todos os setores no Brasil – do governo, passando pelo setor empresarial, até os movimentos sociais e a sociedade civil brasileira. Um grande legado institucional da CNUMAD para o país foi a criação, ainda em 1992, do Ministério do Meio Ambiente¹³ (Brasil, 1992).

Nesse contexto da conferência, o país também foi cada vez mais pressionado a responder à crescente demanda global por um enfrentamento mais direto e

¹³ Atualmente denominado Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.

comprometido de seus desafios socioambientais. As principais críticas eram às questões do desmatamento em larga escala dos biomas, especialmente da Amazônia, o que não apenas representa uma das maiores contribuições do Brasil para as emissões de GEE, como também ameaça a preservação da biodiversidade global; e da violência sistemática contra defensores da terra, ativistas, camponeses, povos indígenas e comunidades tradicionais.¹⁴ Um caso marcante dessa conjuntura, com ampla repercussão nacional e internacional, foi o assassinato do seringueiro, sindicalista e ambientalista Chico Mendes, ocorrido em 1988, no mesmo ano da promulgação da Constituição Cidadã.

Portanto, o Estado brasileiro levou à sério a realização da CNUMAD no país.

A Delegação do Brasil para a Conferência refletia a importância política e a atenção que a mídia havia dado ao maior evento de caráter internacional que jamais se realizara no Brasil: 150 membros oficiais, entre Governo Federal, Governos Estaduais e Municipais, e Parlamentares (Corrêa do Lago, 2006, p. 162-163).

Todavia, a abertura do governo com a sociedade civil foi mais limitada, com apenas “oito representantes de entidades não-governamentais” integrando a delegação do Brasil (*Ibid.*, p. 163). Apesar da participação social reduzida na representação oficial brasileira, a sociedade civil se fez presente na Eco-92: mais de 1,4 mil ONGs se registraram para acompanhar as negociações, porém “por razões de segurança e [falta de] espaço, a sua maioria não foi autorizada a participar das deliberações estatais” (Chatterjee & Finger, 2013, p. 63).

Ainda assim, representantes da sociedade civil conseguiram estar presentes, realizando discursos e intervenções ao longo do evento. Um dos momentos mais marcantes foi o discurso de Severn Cullis-Suzuki, jovem canadense de apenas 12 anos à época, que expressou suas preocupações com a destruição ambiental com os impactos para as gerações futuras (United Nations, 2017). Ao final de sua fala, foi aplaudida por representantes políticos de todo o mundo (Fernandes, 2012). Outra intervenção marcante foi o discurso de Marcos Terena, então líder do povo Terena, que falou em nome dos povos indígenas de cinco continentes, reivindicando o

¹⁴ Esses problemas persistem até hoje e os dados continuam alarmantes. Atualmente, mais de 10% da fauna e flora brasileiras estão ameaçadas de extinção (Belandi, 2023). Além disso, em 2023, essa devastação resultou na emissão de 1,04 gigatoneladas de CO₂e, fazendo do Brasil o quinto maior emissor de GEE do mundo (Tsai *et al.*, 2024). O país também ocupa a segunda posição entre os mais perigosos para ativistas ambientais e defensores da terra (Global Witness, 2025).

respeito aos seus direitos e conhecimentos tradicionais, sendo a primeira vez na conferência que um representante indígena teve a palavra (Gabeira, 1992).

Ainda assim, a importância e o legado da Eco-92 não veio apenas nas negociações formais e nos discursos oficiais realizados a portas fechadas no Riocentro. A 40km de distância, no Aterro do Flamengo, foi construído um espaço que representou “o início de uma nova era de engajamento robusto da sociedade civil nas deliberações da ONU” (Eastwood, 2011, p. 14-15, tradução minha): o Fórum Global das Organizações Não Governamentais (ONGs), mais conhecido só como **Fórum Global**.

Organizado pela e para a sociedade civil, e inteiramente aberto ao público, esse evento paralelo promoveu ampla participação e mobilização de movimentos sociais e ativistas em defesa da justiça socioambiental.¹⁵ Embora os números variem, estima-se que entre 7 mil e 10 mil organizações não governamentais tenham participado do evento (Rede Mulher, 1992; Corrêa do Lago, 2006), com uma circulação diária entre 17 mil e 20 mil pessoas no local (Zanchetta, Telles & Barreto, 2011). Desse modo, o destaque da CNUMAD em termos de participação se deve também ao Fórum Global, que ampliou o alcance do evento internacional ao reunir milhares de representantes da sociedade civil e movimentos sociais do mundo inteiro.

O acontecimento mais importante da Rio 92 [...] ficou a cargo das Organizações Não Governamentais – ONGs – e dos movimentos sociais que em mais de 400 reuniões, seminários, manifestações políticas e culturais, conseguiram reunir em torno de 20 mil pessoas dos cinco continentes no Fórum Global 92, também denominado Conferência Paralela (Rede Mulher, 1992, p. 1, grifo meu).

O Fórum Global contou com 50 auditórios divididos entre 36 tendas e outros locais abertos no Aterro do Flamengo, também com uma grande quantidade de barracas e estandes (*Ibid.*). Estavam presentes desde movimentos ambientalistas, feministas e indígenas até lideranças religiosas do mundo inteiro, engajadas no diálogo inter-religioso (Conceição Santos, 2024).

Nós tínhamos associações comunitárias, associações científicas, associações religiosas, associações acadêmicas... todo tipo de associação. O que não era Estado, o que não era mercado: participava, era feito para participar. [...] [E]sses processos demandam o entendimento de que a sociedade, especialmente as populações

¹⁵ O Fórum Global foi realizado com apoio do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais (FBOMS), criado especialmente para a preparação deste evento, e o Fórum Internacional de ONGs. O evento durou, ao todo, 16 dias (Sanches & Alvarenga, 2023).

excluídas – povos indígenas, populações tradicionais, populações com menor acesso, de mais baixa renda –, que elas participassem disso. E que fossem beneficiadas, no sentido de obterem as condições, os apoios necessários para que tivessem um modelo mais adequado de desenvolvimento com inclusão social (Sanches & Alvarenga, 2023, n.p.)

Além disso, também aconteciam no Hotel Glória as reuniões do Fórum Internacional das ONGs, realizadas em um auditório com capacidade para 800 pessoas. Esses encontros serviam como espaços de resumos e balanços (ou *debriefings*) das principais negociações em curso no Riocentro, com base nas informações trazidas por observadores da sociedade civil credenciados na CNUMAD. No hotel, também eram realizadas conversas para maior alinhamento e capacidade de incidência entre lideranças ambientais de diferentes regiões do globo (Rede Mulher, 1992; Entrevistade 3, 2025). O Fórum Global também contou com grande visibilidade midiática, inclusive com

... astros e estrelas de Hollywood, como Jeremy Irons, Shirley MacLaine e Jane Fonda, [prestigiando] o evento. Artistas internacionais, como John Denver (1943-1997) e Olivia Newton-John, se apresentaram no Fórum Global (Bernardo, 2022, n.p.).

Eco dos Oprimidos

No dia 10 de junho realizou-se no Rio de Janeiro uma passeata que saíndo da Candelária, passou pelo Consulado Americano e terminou em frente ao Hotel Glória, local em que funcionaram os escritórios do Forum Global.

A manifestação denominada de Eco dos Oprimidos foi organizada pela Federação dos Moradores do Estado do Rio de Janeiro - FAMERJ e Federação das Favelas do Estado do Rio de Janeiro - FAFERJ e contou com o apoio do Forum da Reforma Urbana, Forum das ONGs, CUT e CGT.

Os participantes organizaram-se em alas da Saúde, Criança, Habitação, Transporte, Desaparecidos, Lutas em defesa da natureza, Solidariedade a Cuba, às quais se somou a ala das ONGs Internacionais que participavam de diferentes atividades no Parque do Flamengo, e a atriz Jane Fonda.

LETRA DO SAMBA DO ECO DOS OPRIMIDOS

*De que adianta essa tal de ecologia
Sem essa de euforia
Não podemos precipitar
O nosso povo oprimido, massacrado
feito jogo de criado
não está dando para aguentar.
Há tanto verde nesse nosso universo
venho em clima de protesto
reclamar os meus direitos.*

Figura 4 - "Eco dos Oprimidos" em registros

À esquerda, trecho do Boletim Bimestral da Rede Mulher (1992), que relata o "Eco dos Oprimidos" (Rede 1992). À direita, letra do samba do "Eco dos Oprimidos" (Muçouçah, 1993).

Durante as duas semanas da Eco-92 e do Fórum Global, a cidade do Rio de Janeiro também foi palco de diversas manifestações e protestos (Bernardo, 2022),

sendo a mais expressiva delas a passeata conhecida como **Eco dos Oprimidos**. Realizada em 10 de junho, a marcha percorreu o Aterro do Flamengo e uma parte do centro da cidade, reunindo cerca de 10 mil pessoas (Muçouçah, 1993). A organização do evento ficou a cargo da Federação das Favelas do Rio de Janeiro (FAFERJ), do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais (FBOMS) e de organizações sindicais nacionais. Embora os registros audiovisuais da manifestação não serem tão fáceis de serem encontrados, há descrições detalhadas em boletins de informação de organizações da sociedade e movimentos sociais (Figura 7). Uma das pessoas entrevistadas nesta pesquisa também destacou que essa foi uma das maiores passeatas ambientais realizadas até então, permanecendo até hoje como uma importante referência global de mobilização popular em torno da agenda socioambiental (Entrevistada 3, 2025).

O legado do Fórum Global e do Eco dos Oprimidos foi o fortalecimento das articulações nacionais e internacionais da sociedade civil, evidenciando o papel estratégico do engajamento social nas negociações internacionais, em especial sobre meio ambiente e clima. Essa participação foi “sem precedentes” na história da ONU – tanto na grande quantidade de pessoas, quanto na diversidade dos grupos representados (Mische & Ribeiro, 1998, p. 334) –, de forma que essa experiência demonstrou o alto nível de interesse e capacidade de mobilização da sociedade civil, elementos que influenciaram diretamente sua atuação posterior nas COPs da UNFCCC. Para a sociedade civil brasileira e os movimentos sociais nacionais, a experiência de junho de 1992, especialmente no Aterro do Flamengo, foi determinante para o fortalecimento do engajamento ambiental no país (Corrêa do Lago, 2006).

... [Q]uando você põe movimento sindical, movimento feminista, povos indígenas, ONGs ambientalistas – pequeninas e grandes –, quando você junta todo mundo... A reflexão sobre o que nós queremos com o desenvolvimento para a nossa sociedade e para o mundo, ela é uma reflexão muito importante. E ela é uma reflexão rica, que traz oportunidades de busca de alternativas para os desafios que já estavam colocados naquele momento da Rio-92 (Sanches & Alvarenga, 2023, n.p.).

Nesse contexto, destaca-se a criação do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento Sustentável (FBOMS), a primeira rede nacional de articulação entre organizações da sociedade civil voltadas à agenda ambiental. Embora tenha sido formado em 1990, o FBOMS

surgiu “visando facilitar a participação da sociedade civil em todo o processo” da CNUMAD (FBOMS, 2025, n.p.). Após o encerramento da conferência, seus membros decidiram manter a rede ativa “na perspectiva de consolidação do espaço de articulação existente” (Ibid., n.p.), e ela continua em atividade até hoje, reunindo mais de 146 entidades da sociedade civil brasileira.

O Fórum Global e a passeata Eco dos Oprimidos também se tornaram referências simbólicas e práticas para mobilizações posteriores, influenciando diretamente a criação de espaços semelhantes em outros eventos internacionais, inclusive da Cúpula dos Povos da Rio+20 (2012), que foi realizada 20 anos depois da CNUMAD. Eles também serviram de inspiração para formas de engajamento social que passaram a fazer parte das agendas oficiais e não-oficiais das COPs de clima, como o “dia global de ação climática” (*global action day*) e, novamente, as Cúpulas dos Povos, realizadas em paralelo às conferências oficiais. Um exemplo significativo foi a COP 26, realizada em Glasgow em 2021, que contou com a realização de uma Cúpula dos Povos (*People's Summit*) e uma grande mobilização popular, reunindo cerca de 250 mil pessoas nas ruas da cidade (Kottasová & Fox, 2021). Em 2025, esse engajamento também fará parte a agenda social da COP 30: está em organização uma nova Cúpula dos Povos, que ocorrerá paralelamente à conferência oficial, também em Belém do Pará (Cúpula..., 2024; Cúpula dos Povos Rumo à COP30, 2025). A elaboração dessa Cúpula será abordada novamente nesta pesquisa, no próximo capítulo.

2.2

A participação social nas COPs da UNFCCC: como a sociedade civil brasileira entra nesse espaço

As Conferências das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima – mais conhecidas como as COPs da UNFCCC ou simplesmente as COPs de clima –, são o maior encontro internacional dedicado às mudanças climáticas, sendo também os eventos com maior participação dentro do Sistema das Nações Unidas (UNFCCC, 2025d e 2025e). Na última conferência, a COP 29, realizada em 2024, mais de 54 mil pessoas estiveram presentes, marcando a segunda maior participação de uma COP do clima e também de um evento da

ONU – atrás apenas da COP 28, realizada no ano anterior, que contou com quase 84 mil participantes (McSweeney & Viisainen, 2024).

Embora o tratado fundador tenha sido apresentado e aberto para assinaturas em 1992, durante a CNUMAD, a Convenção de Clima só entrou em vigor dois anos depois, em 21 de março de 1994 (UNFCCC, 2025e). Atualmente, 198 países ratificaram o documento, sendo reconhecidos como as Partes da Convenção. Assim também foi estabelecida a Conferência das Partes, o órgão supremo de tomada de decisão da Convenção.

O principal papel da COP é tomar decisões, incluindo arranjos procedimentais, administrativos e substantivos. A COP também analisa a implementação dos tratados e outros instrumentos jurídicos por ela adotados (MÜLLER *et al.*, 2021, p. 6, tradução minha).

A COP se reúne anualmente, com raras exceções¹⁶, e a sua primeira edição (COP 1) ocorreu em 1995, na cidade de Berlim, Alemanha. Em 2025, as COPs completam 30 anos e a 30^a edição desse encontro tem lugar no Brasil, em Belém do Pará.

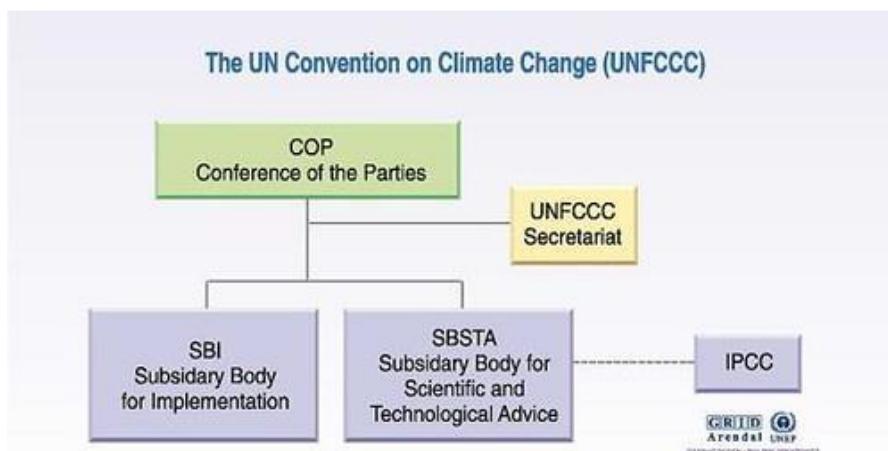


Figura 5 - Organograma da UNFCCC

Estrutura da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (Lütz *et al.*, 2021). A UNFCCC é composta por: uma Conferência das Partes (COP, quadro verde); um Secretariado (quadro amarelo); e dois órgãos subsidiários (quadros cinza), o Órgão Subsidiário para Implementação (SBI, sigla em inglês) e o Órgão Subsidiário para Recomendações Científicas e Tecnológicas (SBSTA, sigla em inglês), este último que recebe apoio dos estudos do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC).¹⁷

¹⁶ A COP 6 foi dividida em duas reuniões, por falta de consenso entre as Partes, ocorrendo nos anos de 2000 e 2001, e a COP 26, que aconteceria em 2020, foi adiada para 2021 devido à pandemia da COVID-19.

¹⁷ A COP é o órgão supremo de governança da UNFCCC, que se reúne uma vez ao ano. O Secretariado tem a função de facilitar as negociações e apoiar a implementação das decisões tomadas

Além das Partes – isto é, os países signatários da Convenção de Clima –, a UNFCCC também reconhece as “Não-Partes interessadas” (em inglês, *Non-Party stakeholders*):

Essas são as entidades e os indivíduos que não são classificados como Partes ou Estados Observadores da Convenção, mas que **estão ativamente envolvidos em seus processos. Suas contribuições são vitais** para moldar políticas e avançar nos esforços de implementação (UNFCCC, 2025e, n.p., tradução minha, grifos meus).

O próprio documento fundador da UNFCCC destaca a importância da sociedade civil no processo da Convenção, em especial nos Artigos 4.1(i) e 7. 2(l). Primeiro, o tratado estabelece que todas as Partes devem incentivar “a mais ampla participação nesse processo” da Convenção, “incluindo a [participação] de organizações não governamentais” (UNFCCC, 1992, p. 6, tradução minha). Depois, também é ressaltado que as COPs têm a responsabilidade de buscar e utilizar “os serviços e a cooperação, bem como as informações fornecidas” por atores não estatais, inclusive organizações não governamentais (Ibid., p. 11, tradução minha).

Como destaca Lauren Eastwood (2011), a participação da sociedade civil na governança global não é algo dado, mas sim um processo historicamente conquistado, que está em constante construção e transformação. Essa dinâmica também se reflete na governança climática. A participação social no âmbito da UNFCCC tem raízes tanto na mobilização social realizada durante a Rio-92 e na experiência do Fórum Global – que se engajou ativamente nos debates da conferência e pressionou por novos tratados ambientais, inclusive um dedicado às mudanças do clima –, quanto na própria fundação da Organização das Nações Unidas, cinco décadas antes. A Carta da ONU reconhece formalmente a participação da sociedade civil nas suas deliberações¹⁸, especialmente por meio do Artigo 71 (Smith, 2006; Eastwood, 2011). Ainda assim,

como um fórum intergovernamental de negociações, as Nações Unidas oferecem espaço prioritário aos seus Estados-membros. [Mas] [d]esde sua criação, a ONU tem contado regularmente com contribuições de organizações não governamentais (ONGs) e outros representantes da sociedade civil. [...] No entanto, para os atores

durante as COPs. Além disso, existem dois órgãos subsidiários que auxiliam o trabalho da Convenção. O SBI é responsável pela avaliação e revisão da implementação da UNFCCC e de seus acordos, enquanto o SBSTA assiste em questões científicas e tecnológicas relacionadas às mudanças climáticas. A Figura 5 também destaca no organograma o IPCC, que não faz parte da UNFCCC, mas atua de forma complementar à Convenção, especialmente em relação ao SBSTA.

¹⁸ Para uma compreensão mais aprofundada sobre a participação da sociedade civil nos processos do Sistema das Nações Unidas, recomendo o capítulo *Civil Society and the Private Sector* do livro *Politics and Process at the United Nations: The Global Dance*, de Courtney B. Smith (2006).

estatais, a legitimidade da participação básica no sistema da ONU é tida como garantida. Para a sociedade civil, o acesso e a participação **não** podem ser considerados como dados (*Ibid.*, p. 9, tradução minha, grifo meu).

Retomando a análise sobre a participação social especificamente nas COPs da UNFCCC, é importante destacar que o próprio texto da Convenção estabelece que “a admissão e a participação” de Não-Partes interessadas “... estarão sujeitas às regras de procedimento adotadas pela Conferência das Partes” (UNFCCC, 1992, p. 12, tradução minha). Mas quais são essas regras? Para compreendê-las, é preciso destrinchar a organização das COPs, como elas funcionam.

Como ilustrado na Figura 6, as conferências são divididas em duas zonas: a Zona Azul (*Blue Zone*) e a Zona Verde (*Green Zone*). A Zona Azul é destinada às pessoas credenciadas pelo Secretariado da Convenção, enquanto a Zona Verde é aberta ao público em geral.

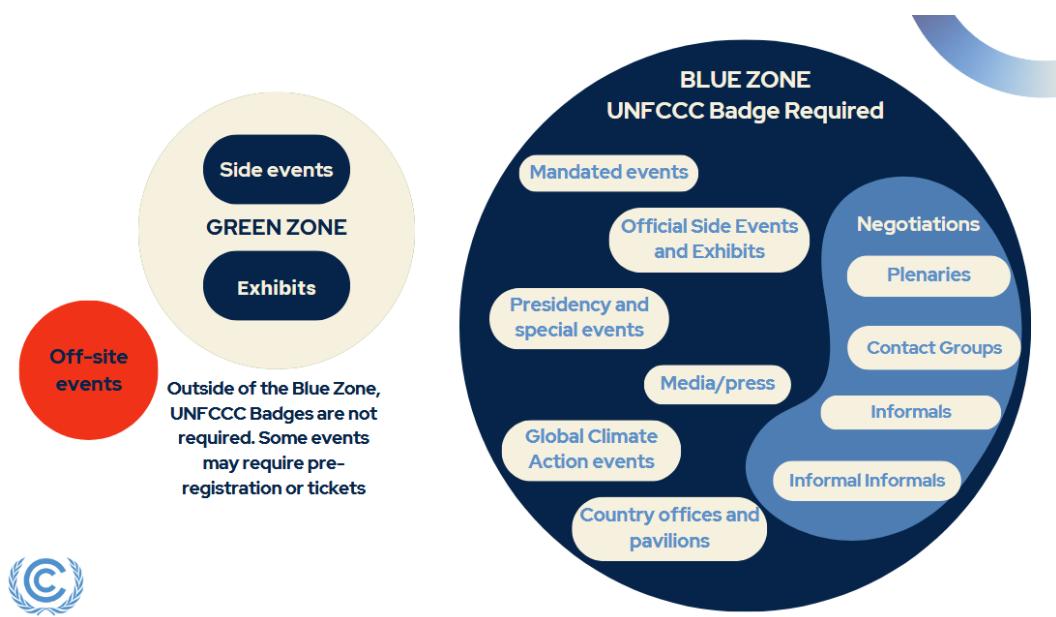


Figura 6 - Zonas Azul e Verde das COPs

Ilustração explicativa sobre as Zonas Azul e Verde das COPs de clima (UNFCCC, 2024a).

A Zona Verde foi criada para ser o espaço dos eventos paralelos (*side events*) das Conferências das Partes da UNFCCC. Esse espaço é voltado não só para os participantes das COPs, mas também para os cidadãos e visitantes da cidade que recebe o evento. A Zona Verde abriga atividades como workshops, exposições, palestras, instalações artísticas, apresentações culturais e demonstrações de tecnologias e ciência (OC & LACLIMA, 2025). Organizações da sociedade civil,

empresas, instituições acadêmicas e outros grupos podem propor atividades nesse espaço, desde que aprovadas previamente pela UNFCCC.

Já a Zona Azul é o espaço central das Conferências das Partes, é o ambiente oficial das negociações climáticas, sendo acessível apenas a pessoas credenciadas junto à UNFCCC. É nesse ambiente que ocorrem as deliberações formais e a construção dos documentos internacionais. Circulam por ali os negociadores técnicos e políticos dos países-membros (das Partes), chefes de Estado e líderes políticos, representantes de alto nível e figuras diplomáticas. Por esse motivo, a entrada na Zona Azul é restrita e controlada, sendo necessário portar um crachá oficial. Além das delegações das Partes, também têm acesso ao espaço as Não-Partes interessadas, como representantes da mídia e observadores credenciados – incluindo organizações da sociedade civil. Contudo, mesmo com a credencial, o acesso não é irrestrito: há diferentes níveis de permissão, e nem todos os ambientes de negociação são abertos a todos os credenciados (UNFCCC, 2024a).

Todos os participantes da COP – sejam integrantes das delegações oficiais das Partes, sejam representantes de entidades observadoras – precisam ser credenciados pela UNFCCC. Cada pessoa é identificada por um crachá colorido, cuja cor indica seu *status* e o nível de acesso dentro da conferência (Figura 7). É com base nesse sistema de identificação que o acesso à Zona Azul, bem como a circulação dentro desse espaço, é regulado e controlado.

A categoria das chamadas “Organizações Não Governamentais Observadoras” (*Non-governmental Organizations Observers* ou *NGO Observers*, em inglês), identificada pelos crachás amarelos, pode ser compreendida como a **sociedade civil global participante dos processos da UNFCCC**. Isto porque essas são as organizações observadoras da sociedade civil, isto é, as

... associações privadas formadas por indivíduos que se reúnem voluntariamente em torno de um interesse comum na busca de determinados objetivos; elas possuem uma estrutura formal e procedimentos de tomada de decisão, mas são [organizações] sem fins lucrativos” (Smith, 2006, p. 113, tradução minha).

É importante destacar, e central para esta pesquisa, que essa sociedade civil global não é um grupo monolítico e homogêneo. Pelo contrário, as organizações, entidades e movimentos que compõem essa categoria são bastante variados – e a comunidade de atores não estatais que busca participar nos processos da UNFCCC

tem se tornado cada vez mais **diversa** (UNFCCC, 2025d). Até o momento¹⁹, a UNFCCC admite quase 4 mil organizações não governamentais observadoras (*Ibid.*). Desse número, a COP 29 contou com a participação de 1,7 mil *NGO observers*, representadas por 8,3 mil pessoas nas duas semanas de conferência em Baku, no Azerbaijão. Essas organizações variam em diversos aspectos, como origem geográfica e política, porte institucional, estrutura organizacional, fontes de financiamento, bem como as funções e atividades que realizam (Smith, 2006).



Figura 7 - Crachás da UNFCCC

Ilustração explicativa sobre os crachás de identificação dos participantes das COPs de clima (OC & LACLIMA, 2025).

Ademais, existe uma outra categorização (ou subcategorização) da UNFCCC para essas quase 4 mil ONGs observadoras admitidas: as chamadas *constituencies*. As *constituencies* são “grupos soltos” de organizações da sociedade civil que se agrupam por uma “origem” em comum (UNFCCC, 2022a, p. 1). Na

¹⁹ Última checagem em 23 de maio de 2025, no site da UNFCCC.

Tabela 1, estão listadas as nove *constituencies* reconhecidas pela Convenção, nomeadas a partir dos termos em inglês (UNFCCC, 2022; OC & LACLIMA, 2025).

Tabela 1 - *Constituencies* reconhecidas pela UNFCCC

Constituencies	Representação
BINGO (Business and Industry NGOs)	Associações sem fins lucrativos de empresas e indústrias
ENGO (Environmental NGOs)	Organizações ambientalistas
Farmers	Organizações de agricultores, pecuaristas e trabalhadores da terra
IPO (Indigenous Peoples Organizations)	Organizações de povos indígenas
LGMA (Local Governments and Municipal Authorities)	Associações de governos locais e autoridades municipais
RINGO (Research and Independent NGOs)	Organizações de pesquisa acadêmica/científica e independentes
TUNGO (Trade Union NGOs)	Organizações sindicais
WGC (Women and Gender Constituency)	Organizações voltadas para os direitos das mulheres e a justiça de gênero
YOUNGO (Children and Youth NGOs)	Organizações da infância e da juventude

Fonte: Elaboração própria, 2025.

Segundo levantamento da UNFCCC (2025b), representado na Figura 9, as *constituencies* com maior filiação são: em primeiro lugar, ENGO, com 1.598 organizações (42,3%); seguida de RINGO, com 870 organizações (23%); e BINGO, com 446 organizações (11,8%). Importante ressaltar que as *constituencies* não são agrupamentos formais, além disso, não é obrigatório que as organizações não governamentais observadoras participem de uma. Porém, existem “potenciais benefícios” em fazer parte de um desses “grupos soltos”, como abertura à intervenção nas plenárias das COPs e facilidade de contato com o Secretariado da Convenção de Clima (UNFCCC, 2022, p. 2).

Ainda assim, dentro das *constituencies*, existem divergências de posicionamentos e opiniões entre as diversas organizações que constituem um agrupamento. Por exemplo, a ENGO, a *constituency* com maior número de organizações afiliadas, tem dois “pontos focais” (*constituency focal point*): a Rede de Ação Climática, *Climate Action Network* (CAN) e a Campanha Global de Demanda por Justiça Climática, *Demand Climate Justice* (DCJ), sendo que a última surgiu de uma ruptura com a CAN (DCJ, 2025). Mesmo assim, 87% das organizações ENGO não estão vinculadas a nenhum dos dois pontos focais.

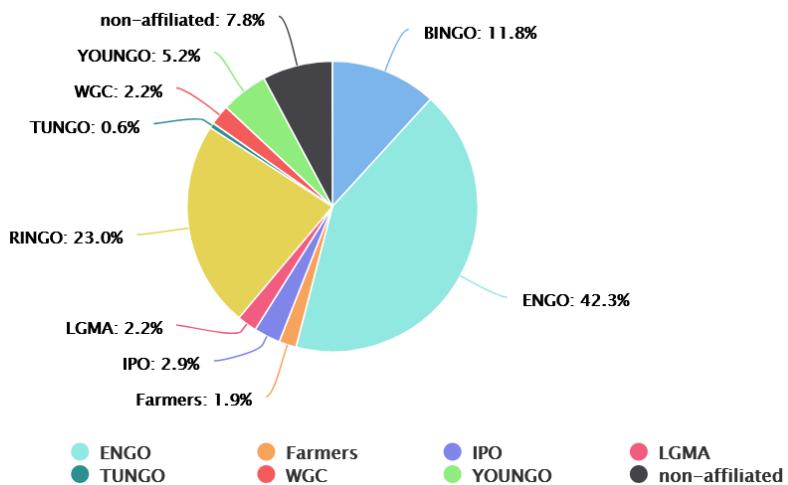


Figura 8 - ONGs observadoras, por constituency

NGO observers, admitidas pela UNFCCC, e as constituencies às quais são afiliadas (UNFCCC, 2025d). “Non-affiliated” refere-se às organizações observadoras que não estão vinculadas a nenhuma constituency.

Outra característica da diversidade das ONGs observadoras diz respeito às suas origens geográficas, de quais regiões elas vêm, onde estão suas sedes. Aliás, há uma forte desigualdade regional entre a sociedade civil credenciada na UNFCCC, como ilustrado na Figura 10. Organizações que são sediadas na região denominada “Europa Ocidental e outros Estados” (que inclui os Estados Unidos) representam atualmente 66,5% das *NGO Observers*, enquanto aquelas provenientes da América Latina e do Caribe (região que inclui o Brasil) correspondem a pouco mais de 8% da sociedade civil admitida pela Convenção.

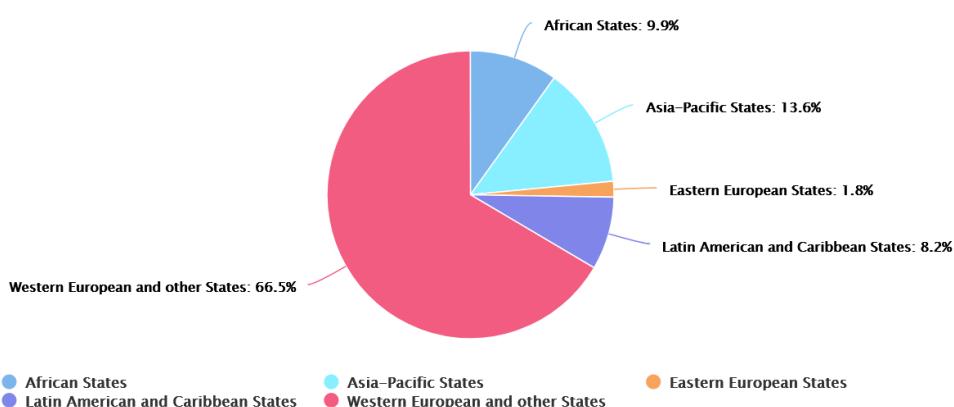


Figura 9 - Grupos regionais das ONGs observadoras

Os grupos regionais são: África (azul médio), Ásia-Pacífico (azul claro), Europa Oriental (laranja), América Latina e Caribe (roxo), e Europa Ocidental e outros Estados (rosa) (UNFCCC, 2025d).

De acordo com a lista completa de ONGs com *status* de observador, disponibilizada no site da UNFCCC (2025c), foram identificadas 101 entidades com sede no Brasil. Isso significa que, até o momento²⁰, 101 organizações da sociedade civil brasileira são observadoras da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

Como já mencionado, as COPs reúnem um número expressivo de participantes, sendo o principal evento internacional sobre clima e o maior de todo o Sistema ONU. A Figura 11 ilustra o crescimento desse número a cada ano, impulsionado pela presença das 198 Partes negociadoras e pelo significativo número de representantes da sociedade civil, identificados como *NGO Observers* na imagem abaixo. A partir de uma análise própria dos dados de participação da COP 29, que foram divulgados pela UNFCCC (2024c), observa-se que aproximadamente 20% dos presentes eram Não-Partes interessadas. Entre as Não-Partes, 72% eram representantes de ONGs observadoras. **Cerca de 8,3 mil pessoas estavam representando a sociedade civil global, o que equivale a pouco mais de 15% do total de participantes na COP 29.** Isso exemplifica como a participação não estatal nas COPs é marcada pela forte presença das organizações da sociedade civil.

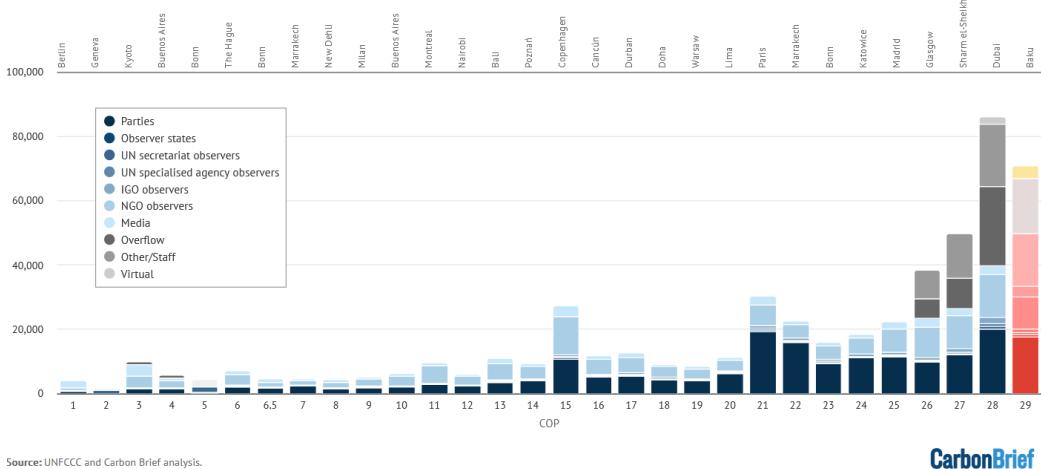


Figura 10 - Total de participantes, COP 1–COP 29

Total de participantes (presenciais e virtuais) das Conferências das Partes sobre mudanças climáticas, no período de 1995 a 2024 (McSweeney & Viisainen, 2024). Os dados sobre COP 29 estão em vermelho (e amarelo) pois são da lista provisória de participantes (informada antes da realização da conferência), enquanto os dados das COPs anteriores são da lista final.

²⁰ Última checagem em 23 de maio de 2025.

Ainda assim, as COPs são primordialmente um espaço estatal, isto é, os únicos atores que detêm poder formal são as Partes da Convenção, os Estados que ratificaram o tratado fundador de 1992. Esses países têm a capacidade de negociar os textos e acordos internacionais da Convenção, como o Protocolo de Kyoto e o Acordo de Paris. Diante disso, surge uma questão: **qual é o papel da sociedade civil nas COPs, considerando que não é uma Parte?** A própria Convenção afirma que as contribuições da sociedade civil são “vitais para moldar políticas e avançar nos esforços de implementação” dos termos negociados em prol da ação climática (UNFCCC, 2025e, n.p.). Portanto, quais são as formas de atuação da sociedade civil nesse espaço?

Em primeiro lugar, a sociedade civil acompanha as negociações, exercendo a função de observadora das deliberações. Esse é um papel que se faz presente não só na UNFCCC, mas em diversos espaços de deliberação do Sistema ONU, inclusive na CNUMAD, em 1992. Porém,

... por que as ONGs buscam influenciar essas reuniões e por que os delegados e membros da ONU [...] se mostram receptivos a seus esforços? A resposta está na relação recíproca entre esses atores [...]: **as ONGs desempenham funções essenciais relacionadas à produção de informação e à prestação de serviços**, que podem ser de grande ajuda para os organismos intergovernamentais sobrecarregados, assim como esses organismos oferecem às ONGs **um espaço para influenciar políticas** tanto nacionais quanto internacionais (Smith, 2006, p. 132-133, tradução minha, grifos meus).

Um dos “ecos” da Eco-92 nas COPs de clima, dentre as funções desempenhadas pelas ONGs observadoras destacam-se (Smith, 2006; Eastwood, 2011):

- Provisão de informações e apoio consultivo;
- *Advocacy*, para influência na construção de agendas e pontos de negociação; e
- Acompanhamento e monitoramento da conformidade dos Estados com os compromissos assumidos no âmbito da UNFCCC, para assegurar que esses estejam alinhados com uma ação climática robusta.

O *Observer Handbook for COP 29*, guia publicado pela UNFCCC (2024a) com orientações a observadores sobre o funcionamento das conferências e as possibilidades de participação não estatal, descreve as formas de engajamento durante as sessões formais das Conferências das Partes. Por exemplo, o engajamento pelo acompanhamento das negociações, entendido como uma maneira

de “fornecer contribuições às Partes” negociadoras, mas também de assegurar transparência ao processo, “ampliar a conscientização pública” e contribuir para o acesso e a difusão de informações (*Ibid.*, p. 22-23, tradução minha). Contudo, como já mencionado, a participação direta de observadores nas negociações é limitada, variando conforme o grau de abertura de cada modalidade de negociação, dependendo também do consentimento das Partes.

Existem outras possibilidades de engajamento não estatal destacadas pela UNFCCC, como a realização de reuniões bilaterais com os negociadores e representantes governamentais, nas quais os observadores podem apresentar *position papers* (documentos de posição, em tradução livre) e outras propostas para defender seus posicionamentos políticos. A sociedade civil brasileira possui um histórico consolidado no acompanhamento das negociações e no diálogo direto com os delegados nacionais, fortemente influenciado pelo legado da redemocratização do país e das experiências da Eco-92 e do Fórum Global.

Entre as organizações que desempenham esse papel estão o FBOMS, ativo desde 1990, o Observatório do Clima (OC), criado em 2002, e o Grupo Carta de Belém (GCB), que desde 2009 busca influenciar e conscientizar o Estado brasileiro (e seus negociadores internacionais) sobre o posicionamento do país em relação à inclusão de florestas nos mecanismos de mercado da UNFCCC, defendendo uma postura contrária a esses instrumentos (Entrevistade 6, 2025; GCB, 2009; Santos, 2015). Esse posicionamento, bem como a atuação do GCB e de outras organizações da sociedade civil, será analisado com maior profundidade no próximo capítulo. Mais recentemente, destaca-se a LACLIMA (*Latin American Climate Lawyers Initiative For Mobilizing Action*), que atua no acompanhamento jurídico e na tradução de termos técnicos das negociações, oferecendo apoio à capacitação de outras organizações da sociedade civil, além de fornecer informações e auxiliar a delegação brasileira.

Outra importante dimensão que contribuiu (e continua contribuindo) para a consolidação do acompanhamento da sociedade civil brasileira nas COPs é a abertura da própria delegação nacional à participação social. Assim, embora apenas 101 organizações brasileiras estejam formalmente credenciadas como observadoras da UNFCCC, com o crachá amarelo, a presença da sociedade civil nacional também

se dá por meio do crachá rosa, destinando aos integrantes da delegação oficial do Brasil. Desde o final da década de 1990, o Estado brasileiro tem adotado a prática de “credenciar representantes da sociedade brasileira para integrar a delegação nacional” (MRE, 2024, n.p.), ou seja, inclui atores não estatais em sua missão oficial às COPs. A inclusão de atores subnacionais e não estatais na delegação brasileira é um dos fatores que faz do Brasil o país que, historicamente, mais envia pessoas para as COPs (McSweeney, 2021).²¹ Essa prática, portanto, permite que organizações da sociedade civil participem das COPs sem a necessidade de passar pelo processo de admissão como ONG observadora. Além disso, o crachá rosa garante um maior acesso às salas de negociação, inclusive a algumas reuniões fechadas para observadores (UNFCCC, 2024a).²² O levantamento detalhado da participação da sociedade civil brasileira, tanto pelo crachá rosa quanto pelo crachá amarelo, será apresentado no próximo capítulo.

Ainda assim, o papel da sociedade civil nas COPs vai além das salas de negociação, do acompanhamento direto das deliberações climáticas. Os corredores e outros espaços do ambiente da conferência também são arenas de atuação das ONGs engajadas com a pauta climática (Eastwood, 2011; Paterson, 2019; Pickering, 2019). Nem todas as organizações da sociedade civil são especializadas e/ou querem se especializar na linguagem técnica das negociações (Entrevistade 5, 2025). Como observa Matthew Paterson (2019, p. 81, tradução minha), “os sítios de negociação não são apenas [os] espaços formais de tomada de decisão, mas também de intensas trocas e redes de conexão e contato entre os mais variados atores”.

Como ilustrado na Figura 6, na página 43, enquanto as negociações ocorrem, a Zona Azul também abriga um “espaço público” (Stevenson & Dryzek,

²¹ A inclusão de representantes da sociedade civil nas delegações oficiais de Partes não é uma prática exclusiva do Brasil. As chamadas “ONGs do crachá rosa”, como denominadas por Stevenson & Dryzek (2014), estão presentes na maioria das delegações estatais. Segundo o estudo de Böhmelt, Koubi & Bernauer (2013), aproximadamente 70% das Partes incorporam pelo menos um representante não estatal em suas delegações nacionais. No entanto, o Brasil se destaca pelo seu histórico robusto de inclusão de atores não estatais e representantes da sociedade civil nacional, o que o torna a maior delegação histórica das COPs.

²² Durante as entrevistas, foi confirmado que a cor do crachá tem pouca influência prática na atuação das organizações da sociedade civil brasileiras nas COPs, sendo a distinção entre observador e *overflow* mais formal do que efetiva; o crachá *overflow* indica participantes com menor relevância direta nas negociações e, depois dos observadores, são os primeiros a deixar salas quando estas atingem capacidade máxima. Isso será abordado com maior profundidade no próximo capítulo.

2014), descrito por uma das pessoas entrevistadas nesta pesquisa como uma “feira política” (Entrevistade 5, 2025, n.p.). A “feira política” é um campo mais dinâmico e informal, onde ocorrem as interações políticas para além das deliberações formais. Esse “espaço” corresponde às coletivas de imprensa, eventos paralelos, apresentações em pavilhões de países e organizações, além de intensas trocas e conversas nos corredores da COP. Trata-se de um momento em que a negociação não é necessariamente a prioridade: “No ambiente de feira política [...], todo mundo pode entrar, todo mundo pode circular, todo mundo faz ali o seu debate e sua presença” (*Ibid.*, n.p.).



Figura 11 - "Feira política" das COPs

Um exemplo da “feira política” da COP 29, fotos do Pavilhão Brasil, que contava com a realização de painéis de discussão sobre diversos temas da agenda climática, com participação governamental e não governamental. Fotos: Arquivo pessoal da autora, 2024.

Courtney Smith (2006) destaca que as Conferências das Partes da Convenção de Clima podem oferecer às ONGs um fórum para expor denúncias e “confrontar partes recalcitrantes”, além de possibilitar outras formas de *advocacy* e incidência política. As COPs também funcionam como locais de reuniões multilaterais, “permitindo” que a sociedade civil tenha “oportunidade de interagir com muitos Estados e outras ONGs em um único ambiente” (Smith, 2006, p. 110, tradução minha). Nesse contexto da “feira política”, a pressão da sociedade civil pode ser exercida a partir das mais diversas estratégias. Um primeiro exemplo são

as conferências de imprensa, que têm variados objetivos, como “traduzir” as negociações, expor denúncias e apresentar uma agenda política de atuação e articulação. Por exemplo, a Cúpula dos Povos Rumo à COP30 foi apresentada em uma conferência de imprensa da COP 29, denunciando o silenciamento da sociedade civil nos espaços de discussão internacional e apresentando a cúpula como uma alternativa para amplificar e fortalecer a voz de ativistas e defensores do clima (UNFCCC, 2024b).

Além disso, a Zona Azul também abriga os chamados “pavilhões das delegações”, bem como outras salas designadas para a realização de eventos paralelos em formatos variados. O *Brazil Climate Action Hub*, por exemplo, foi um espaço criado por diversas organizações da sociedade civil brasileira “para dar visibilidade à ação climática brasileira”, sediando “mais de 50 eventos” em cada conferência, “... com apresentação de estudos, iniciativas, soluções e experiências de políticas públicas que já estão sendo desenvolvidas pela sociedade brasileira” (Brazil Climate Action Hub, 2022, n.p.). O Hub aconteceu entre a COP 25 e a COP 27 (2019-2022), também como um protesto e contraposição ao governo caracterizado como “antiambiental e anticlimático” (OC, 2023) do presidente Jair Bolsonaro, que estava em exercício durante esse período.

Outro importante “eco” de 1992, especialmente do Fórum Global e da Eco dos Oprimidos, é a realização de protestos, tanto dentro quanto fora das COPs. Essas manifestações se configuram como uma estratégia fundamental de pressão da sociedade civil nas Conferências das Partes da UNFCCC. Um exemplo recente foi o protesto contra a exploração de petróleo na Bacia da Foz do Amazonas, organizado por jovens ativistas brasileiros do Engajamundo, em parceria com o Greenpeace Brasil (Camargo, 2023). Durante a ação, os jovens se deitaram no chão, de olhos fechados e cobertos de tinta preta (que remetia ao petróleo), com cartazes ao seu redor com a seguinte mensagem: “Amazônia livre de petróleo”.

Dentro das COPs essas demonstrações – também chamadas de “ações de *advocacy*” – precisam ser autorizadas pela UNFCCC e devem cumprir as diretrizes de participação e os códigos de conduta estabelecidos, passando por um processo de submissão e análise. Na COP 29, por exemplo, as organizações da sociedade

civil que desejavam realizar uma manifestação precisavam ser observadores admitidos da UNFCCC e eram

... obrigadas a enviar um pedido de inscrição até às 10:00, horário local, do dia anterior. A equipe de segurança e do Secretariado das Nações Unidas deve[ria] estar presente durante a ação para garantir a segurança de todos os participantes. [Era] vital uma relação de confiança entre os colegas das ONGs, o Secretariado e o UNDSS [Departamento de Salvaguarda e Segurança das Nações Unidas]" (UNFCCC, 2024a, p. 36, tradução minha).

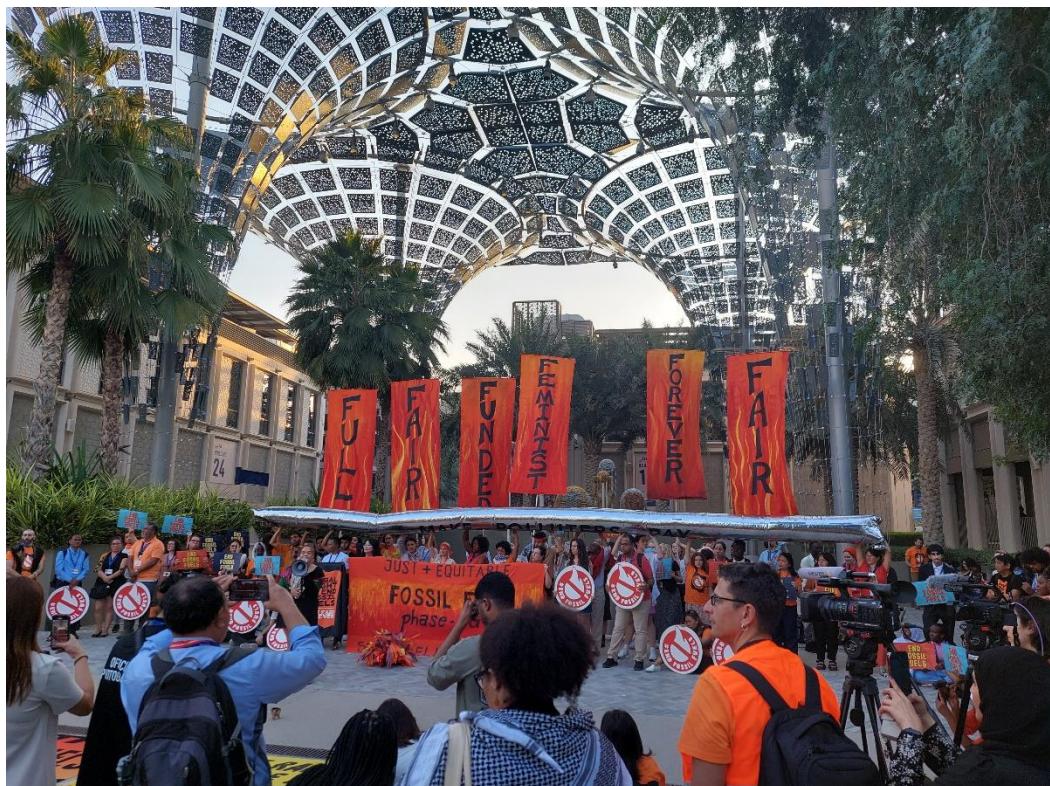


Figura 12 - Manifestação autorizada dentro da COP

Protesto a favor da eliminação gradual dos combustíveis fósseis e por uma transição energética justa, dentro da Zona Azul da COP 28, em Dubai. Foto: Arquivo pessoal da autora, 2023.

Entre as manifestações que se tornaram rotina nas COPs, destacam-se duas: a Plenária dos Povos (*People's Plenary*) e o “Fóssil do Dia” (*Fossil of the Day*). A Plenária dos Povos é realizada na mesma sala onde ocorrem as plenárias de abertura e de encerramento de uma COP, mas é organizada e comandada pela sociedade civil, geralmente pelos pontos focais das *constituencies*. Este é um momento de fala aberta, permitindo que os ativistas expressem suas demandas e lutas em comum. Na COP 29, centenas de ativistas ocuparam a plenária e participaram das atividades, exigindo financiamento climático justo e o fim do financiamento de guerras e do genocídio palestino (DCJ, 2024).

Já o “Fóssil do Dia” é organizado pela CAN, um dos pontos focais da *constituency ENGO*. O “prêmio” é concedido aos países que apresentam o “melhor desempenho” em obstruir o progresso das negociações sobre clima, com o intuito de constrangê-los pelo bloqueio das deliberações e/ou por adotarem políticas consideradas anticlimáticas (CAN, 2024, n.p., tradução minha). O Brasil, sob pressão da sociedade civil nacional e internacional, já recebeu alguns “fósseis”. Durante a COP 25, o país foi “homenageado” duas vezes: primeiro, “por culpar a sociedade civil pelas queimadas na Amazônia”, depois, por “legitimar a grilagem de terras e a anistia do desmatamento” (Brasil..., 2019, n.p.). O “prêmio” mais recente foi na COP 28 (2023), em resposta ao incentivo do governo brasileiro à exploração de petróleo na Amazônia (Camargo, 2023).



Figura 13 - Manifestações “de rotina” das COPs

À esquerda, registro da “cerimônia” do “Fóssil do Dia”; à direita, registro da Plenária dos Povos, ambas na COP 29. Foto: Arquivo pessoal da autora, 2024.

Além disso, manifestações do lado de fora das conferências, nas cidades-sede, são atividades comuns da sociedade civil organizada ao longo das COPs, novamente como uma estratégia de pressão. A última grande manifestação ocorreu em Glasgow, em 2021, durante a COP 26, reunindo cerca de 250 mil pessoas nas ruas da cidade (Kottasová & Fox, 2021).

No entanto, as últimas três Conferências das Partes foram realizadas em países com regimes mais autoritários e restrições severas a protestos civis: Egito, Emirados Árabes Unidos e Azerbaijão. Como resultado, a Zona Azul da COP passou a acolher essas mobilizações, oferecendo proteção aos manifestantes, uma vez que esse espaço é da jurisdição das Nações Unidas. Mesmo assim, as manifestações devem contar apenas com a participação de membros da sociedade civil credenciados na conferência e também precisam seguir as diretrizes e códigos de conduta da UNFCCC. Essa situação tem gerado críticas por parte da sociedade civil global, com relatos frequentes sobre as dificuldades de realizar atos políticos nesse espaço nos últimos anos. Na última conferência, a COP 29, uma das regras impostas aos manifestantes foi a proibição de fazer barulho na Zona Azul, resultando em protestos silenciosos (Begum, 2024; Martins & Borges, 2024, Oliveira, 2024), inclusive o do dia da ação global, de maior mobilização.

Nesta seção, apresentei o funcionamento das Conferências das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, destacando a participação da sociedade civil global nesses eventos. Abordei a divisão dos crachás e as atividades que uma organização não governamental pode realizar nesse espaço, exemplificando também a participação da sociedade civil brasileira e o legado da Rio-92 e do Fórum Global. No próximo capítulo, irei explorar com maior detalhe a participação, em número e diversidade, e as experiências das organizações da sociedade civil brasileira nas COPs. Essa análise será realizada de duas maneiras. Primeiro, por meio da identificação e monitoramento das organizações brasileiras que estiveram presentes nas COPs, durante o período de 1995 a 2024. Depois, a partir das entrevistas realizadas com algumas dessas organizações, acompanhadas de uma análise de sua participação ao longo do tempo. Os próximos capítulos detalharão a metodologia e os métodos utilizados para esta pesquisa, além de apresentar a análise dos resultados encontrados.

Quantos “Brasis” vão à COP?

Levantamento e análise quantitativa da participação da sociedade civil brasileira nas conferências internacionais de clima

Este capítulo apresenta a análise dos resultados quantitativos da pesquisa, com foco no levantamento numérico da participação da sociedade civil brasileira nas Conferências das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. A participação é diversa e reflete uma diversidade de interesses, valores, objetivos e estratégias das diversas organizações, instituições, articulações e movimentos que compõem a sociedade civil brasileira. Para dar conta dessa diversidade, nomeio essas entidades como **Organizações da Sociedade Civil Plus (OSCB+)**.

Dessa forma, aqui me dedico a responder a minha primeira pergunta de pesquisa: como a sociedade civil brasileira participa das COPs? Para isso realizei um levantamento inédito da participação das OSCB+, com base nos dados disponibilizados pela UNFCCC sobre as organizações credenciadas com o crachá amarelo (observadoras) e as com o crachá rosa (Parte da Convenção). O percurso metodológico da análise quantitativa é apresentado na primeira seção, enquanto a apresentação e análise dos resultados está dividida nas duas seções seguintes.

3.1

A identificação da sociedade civil brasileira nas COPs

Nesta subseção, apresento o caminho metodológico percorrido para identificar e definir a sociedade civil brasileira presente nas Conferências das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

3.1.1

A sociedade civil observadora da UNFCCC

O primeiro passo foi identificar quais são as organizações da sociedade civil brasileira que são ONGs Observadoras (*NGO Observers*, em inglês). Como apresentado no capítulo anterior, a UNFCCC oferece *status* de observador da

Convenção para “Não-Parte interessadas” (*Non-Party Stakeholders*), que incluem órgãos e agências especializadas da ONU, outras organizações intergovernamentais e organizações não governamentais (UNFCCC, 2025e). Para ser considerada ONG pela UNFCCC, precisa ser uma organização sem fins lucrativos e com personalidade jurídica independente, e não são consideradas organizações observadoras os partidos políticos, governos locais e autoridades municipais (UNFCCC, 2023a). Então, as ONGs observadoras podem ser compreendidas como a sociedade civil global participante dos processos da UNFCCC.

O site oficial da UNFCCC conta com uma lista completa²³ das ONGs observadoras, informando: nome oficial da organização; cidade e país (sede); de qual *constituency* faz parte; e canais de contato (celular, fax e e-mail). Desse modo, para fazer o reconhecimento das ONGs brasileiras que possuem *status* de observador, a escolha foi por considerar **todas as entidades com sede no Brasil**. Foram identificadas 101 ONGs observadoras com sede no Brasil, portanto, **101 organizações da sociedade civil brasileira são observadoras oficiais da Convenção de Clima**.

Todavia, é importante destacar que outras entidades da sociedade civil brasileira também podem participar das COPs com o crachá amarelo de observador da UNFCCC, mesmo sem possuírem o *status* formal de organização observadora. Isso acontece porque as organizações admitidas como observadoras têm autonomia para gerir sua cota de credenciais (o número de crachás disponibilizados pela UNFCCC), podendo, assim, repassar ou compartilhar esses crachás com organizações parceiras que não detenham esse *status*. Nesses casos, entretanto, o crachá permanece vinculado ao nome da organização oficialmente registrada junto à Convenção.

Para ilustrar essa situação, apresento um exemplo pessoal: o crachá de observador que utilizei durante a COP 28, realizada em Dubai (Figura 14). Embora eu não integrasse a equipe do Instituto Clima e Sociedade (*Institute for Climate and Society*, em inglês), a organização disponibilizou uma parte da sua cota de

²³ Disponível em: <https://unfccc.int/process/parties-non-party-stakeholders/non-party-stakeholders/admitted-ngos/list-of-admitted-ngos>. Último acesso em: 20 mar. 2025.

credenciais para que eu pudesse participar das atividades na Zona Azul da conferência.



Figura 14 - Crachá de observador da UNFCCC

Crachá de representante de ONG observadora, destacado com a cor amarela. Fonte: Arquivo pessoal, 2023.

Vale ressaltar ainda que indivíduos brasileiros, inclusive representantes de organizações da sociedade civil brasileira, podem estar credenciados na COP com crachás de organizações estrangeiras. No entanto, nesta pesquisa, optei por considerar como integrantes da sociedade civil brasileira observadora apenas as organizações com *status* de observador oficialmente admitido pela UNFCCC. Essa decisão buscou priorizar as organizações formalmente reconhecidas, facilitando o processo de coleta e análise dos dados, que foi realizado de forma manual (sem auxílio de softwares e outras ferramentas de extração e coleta de dados).

Durante o processo de coleta de informações – por meio da análise das listas de participação das COPs 1 a 29 –, foi constatado que, em muitos casos, não era possível identificar com clareza se uma pessoa credenciada estava vinculada à organização titular do crachá ou a uma organização parceira que o recebeu. Mesmo quando o indivíduo era brasileiro – o que poderia ser verificado, por exemplo, por meio de buscas do seu nome em mecanismos de pesquisa na internet –, a tarefa se mostrava excessivamente trabalhosa, uma vez que era necessário recorrer a outras fontes para identificar a nacionalidade de cada pessoa credenciada, já que essa informação não consta nas listas de presença das COPs, disponibilizadas publicamente pela UNFCCC. Por esse motivo, a decisão tomada foi de analisar como observadores da sociedade civil brasileira as organizações (com sede no Brasil) que possuem essa admissão na UNFCCC.

3.1.2

A sociedade civil dentro da missão oficial brasileira

Todavia, a pesquisa não identifica somente as organizações com *status* de observador como a sociedade civil brasileira presente nas COPs. Como já foi apresentado também no capítulo anterior, para além do crachá amarelo de organização observadora, a sociedade civil brasileira também faz uso do crachá rosa, de Parte (*Party*) da Convenção. Isso porque o Itamaraty permite o “credenciamento de representantes da sociedade brasileira para integrar a delegação nacional” (Brasil, 2024, n.p.) das conferências anuais da UNFCCC. Portanto, o segundo passo para identificar a sociedade civil brasileira nas COPs é verificar os nomes (e que organizações representam) listados na missão oficial do Brasil para cada conferência. O documento com a lista final de participantes (incluindo todas as Partes e observadores) de cada COP é de acesso público, divulgado no próprio site da UNFCCC.

A partir da coleta de dados realizada com base nas listas de presença²⁴ das COPs da UNFCCC, é possível observar que, desde as primeiras conferências, é prática da delegação brasileira incluir representantes não estatais em sua missão oficial. Isso será apresentado de maneira mais detalhada nas próximas seções, em especial na 3.3, dedicada à análise qualitativa da participação da sociedade civil brasileira nas COPs.



Figura 15 - Crachá de Parte da UNFCCC

Crachá de participante da delegação oficial do Brasil, como *Party Overflow*, destacado com a cor rosa (Arquivo pessoal, 2024).

²⁴ Os dados de participação utilizados nesta pesquisa foram extraídos das listas finais de cada COP, ou seja, aquelas divulgadas após o encerramento da conferência e que indicam as pessoas que efetivamente estiveram presentes no evento. Não foram consideradas as listas provisórias de participação, publicadas antes da realização das COPs, que apenas informam os inscritos para a conferência.

Esses representantes não estatais variam dentre membros de empresas e indústrias, entidades subnacionais até organizações da sociedade civil. No entanto, como mostra a Figura 16, o credenciamento para a delegação brasileira é “reservado a detentores de passaporte brasileiro”. Ou seja, a prioridade é para pessoas físicas brasileiras, mesmo quando essas representam organizações ou instituições estrangeiras. Ainda assim, com o objetivo de assegurar uniformidade e coerência metodológica em relação à classificação das organizações brasileiras com *status* de observador na UNFCCC (como foi apresentado na subseção anterior), optou-se por considerar como **organizações da sociedade civil brasileira, no âmbito da delegação nacional, aquelas entidades que possuem sede ou escritório no Brasil**, mesmo que sejam de origem estrangeira (como Greenpeace Brasil, WWF Brasil, ICLEI etc.).

É importante ressaltar que a análise documental das listas de participantes das COPs foi utilizada tanto para identificar a sociedade civil brasileira integrante da missão oficial do país, quanto para mapear a participação das organizações brasileiras com *status* de observador (as *NGO observers*).

Credenciamento para a 29^a Conferência das Partes (COP29)

Está aberto, até 13 de setembro, o credenciamento da delegação brasileira para a 29^a Conferência das Partes na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP29). O credenciamento junto ao Ministério das Relações Exteriores é reservado a detentores de passaporte brasileiro. Solicitamos por gentileza que preencha as informações com atenção.

O formulário eletrônico não se aplica a representantes dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como de entes federativos (governos estaduais e municipais), que deverão contatar a Assessoria Especial de Assuntos Parlamentares e Federativos do MRE: afepa@itamaraty.gov.br

Em caso de dúvidas, muito agradeceria entrar em contato com credenciamento.cop@itamaraty.gov.br

Figura 16 - Formulário de credenciamento para a delegação brasileira

Captura de tela do formulário de credenciamento para a delegação brasileira da 29^a Conferência das Partes (Arquivo pessoal, 2024). Este era um formulário aberto, divulgado em nota de imprensa no site do Ministério das Relações Exteriores (Brasil, 2024).

Entretanto, a análise realizada a partir das listas de participantes divulgadas pela UNFCCC também impôs uma limitação à pesquisa, relacionada à forma como essas informações eram disponibilizadas. Essa limitação se refere à categoria denominada *party overflow* ou *delegation overflow*, um tipo de credencial que

indica o “transbordamento” da delegação de um Estado Parte da UNFCCC. Essa configuração foi introduzida pela primeira vez na COP 3, em 1997, permitindo que as Partes credenciassem indivíduos, mas os seus nomes não constariam na lista oficial de participantes (Müller *et al.*, 2021). Esse formato permaneceu em vigor até a COP 28, em 2023, quando, pela primeira vez, a UNFCCC tornou pública a lista de delegados *overflow*, suprindo, assim, uma importante lacuna para os estudos sobre participação nas COPs (inclusive este).

Como destacam Benito Müller *et al.* (2024, p. 33, tradução minha), das COPs 3 à 28, as listas oficiais de participantes não refletiam a “totalidade dos presentes” nas conferências, uma vez que as delegações distribuíam – e seguem distribuindo – crachás do tipo *party overflow* para “outros segmentos de participantes”, que não eram parte do “núcleo das delegações”, como funcionários públicos, representantes subnacionais, representantes do setor privado (empresas e indústrias), membros de organizações não governamentais, acadêmicos, estudantes, entre outros.



Figura 17 - Crachás de Parte e *Party Overflow*

Crachás rosa, da delegação oficial brasileira (Arquivo pessoal de Maureen Santos, 2022). Os crachás destacados com o círculo amarelo são os que identificam a participante como *Party Overflow* (2015-2017).

No caso da delegação brasileira, a distribuição desses crachás *overflow* teve início na COP 21, realizada em 2015, e permanece vigente até o presente. A partir dessa conferência, portanto, todos os representantes não estatais credenciados pela delegação brasileira passaram a ser cadastrados como *party overflow*. Por essa razão, entre 2015 e 2018 (COPs 21 a 24), não foi possível identificar nominalmente a participação da sociedade civil brasileira na delegação nacional por meio das listas oficiais de participantes. Ainda assim, como evidenciado na Figura 17, organizações da sociedade civil estiveram presentes na delegação brasileira nesses anos. Com a disponibilização pública dos dados referentes aos credenciados como *overflow* a partir de 2023, tornou-se possível mapear a participação da sociedade civil brasileira nas COPs com maior detalhe e transparência, superando uma limitação de pesquisa. Essa questão ficará mais clara nas próximas seções, quando os dados quantitativos de participação forem apresentados.

A seguir, proponho uma nova nomenclatura, que servirá de base para a identificação e a delimitação do que se entende, nesta pesquisa, por organizações da sociedade civil brasileira. Adoto uma noção mais expandida, para dar conta da multiplicidade e diversidade da sociedade civil brasileira, por meio da concepção das **Organizações da Sociedade Civil Brasileira Plus (OSCB+)**.

3.1.3

As Organizações da Sociedade Civil Brasileira Plus (OSCB+)

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (OSC) no Brasil, estabelecido pela Lei nº 13.019/2014, define essas organizações como “entidades privadas sem fins lucrativos”, “sociedades cooperativas” e “organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos” (Brasil, 2014, n.p.). Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), por meio do Mapa das Organizações da Sociedade Civil, o país conta com mais de 929 mil OSC cadastradas, das quais aproximadamente 644 mil se encontram ativas (Ipea, 2025).

Embora essa definição legal seja relativamente ampla e abranja um número expressivo de organizações, ela ainda se mostra limitada para capturar a complexidade e diversidade da sociedade civil brasileira que acompanha as

conferências internacionais sobre mudança do clima, isto é, as COPs da UNFCCC. A própria Convenção de Clima concede *status* de observador a entidades que não estão incluídas no marco regulatório das OSC, considerando-as “organizações não governamentais”. Por exemplo, universidades brasileiras, públicas e privadas – como a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e a Fundação Getúlio Vargas (FGV) –, conselhos federais de profissões regulamentadas, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), associações, federações e confederações empresariais, industriais e agroindustriais, além de sindicatos e organizações trabalhistas foram avaliadas e autorizadas pela UNFCCC a ter o *status* de ONGs observadoras (UNFCCC, 2025a).

No caso específico das universidades e institutos de pesquisa, a UNFCCC exige, como parte da documentação para solicitação e análise do credenciamento, a apresentação de “evidências de independência acadêmica ou liberdade acadêmica da sua organização” (UNFCCC, 2025b, p. 6, tradução minha). Tal exigência está alinhada ao princípio constitucional brasileiro que assegura “a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial” (Brasil, 2016, n.p.) às universidades, inclusive as públicas.

Desse modo, o presente estudo propõe uma noção ampliada de sociedade civil brasileira, de modo a incluir, nessa denominação, as entidades mencionadas nos parágrafos anteriores. Essa expansão busca refletir a complexidade e a diversidade dos atores não estatais que acompanham e participam das Conferências das Partes sobre mudança do clima. Para isso, adoto o conceito de **Organizações da Sociedade Civil Brasileira Plus (OSCB+)**, que engloba uma ampla gama de entidades sem fins lucrativos – desde aquelas reconhecidas como OSC pelo marco regulatório brasileiro até redes de articulação e movimentos sociais, organizações sindicais, universidades e centros de pesquisa independentes, conselhos e confederações empresariais, industriais e agroindustriais, entre outros –, tendo como condição que estas possuam sede ou escritório estabelecido no Brasil.

3.2

Quantos “Brasis” vão à COP?

Neste momento, irei trazer a análise quantitativa da participação das Organizações da Sociedade Civil Brasileira *Plus* (OSCB+) nas vinte e nove edições das Conferências das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, mais conhecidas como as COPs da UNFCCC. Para isso, foi realizada uma coleta e análise documental das listas de participantes das COPs, que estão disponíveis no site da UNFCCC, com acesso público. Os dados foram reunidos e sistematizados em uma planilha, a qual foi utilizada para criar os gráficos e tabelas apresentados neste trabalho.²⁵ O objetivo aqui é identificar, em números, quantos “Brasis” se fazem presentes nas COPs. Primeiro, serão apresentados os dados referentes à presença das OSCB+ na condição de observadoras; em seguida a sociedade civil (ampliada) dentro da delegação oficial do Brasil. Também será evidenciada, em números, a diversidade dessas organizações, a partir das categorias apresentadas na seção anterior (inspiradas nas *constituencies* da UNFCCC).

3.2.1

A presença de OSCB+ como *observadores* das conferências

As OSCB+ identificadas nesta subseção são as que entraram nas Conferências das Partes por meio do crachá amarelo, que indicam as organizações não governamentais observadoras. Portanto, são consideradas as entidades brasileiras que possuem *status* de observador, isto é, as organizações incluídas na lista oficial de ONGs admitidas pela Convenção e que efetivamente participaram das COPs, estando também registradas nas listagens finais de presença de cada edição.

Como informado anteriormente, a lista de ONGs observadoras admitidas pela UNFCCC inclui 101 organizações com sede no Brasil – logo, 101 OSCB+. As OSCB+ observadoras estiveram presentes em 27 Conferências das Partes da UNFCCC, de um total de 29 edições realizadas ao longo de três décadas (1995-2024). Inclusive, a primeira COP, realizada em Berlim, em 1995, contou com uma

²⁵ Link de acesso à planilha:

https://docs.google.com/spreadsheets/d/1kHvceD3gNW_8WBbR0nFq6GL6QlSXZGVL/edit?usp=sharing&ouid=116680528323617697176&rtpof=true&sd=true.

organização observadora brasileira: a *BIOMASS Users Network*, que possui sede em São Paulo (Brasil). A COP 1 foi a primeira e a única conferência com registro de participação dessa rede de biomassa. As conferências que não tiveram a presença de OSCB+ observadoras foram as COPs 2 e 3, em Bonn (1996) e Kyoto (1997), respectivamente. A Figura 18 ilustra a evolução da participação das OSCB+ observadoras ao longo das conferências de clima. Apesar de serem 101 organizações com *status* de observador, em nenhuma COP todas as entidades estiveram presentes.

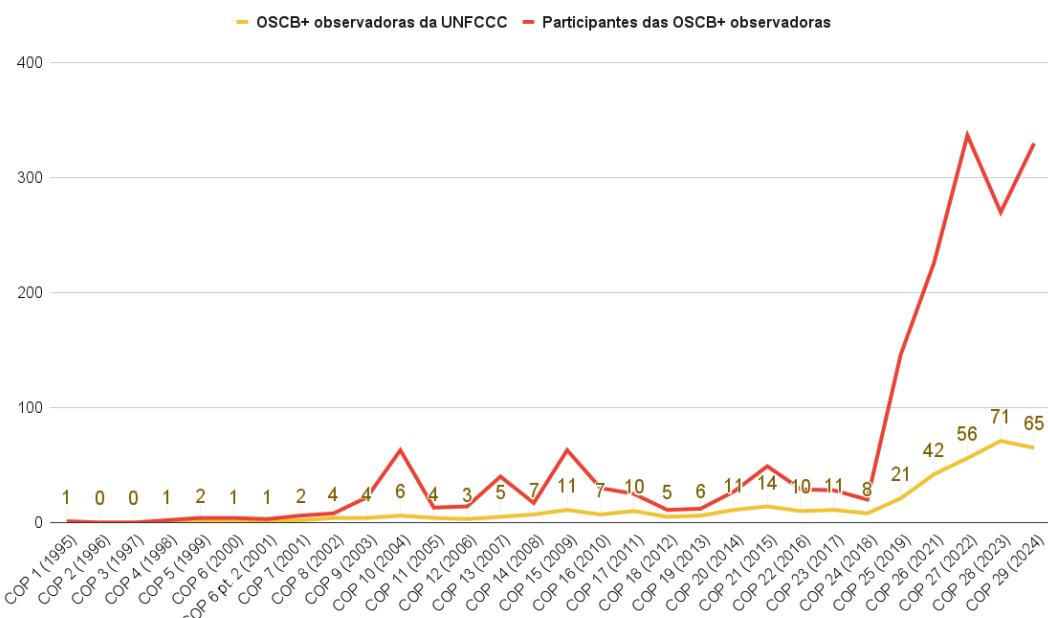


Figura 18 - Participação de OSCB+ observadoras

Evolução da participação das OSCB+ como entidades observadoras da UNFCCC (1995-2024). Fonte: Elaboração própria, 2025.

A partir da COP 25 (Madri, 2019) é possível identificar um expressivo crescimento na participação de OSCB+. Na 25^a conferência de clima, 21 organizações observadoras brasileiras estiveram presentes, representadas por 146 pessoas. Isso corresponde a um aumento de 162,5% no número de entidades brasileiras e de 630% no número dos seus participantes em relação à edição anterior (COP 24, Katowice, 2018), que contou com 8 organizações e com 20 representantes.

A conferência com o maior número de organizações brasileiras presentes foi a COP 28 (Dubai, 2023), que teve 71 OSCB+ observadoras. Esta edição trouxe o Primeiro Balanço Global (*Global Stocktake*), que avalia o progresso coletivo das

Partes do Acordo de Paris. No entanto, a principal razão para o recorde de participação das organizações brasileiras observadoras pode ser o fato de que esta foi a conferência seguinte ao anúncio do presidente Lula, realizado em 2022, sobre a candidatura do Brasil para sediar uma edição da COP (Lopes, 2022). Durante a própria COP 28, o país foi confirmado como sede da 30^a edição da conferência (Groba, 2023). Portanto, o elevado número de observadores brasileiros pode ser atribuído à expectativa em torno da COP 30. Mas a conferência com maior número de representantes das OSCB+ foi o encontro anterior, a COP 27 (Sharm El-Sheikh, 2022), que contou com a presença de 337 pessoas de 56 organizações brasileiras observadoras. Ainda assim, nessas três décadas de história das Conferências das Partes, as OSCB+ observadoras não passaram de 1% do total de ONGs observadoras *in loco*.²⁶

Ademais, a coleta de dados realizada nesta pesquisa possibilitou também uma análise quantitativa da diversidade das OSCB+ observadoras que estiveram presentes nas COPs entre 1995 e 2024. Como previamente indicado, as *constituencies*²⁷ das ONGs observadoras da UNFCCC foram utilizadas como referência para orientar a categorização e análise dessa diversidade. Assim, entende-se por diversidade a forma pela qual essas organizações se identificam em termos de origem institucional, tema de atuação ou interesse principal – como ambientalismo e ativismo ambiental, interesses empresariais e industriais, instituições de pesquisa e ensino, organizações e movimentos da juventude, de mulheres e questões de gênero, dos povos indígenas, dos movimentos sindicais, entre outros.

Considerando que este momento do estudo se debruça sobre OSCB+ que possuem *status* de ONG observadora junto à UNFCCC, essas organizações, a princípio, integram uma das *constituencies* (embora possam optar por não se

²⁶ Dois pontos importantes devem ser destacados. Primeiramente, o termo “ONGs observadoras” é a classificação da UNFCCC para organizações não governamentais que são credenciadas como observadoras. Já as “OSCB+” referem-se às organizações da sociedade civil brasileira identificadas por esta pesquisa que estão presentes nas COPs. Em segundo lugar, como mencionado no capítulo 2, pouco mais de 8% das ONGs admitidas pela Convenção como observadoras são da região da América Latina e Caribe (UNFCCC, 2025d), o que explica porque a participação observadora brasileira representa menos de 1% do total de ONGs.

²⁷ Relembrando: BINGO (empresas e indústrias), ENGO (organizações ambientalistas), Farmers (organizações de agricultores e pecuaristas), IPO (organizações de povos indígenas), LGMA (governos locais), RINGO (academia e institutos de pesquisa independentes), TUNGO (organizações sindicais), WGC (organizações de mulheres e gênero) e YOUNGO (organizações de crianças e jovens).

vincular a nenhuma delas). Nesse sentido, a diversidade das OSCB+ observadoras foi definida a partir da *constituency* a qual pertencem ou, nos casos em que não se vinculam a nenhuma, são classificadas como N/A (não aplicável). Para ilustrar essa diversidade, foram elaborados dois gráficos: o primeiro apresenta a distribuição percentual de cada *constituency* ao longo dos 30 anos de participação de OSCB+ como observadoras nas COPs (Figura 19); e o segundo evidencia a evolução dessa diversidade ao longo das conferências (Figura 20).

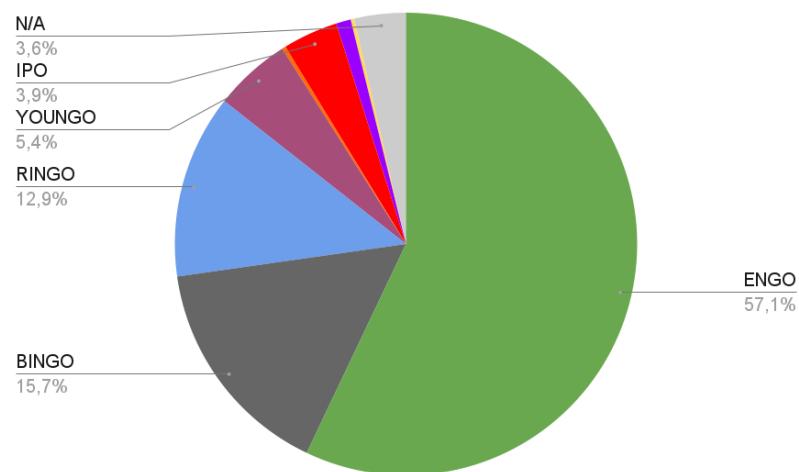


Figura 19 - Diversidade das OSCB+ observadoras

Diversidade das OSCB+ com *status* de observador na UNFCCC, por *constituency* (1995-2024). Fonte: Elaboração própria, 2025.

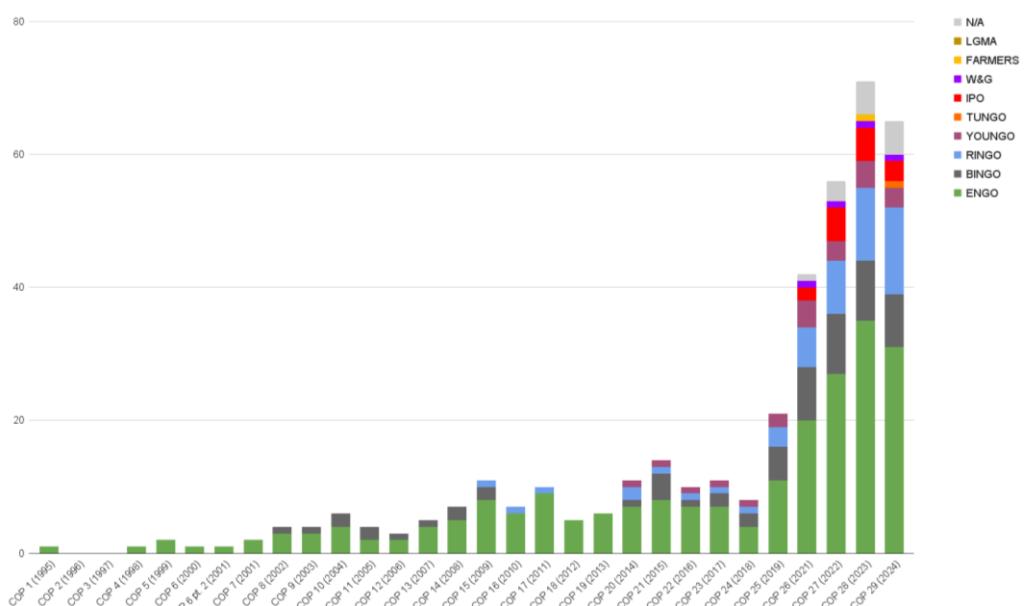


Figura 20 - Evolução da diversidade das OSCB+ observadoras

Evolução da diversidade das OSCB+ observadoras, por *constituency* e por conferência (COP 1 a COP 29). Fonte: Elaboração própria, 2025.

A sociedade civil brasileira com *status* de observador na UNFCCC está **majoritariamente** vinculada à *constituency* **ENGO**, que representa as organizações não governamentais ambientais. Essa categoria corresponde a 57,1% das OSCB+ presentes nas vinte e nove edições das Conferências das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Em seguida, com 15,7%, estão as OSCB+ vinculadas à *constituency* **BINGO**, composta por organizações sem fins lucrativos que se identificam com interesses empresariais e industriais (como o Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável, o CEBDS, ou a Confederação Nacional da Indústria, a CNI). Na terceira posição, com 12,9%, aparecem as OSCB+ classificadas como **RINGO**, que abrangem instituições de pesquisa e organizações independentes, incluindo universidades brasileiras públicas e privadas, bem como *think tanks*. Completam as cinco principais *constituencies* as organizações de infância e juventude, vinculadas à **YOUNGO**, e as **IPO**, organizações indígenas e voltadas para a causa indígena. Cabe destacar que, ao longo do período analisado, nenhuma OSCB+ observadora esteve vinculada à **LGMA**, *constituency* que reúne governos locais e municipalidades.

Olhando com maior atenção para a evolução da diversidade das OSCB+ observadoras nas COPs, ou seja, como se transforma essa presença ao longo das 29 edições das Conferências das Partes, é possível perceber que, até a COP 19 (Varsóvia, 2013), a diversidade da sociedade civil brasileira com *status* de observador era baixa, sendo composta por uma ou duas *constituencies* diferentes: **ENGO**, sempre, com **BINGO** e **RINGO**, intercaladas. A COP 20 (Lima, 2014) traz, pela primeira vez, a entrada de uma organização **YOUNGO**. E a partir da COP 26 (Glasgow, 2021), a diversidade se amplia com organizações **IPO** e **W&G** (sempre presentes desde então), entidades **TUNGO** e *Farmers* (com menos constância) e as OSCB+ não aplicáveis (N/A).²⁸

²⁸ A Confederação da Agricultura e Pecuária (CNA) é a única OSCB+ observadora presente na COP 26 que foi classificada como N/A, já que a entidade não é vinculada a nenhuma *constituency*. Outro exemplo é a Conectas Direitos Humanos, que tem na COP 27 a sua primeira conferência como organização observadora (UNFCCC, 2022c e 2025a).

Tabela 2 - Destaques na participação de OSCB+ observadoras

COP (cidade, ano)	Destaques	Diversidade (constituencies diferentes)	Conjuntura
COP 1 (Berlim, 1995)	Primeira participação de uma OSCB+ observadora (1 OSCB+, 1 participante).	1 (ENGO)	Primeira COP realizada.
COP 10 (Buenos Aires, 2004)	Primeira vez que mais de 5 OSCB+ observadoras vão para COP (6 OSCB+, 68 participantes).	2 (ENGO e BINGO)	10 anos da UNFCCC, segunda COP realizada na América do Sul. ²⁹
COP 15 (Copenhague, 2009)	Mais de 10 OSCB+ observadoras vão para a COP (11 OSCB+, 63 pessoas)	3 (ENGO, BINGO e RINGO)	Amplo engajamento da sociedade civil global na COP 15, com as ONGs observadoras superando o número de representantes das Partes da Convenção, pela primeira e única vez.
COP 25 (Madri, 2019)	Mais de 20 OSCB+ observadoras do Brasil na COP (21 OSCB+, 146 pessoas). Aumento de 630% no número de participantes, em relação à COP 24.	4 (ENGO, BINGO, RINGO e YOUNGO)	Primeira COP do governo Bolsonaro (2019-2023), que passou a restringir a presença das OSCB+ na delegação oficial do Brasil.
COP 26 (Glasgow, 2021)	Mais de 40 OSCB+ observadoras na COP (42 OSCB+, 226 pessoas). Duplica o número de OSCB+, em relação à COP anterior.	6 (ENGO, BINGO, RINGO, YOUNGO, IPO e W&G)	Primeira COP realizada após o início da pandemia da COVID-19. Retorno das COPs e forte agenda de ação para a implementação da primeira rodada de NDCs. ³⁰
COP 27 (Sharm-El-Sheikh, 2022)	Mais de 50 OSCB+ observadoras e recorde de participantes (56 OSCB+, 337 pessoas).	6 (ENGO, BINGO, RINGO, YOUNGO, IPO e W&G)	Conferência tinha como objetivo principal estabelecer o fundo de perdas e danos, tema caro à sociedade civil global e brasileira. No contexto nacional, governo Bolsonaro perdeu a reeleição e o presidente eleito, Lula, anunciou candidatura do país para sediar a COP 30, como forma de recolocar (positivamente) o Brasil na arena internacional.
COP 28 (Dubai, 2023)	Recorde de OSCB+ nas COPs , com mais de 70 organizações brasileiras representadas (71 OSCB+, 270 pessoas).	7 (ENGO, BINGO, RINGO, YOUNGO, IPO, W&G e Farmers)	Conferência trouxe o 1º Balanço Global do Acordo de Paris. Recorde de participantes de uma conferência de clima, a maior COP até então, com mais de 83 mil pessoas.

Fonte: Elaboração própria, 2025.

Para ilustrar e possibilitar uma compreensão mais aprofundada sobre o histórico quantitativo das OSCB+ observadoras ao longo das 29 edições das COPs da UNFCCC, a Tabela 2 reúne alguns dos momentos marcantes e conferências destacadas neste período analisado (1995-2024). O principal destaque observado

²⁹ A primeira COP na América do Sul foi a COP 4, em 1998, também em Buenos Aires, capital da Argentina.

³⁰ As NDCs (sigla em inglês para Contribuições Nacionalmente Determinadas) correspondem aos compromissos dos países que ratificaram o Acordo de Paris, que é o último tratado internacional estabelecido no âmbito da UNFCCC, em 2015. As Partes devem apresentar e implementar as NDCs, visando contribuir para o objetivo central do acordo: limitar o aumento da temperatura média global a 2°C, com esforços para restringir em 1,5°C.

foi o crescimento expressivo do número de organizações observadoras brasileiras (OSCB+) a partir da COP 25, realizada em 2019. Pela primeira vez, o número de OSCB+ presentes ultrapassou a marca de 20 organizações em uma conferência, totalizando 21 entidades representadas por 146 pessoas. Como já ressaltado nesta seção, o aumento foi especialmente significativo, pois representou um crescimento de 162,5% no número de organizações e de 630% no número de representantes em relação à edição anterior, a COP 24, que contou com 8 organizações e 20 participantes.

Esse avanço na participação da sociedade civil brasileira observadora acompanha uma tendência de crescimento do público geral nas Conferências das Partes (McSweeney & Viisainen, 2024). Na COP 25, o número total de participantes ultrapassou 22 mil. Até 2021, apenas três conferências haviam ultrapassado a marca de 20 mil pessoas: a COP 15 (Copenhague, 2009), a COP 21 (Paris, 2015) e a COP 22 (Marrakesh, 2016). A partir da COP 26 (Glasgow, 2021) – a primeira conferência realizada após a pandemia de COVID-19 –, o número de participantes saltou para mais de 38 mil e, desde então, não voltou a ficar abaixo dessa marca: a COP 27 (Sharm El-Sheikh, 2022) registrou cerca de 50 mil participantes; a COP 28 (Dubai, 2023) bateu o recorde de participação, com aproximadamente 80 mil pessoas; e a COP 29 (Baku, 2024), contou com a presença de mais de 54 mil participantes.

Todavia, a explicação para o aumento no número de organizações brasileiras com *status* de observador também está relacionada à conjuntura política nacional. O ano de 2019 marcou o início do governo de Jair Bolsonaro, que permaneceu na presidência até 2022. Seu mandato foi caracterizado por uma agenda de extrema-direita, com posturas antiambientais e anticlimáticas, tanto no cenário doméstico quanto internacional.³¹ Além disso, seu governo restringiu os espaços de diálogo

³¹ Durante sua presidência, Jair Bolsonaro promoveu uma política sistemática de enfraquecimento do arcabouço ambiental brasileiro: reduziu o orçamento do Ministério do Meio Ambiente, desestruturou órgãos como o Ibama e o ICMBio, desmontou mecanismos de fiscalização e punição de crimes ambientais e revogou os planos nacionais de combate ao desmatamento. O resultado foi o maior aumento percentual do desmatamento da Amazônia em um único mandato presidencial, acompanhado de profundo descrédito internacional – agravado pelas declarações negacionistas do presidente e de seus ministros, bem como pelas frequentes ameaças de retirar o Brasil do Acordo de Paris. Para uma listagem completa das legislações e órgãos afetados, além de análise detalhada, ver o relatório *Nunca Mais Outra Vez: 4 anos de desmonte ambiental sob Jair Bolsonaro* (Observatório do Clima, 2023).

entre o poder público federal e a sociedade civil, extinguindo e esvaziando conselhos de participação social e interrompendo práticas consolidadas, como a abertura da missão oficial brasileira para as Conferências das Partes da UNFCCC à participação da sociedade civil.³² A análise mais detalhada dos efeitos dessa decisão da delegação oficial brasileira será apresentada na próxima subseção.

Até a COP 25, o maior número de OSCB+ observadoras havia sido registrado na COP 21, com a participação de 14 organizações brasileiras. A partir de então, observou-se uma escalada significativa. Na COP 26 (2021), o número de OSCB+ presentes dobrou em relação à COP anterior, passando de 21 para 42 organizações. Na COP 27 (2022), esse crescimento continuou: foram 56 OSCB+ observadoras, reunindo 337 representantes – atualmente, o maior contingente de participantes de organizações observadoras brasileiras nas conferências de clima. A tendência de aumento se repetiu na COP 28 (2023), que registrou o recorde de 71 OSCB+ com *status* de observador. Por fim, na COP 29 (2024), embora o número tenha diminuído em relação à edição anterior, a participação continuou com índices altos: foram 65 OSCB+ observadoras presentes em Baku, capital do Azerbaijão, representadas por 330 pessoas.

Contudo, o aumento no número de OSCB+ especificamente em 2019, durante a COP 25, remete também a um contexto anterior à posse de Jair Bolsonaro na presidência. Os resultados das eleições presidenciais de 2018, que confirmaram sua vitória, foram divulgados apenas em outubro daquele ano. No entanto, o processo de solicitação³³ de credenciamento como organização observadora junto

³² O Decreto nº 9.759/2019 (revogado em 2023) extinguiu todos os colegiados da administração pública federal criados por decreto ou por norma hierarquicamente inferior, preservando apenas aqueles instituídos por lei. Ainda assim, 66% dos colegiados de participação social foram afetados de alguma forma pela medida. Em termos proporcionais, a área de meio ambiente foi a mais impactada, já que dos 14 colegiados revogados pelo decreto, 4 eram de meio ambiente (Bezerra *et al.*, 2024). O impacto sobre a participação social também se refletiu nas COPs do clima. Durante o governo Bolsonaro, a presença da sociedade civil foi praticamente extinta da missão oficial brasileira (Andrade, 2019). Um caso emblemático ocorreu na COP 25, no primeiro ano de seu mandato, quando agentes da Abin foram designados para espionar a própria delegação brasileira, enquanto o então ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, proibiu diplomatas de dialogar com representantes da sociedade civil (Frazão, 2020; OC, 2023).

³³ Até 2023, o prazo para solicitação de admissão como organização observadora junto à UNFCCC era o dia 31 de agosto do ano anterior à realização da respectiva COP. No entanto, nesse mesmo ano, essa regra foi alterada. Desde então, o secretariado da Convenção passou a avaliar as solicitações de forma contínua, conforme a ordem de submissão e condicionadas à disponibilidade de recursos. Essa mudança resultou no alongamento do processo de admissão.

à UNFCCC para participação em uma COP ocorria até agosto do ano anterior à conferência (UNFCCC, 2023b), e o prazo estimado para a conclusão desse processo variava entre 12 e 18 meses. Assim, os pedidos de admissão de ONGs observadoras precisaram ser protocolados antes mesmo da definição do resultado eleitoral de 2018. Então, uma tendência de ampliação do número de OSCB+ credenciadas como observadoras já estava em curso antes mesmo do início do governo Bolsonaro.

Ainda assim, esse movimento pode ter sido em razão da conjuntura política do Brasil. Os anos que antecederam 2019 já eram marcados por um cenário de instabilidade política no país: em 2016, ocorreu o processo de impeachment – para parte da sociedade brasileira, um golpe de Estado – da então presidente Dilma Rousseff; na sequência, o governo interino de Michel Temer (2016-2018) promoveu um rápido e intenso processo de flexibilização das legislações e políticas ambientais.³⁴

Uma hipótese é que, na tentativa de se desvincular ou de se posicionar de forma contrária ao governo em atividade (e já identificando o avanço da extrema-direita na política nacional), as OSCB+ tenham buscado garantir sua entrada nas COPs por “outros meios”, isto é, com outras credenciais que não o crachá rosa da delegação oficial do Brasil. Nesse movimento, algumas dessas organizações teriam iniciado, inclusive, processos de solicitação para obter o *status* de organização observadora da UNFCCC. O resultado foi um aumento expressivo no número de organizações observadoras brasileiras presentes nas conferências climáticas, uma tendência que se intensificou a partir do contexto político nacional e da conjuntura internacional de crescente interesse e engajamento da sociedade civil nas COPs.

Para compreender e analisar de forma mais abrangente a quantidade e a diversidade da sociedade civil brasileira nas COPs, na próxima subseção, apresento os dados relativos à presença das OSCB+ dentro da delegação oficial brasileira.

³⁴ Durante o governo Temer, houve cortes no orçamento do Ministério do Meio Ambiente e da FUNAI, paralisação das demarcações de terras indígenas e aprovação da Medida Provisória 759 (Lei nº 13.465/2017, conhecida como “Lei da Grilagem”), criticada por incentivar a ocupação irregular de terras. As políticas ambientais foram usadas como moeda de troca no Congresso, provocando protestos da sociedade civil brasileira e gerando repercussão internacional negativa, incluindo uma carta da Noruega manifestando preocupação com os retrocessos na legislação socioambiental brasileira (Angelo, 2017; Calixto, 2017; Cardoso, 2017; Mattos & Grion, 2017).

3.2.2

A presença de OSCB+ dentro da delegação brasileira

Nesta subseção, são analisadas as OSCB+ que participaram das Conferências das Partes por meio do crachá rosa, ou seja, aquelas credenciadas como integrantes da delegação oficial brasileira. Para identificar essas organizações da sociedade civil na missão oficial do Brasil, foram utilizadas as listas finais de participação, da COP 1 à COP 29, disponibilizadas publicamente no site da UNFCCC.

É importante destacar que a inclusão de atores não estatais³⁵ na delegação oficial brasileira para as COPs é uma prática que dura quase três décadas, tornando-se uma tradição, mas não se configura como política de Estado formalizada. Trata-se, portanto, de uma decisão política que é sujeita à orientação de cada governo, podendo ser descontinuada. Por exemplo, durante o governo Bolsonaro, essa prática foi interrompida. O credenciamento de atores não estatais não gera custos financeiros para o Estado, uma vez que as organizações e seus representantes arcaram com suas próprias despesas de viagem, como visto, passagens, hospedagem, alimentação e transporte (Andrade, 2019; Nova..., 2019). Para solicitar o seu credenciamento na delegação nacional, nas edições mais recentes das COPs, o Ministério das Relações Exteriores disponibilizava um formulário online para a inscrição (Brasil, 2024).

Antes de apresentar os dados, cabe retomar uma limitação metodológica já discutida neste capítulo: a questão da categoria *overflow*, do “transbordamento” da delegação. Até 2023, os nomes dos participantes credenciados como *party overflow* não eram divulgados nas listas oficiais de participação nas COPs, o que impedia a identificação de quais e quantas pessoas ocupavam essa categoria em cada conferência. Não é possível identificar com precisão desde quando o Brasil passou a fazer uso dos crachás *overflow*, mas a partir da COP 21 (Paris, 2015) todos os participantes não estatais na delegação oficial passaram a ser credenciados como *overflow*. Como consequência, os dados públicos disponíveis não permitiram

³⁵ Por “atores não estatais” compreendem-se, além das organizações da sociedade civil (OSCB+), representantes de empresas, indústrias, corporações, entre outros. Atores subnacionais (governos estaduais e municipais) também estão presentes na delegação brasileira, mas não são considerados “não estatais”.

identificar as OSCB+ presentes na delegação brasileira nesse período. Essa lacuna abrange as COPs entre as 15^a e 24^a edições, criando a falsa impressão de que não havia representação da sociedade civil brasileira na delegação oficial.

No entanto, como demonstrado anteriormente neste capítulo, a partir do arquivo pessoal de representantes da sociedade civil, é possível confirmar a presença de OSCB+ na delegação brasileira, credenciadas como *overflow*, durante esse período sem dados oficiais (2015-2018). As conferências mais recentes, COP 28 (Dubai, 2023) e COP 29 (Baku, 2024), não contam com essa limitação de dados já que, a partir de 2023, a UNFCCC (2025b) passou a divulgar na lista final de presença o registro dos participantes *overflow*.

O período de 2019 a 2022, correspondente às COPs 25 a 27, também não apresenta a limitação de dados relacionada à categoria *overflow*, mas por outro motivo: durante esse intervalo, o governo de Jair Bolsonaro, então presidente, optou por interromper a prática de inclusão de representantes da sociedade civil brasileira na missão oficial para as conferências climáticas. À época, o governo alegou que a presença de “... membros de ONGs ‘fugia aos padrões’ da conferência e ‘criava inúmeros problemas organizacionais’” (Andrade, 2019, n.p.). Entretanto, como será possível observar na análise quantitativa da participação de OSCB+ nas COPs, nesse período se manteve, mesmo que em menor número, a presença de atores não estatais na delegação oficial brasileira. Eram majoritariamente representantes dos setores empresarial, industrial e agroindustrial e, nesse grupo, estão incluídas as organizações sem fins lucrativos alinhadas a esses interesses, as quais, segundo a definição ampliada adotada nesta pesquisa, são classificadas como OSCB+.

Conforme ilustrado na Figura 21, a primeira conferência que contou com representantes de OSCB+ na delegação oficial brasileira foi a COP 3 (Kyoto, 1997). Essa edição ficou marcada pela adoção do primeiro tratado internacional da Convenção de Clima, o Protocolo de Kyoto. Na ocasião, duas OSCB+ participaram da missão oficial do Brasil: a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Vitae Civilis – Instituto para o Desenvolvimento, Meio Ambiente e Paz, com um representante cada. De 14 participantes na delegação brasileira da COP 3, dois eram da sociedade civil.

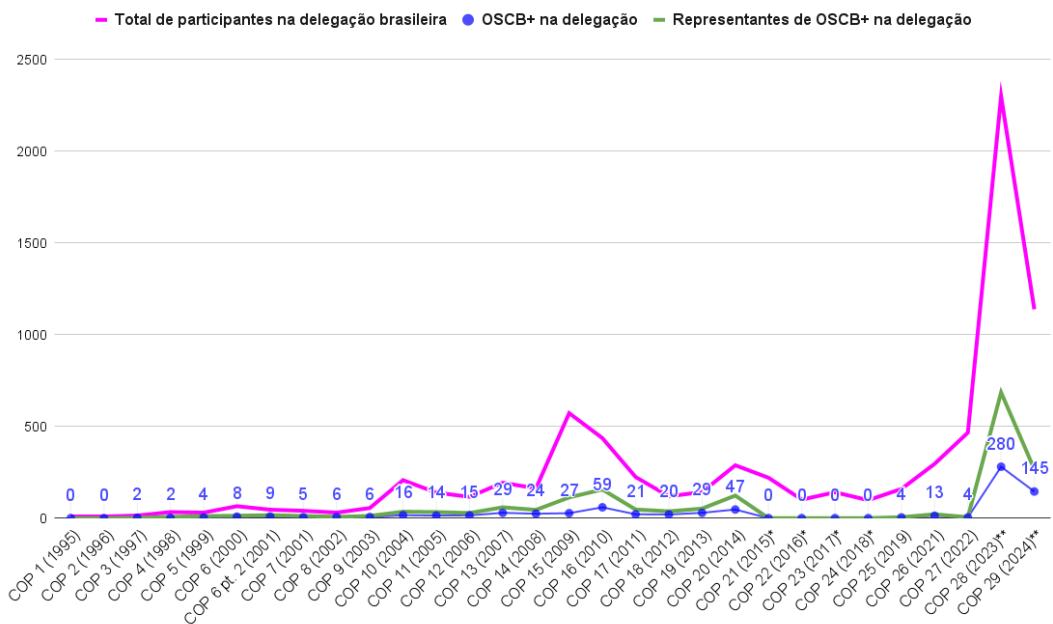


Figura 21 - Participação das OSCB+ na delegação brasileira

Evolução da presença das OSCB+ dentro da delegação oficial brasileira (1995-2024). Fonte: Elaboração própria, 2025. As COPs destacadas com um asterisco (*), são as edições sem dados sobre participação da sociedade civil na delegação brasileira (por conta do *party overflow*), a partir da lista de presença da UNFCCC. Já as COPs destacadas com dois asteriscos (**), são as edições que a lista oficial da UNFCCC inclui os credenciados como *overflow* na divulgação dos dados de participação.

Ao longo do tempo, cresceu o tamanho da missão oficial do Brasil para as conferências de clima, bem como a presença das OSCB+. Com uma pequena delegação – e, consequentemente, uma pequena representação da sociedade civil – nas primeiras nove edições, a COP 10 (Buenos Aires, 2004) traz o primeiro aumento relevante da participação brasileira (e da sociedade civil nacional) nesse espaço de negociação internacional. O Brasil levou 207 participantes, um aumento de aproximadamente 276% em relação à delegação da COP anterior (COP 9), que teve 55 pessoas. A representação das OSCB+ também cresceu, com 16 organizações presentes, contabilizando 35 participantes.

Outros momentos de crescimento expressivo da participação de OSCB+ na delegação oficial brasileira foram: a COP 16 (Cancún, 2010), que contou com 156 representantes na missão oficial, vinculados a 59 organizações da sociedade civil (considerando sua definição ampliada); e a COP 28 (Dubai, 2023), que registrou o recorde histórico de participação brasileira em todas as edições das COPs. Em Dubai, foram 2.299 pessoas na delegação oficial do Brasil, das quais 685 representavam a sociedade civil, vinculadas a 280 OSCB+.

O Brasil é, historicamente, o país que mais leva pessoas para as COPs, constituindo a maior delegação nacional nessas conferências (McSweeney, 2021). Um dos fatores que explicam esse elevado número de participantes é justamente a prática de incluir representantes não estatais (inclusive da sociedade civil) na delegação oficial brasileira. No entanto, é importante ressaltar que as Organizações da Sociedade Civil *Plus* não são o principal fator responsável por essa “inflação” na delegação brasileira. Como indicado na Figura 21, a participação das OSCB+ representa uma parcela reduzida do total de credenciados na missão oficial, correspondendo, em média, a 19% da delegação nacional. Apenas na COP 20 (Lima, 2014) essa proporção foi maior, alcançando 43% dos integrantes da delegação brasileira; ainda assim, não corresponde nem à metade do total de credenciados pelo Brasil.

Assim como na análise quantitativa das OSCB+ observadoras, esta pesquisa também buscou identificar a diversidade das Organizações da Sociedade Civil *Plus* presentes nas COPs como integrantes da delegação oficial brasileira. A definição dessa diversidade – ou seja, a categorização das organizações segundo o grupo a que pertencem ou com o qual se identificam – foi inspirada nas *constituencies* oficiais da UNFCCC.

Quando as OSCB+ possuem *status* de observador junto à Convenção e estão vinculadas a alguma *constituency*, essa afiliação foi utilizada como critério de classificação. Porém, para as organizações brasileiras que integram a delegação oficial e não possuem *status* de observador na UNFCCC – o que é frequente, considerando que muitas ONGs presentes na missão oficial do Brasil não possuem credenciamento de organização observadora –, a categorização foi realizada por mim, a partir de uma análise dos interesses declarados, da missão institucional, e/ou das áreas temáticas prioritárias de atuação de cada organização. Nos casos em que as OSCB+ observadoras não estavam vinculadas a nenhuma *constituency*, ou quando não foi possível classificá-las a partir da análise e interpretação de suas informações institucionais disponíveis, estas foram categorizadas como N/A (não aplicável).

Para ilustrar essa diversidade, foram elaborados dois gráficos. O primeiro apresenta a distribuição percentual de cada *constituency* ao longo dos 30 anos de

participação de OSCB+ como Parte brasileira nas COPs (Figura 22). Já o segundo evidencia a evolução dessa diversidade ao longo das conferências (Figura 23).

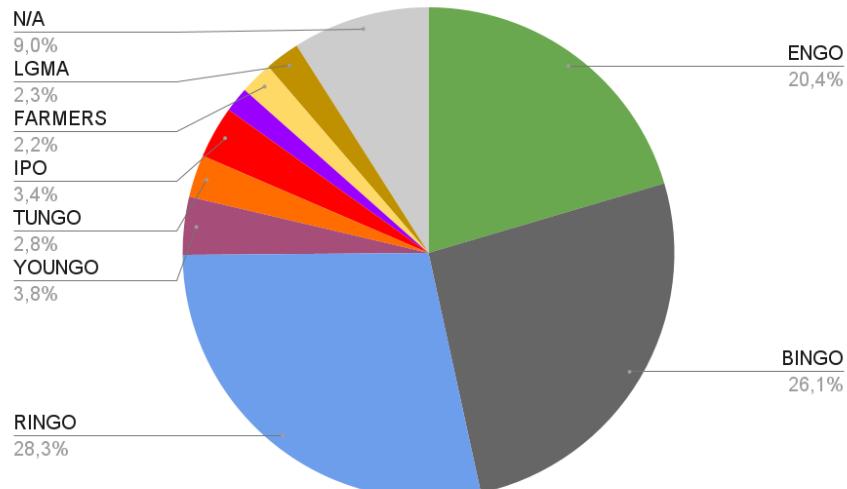


Figura 22 - Diversidade das OSCB+ na delegação brasileira

Diversidade das OSCB+ dentro da delegação brasileira, por *constituency* (1995-2024).
Fonte: Elaboração própria, 2025.

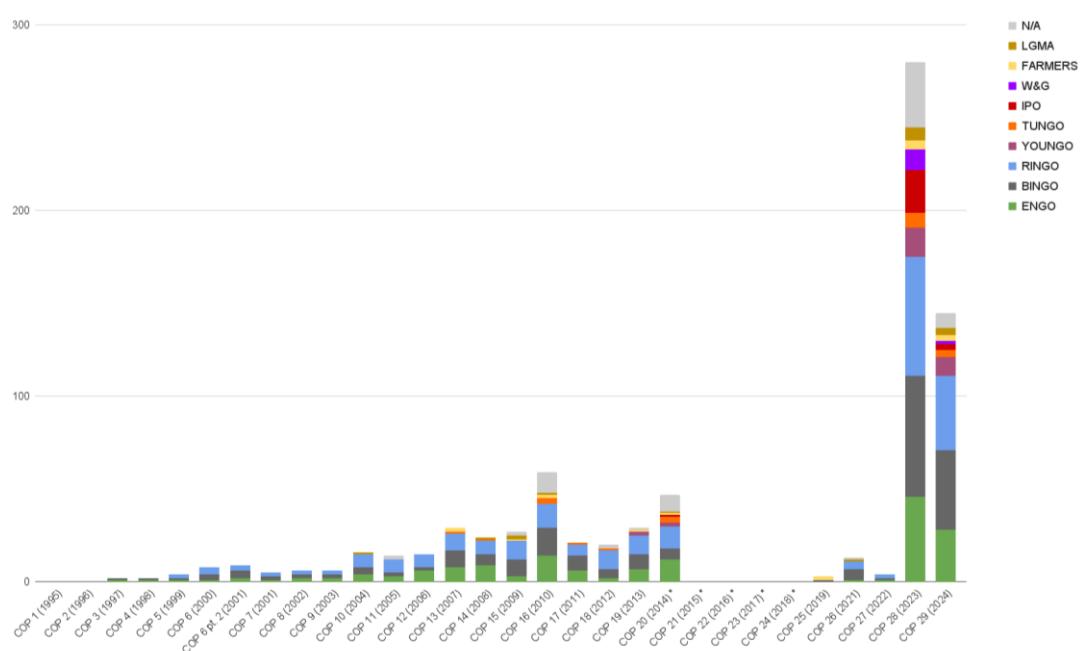


Figura 23 - Evolução da diversidade das OSCB+ na missão brasileira

Evolução da diversidade das OSCB+ na delegação brasileira, por *constituency* e por conferência (COP 1 a COP 29). Fonte: Elaboração própria, 2025.

É possível perceber que as OSCB+ presentes dentro da delegação nacional são mais diversas que as organizações brasileiras com *status* de observador, pois há uma categoria a mais que se faz presente: a LGMA, que identifica as entidades sem fins lucrativos dedicadas aos temas subnacionais, municipais e locais – como a Associação Brasileira de Municípios (ABM), por exemplo.

A sociedade civil brasileira presente na missão oficial do país se distribui majoritariamente entre três categorias: **RINGO** (28,3%), que reúne universidades, instituições de pesquisa e organizações independentes; **BINGO** (26,1%), as entidades sem fins lucrativos alinhadas a pautas e interesses do setor privado; e **ENGO** (20,4%), que abrange as organizações não governamentais ambientalistas. Essa é uma configuração diferente das OSCB+ observadoras (analisadas na subseção anterior), nas quais a *constituency* ENGO era a principal. Completam as cinco principais categorias de diversidade as organizações da juventude (**YOUNGO**) e as organizações indígenas e voltadas para a causa indígena (**IPO**). Embora as cinco categorias de OSCB+ mais frequentes sejam as mesmas, tanto no grupo de observadoras quanto nas integrantes da delegação brasileira, a ordem de predominância entre elas é diferente.

Ao analisar a evolução da diversidade das OSCB+ presentes na delegação oficial brasileira ao longo das 29 edições das COPs, é possível identificar um crescimento progressivo na variedade de *constituencies* representadas. Um primeiro momento de destaque é na COP 13 (Bali, 2007), quando, pela primeira vez, mais de cinco tipos distintos de organizações da sociedade civil integraram a missão oficial do Brasil. Nas edições seguintes, essa diversidade se manteve relativamente estável, mas se intensificou de forma significativa nas duas conferências mais recentes. Nas COPs 28 e 29, além do expressivo aumento no número de organizações credenciadas, a delegação brasileira passou a contar com representantes de todas as nove *constituencies* reconhecidas pela UNFCCC, além da categoria N/A (não aplicável). Também é importante destacar a expansão da participação de organizações IPO: um número bastante expressivo na COP 28, com 23 OSCB+ representadas.

Tabela 3 - Destaques na participação de OSCB+ na missão brasileira

COP (cidade, ano)	Destaques	Diversidade (constituencies diferentes)	Conjuntura
COP 3 (Kyoto, 1997)	Primeira participação de OSCB+ na delegação oficial (2 OSCB+, 2 participantes).	2 (ENGO e BINGO)	COP 3 trouxe o primeiro tratado internacional da UNFCCC, o Protocolo de Kyoto.
COP 11 (Montreal, 2005)	Primeira vez que mais de 30 participantes da delegação oficial são representantes de OSCB+ (14 OSCB+, 33 pessoas).	2 (ENGO e BINGO)	COP 11 promoveu a adoção do “livro de regras” do Protocolo de Kyoto, i.e., a sua operacionalização. Na conjuntura nacional, essa foi a primeira COP de clima realizada após a criação do PPCDAm (2004), uma política ambiental de grande destaque, conectando proteção de florestas com combate às mudanças climáticas.
COP 15 (Copenhague, 2009)	Representação de OSCB+ ultrapassam 100 participantes na delegação oficial (27 OSCB+, 113 pessoas).	5 (ENGO, BINGO, RINGO, Farmers e LGMA)	COP 15 contou com amplo engajamento da sociedade civil global, com as ONGs observadoras superando o número de representantes das Partes da Convenção, pela primeira e única vez. No Brasil, entrou em vigor a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), Lei Nº 12.187/2009.
COP 16 (Cancun, 2010)	Representação de OSCB+ ultrapassam 150 participantes na delegação oficial (59 OSCB+, 156 pessoas).	6 (ENGO, BINGO, RINGO, TUNGO, Farmers e LGMA)	Principal resultado: estabelecimento de um novo mecanismo de financiamento da UNFCCC, o Fundo Verde para Clima (<i>Green Climate Fund</i> , GCF). Já na conjuntura nacional, essa foi a primeira COP após a aprovação da PNMC.
COP 20 (Lima, 2014)	Recorde: OSCB+ correspondem a 43% da delegação brasileira (47 OSCB+, 123 pessoas).	8 (ENGO, BINGO, RINGO, YOUNGO, TUNGO, IPO, Farmers e LGMA)	COP 20 estabeleceu o caminho para a finalização de um novo acordo climático global (pós-2020), que ficou para a conferência seguinte (COP 21). Este acordo tornou-se o Acordo de Paris.
COP 25 – COP 27 (2019-2022)	Destaque negativo: limitação da participação e diálogo com a sociedade civil brasileira, em especial a defensora dos direitos humanos e ambientais	COP 25: 2 (BINGO e Farmers); COP 26: 4 (ENGO, BINGO, RINGO e LGMA); COP 27: 3 (ENGO, BINGO e RINGO)	Durante o governo Bolsonaro, foi suspensa a prática de inclusão da sociedade civil brasileira na delegação oficial do Brasil, mas ainda permitiu a entrada de organizações empresariais, industriais e agroindustriais.
COP 28 (Dubai, 2023)	Recorde: sociedade civil brasileira é responsável por 685 participantes dentro da delegação oficial; recorde de OSCB+ representadas também, com 280 organizações.	9 (todas as constituencies)	Recorde de participantes de uma conferência de clima, a maior COP até então, com mais de 83 mil pessoas. Também foi o recorde da delegação brasileira: 2.229 integrantes.

Fonte: Elaboração própria, 2025.

Visando à ilustração dos dados e um entendimento mais aprofundado sobre o histórico (em números) das OSCB+ que integraram a delegação brasileira ao longo dos anos de 1997 a 2024 (da COP 3 à COP 29), a Tabela 3 reúne alguns dos casos mais expressivos deste período, que foi marcado por altos e baixos da

participação sociedade civil brasileira na missão oficial nacional. Neste momento, é importante enfatizar não só a tendência internacional de engajamento com as COPs, mas também a conjuntura política nacional vigente nos momentos de realização das conferências destacadas. Isso para contextualizar não apenas a presença das organizações na delegação nacional, mas também as razões pelas quais o Estado brasileiro abriu (ou restringiu) esse espaço de participação.

Eventos com expectativa para a assinatura de grandes tratados ou acordos internacionais, por exemplo, mobilizaram uma presença ampliada dessas organizações na delegação oficial – como ocorreu na COP 3, com a adoção do Protocolo de Kyoto; na COP 15, marcada pela expectativa não concretizada de um novo acordo global; e na COP 20, que desenhou o caminho para a finalização do futuro Acordo de Paris, apresentado na conferência seguinte.³⁶

Por outro lado, embora para a COP 28 não tivesse uma grande expectativa de assinatura de um novo acordo internacional, ela se destacou como a conferência com maior participação já registrada, estabelecendo não apenas um recorde de público das COPs, mas também o maior número de integrantes da delegação oficial brasileira, que contou com quase 23 mil credenciados. Essa edição também foi a primeira conferência sob o novo governo de Luiz Inácio Lula da Silva, que sucedeu a presidência de Jair Bolsonaro.

Como já mencionado, durante o governo Bolsonaro (2019–2022, abrangendo as COPs 25 a 27), os espaços de participação social e de diálogo com o governo federal foram drasticamente reduzidos ou interrompidos, incluindo com a limitação da prática de incluir representantes da sociedade civil na delegação oficial brasileira para as COPs. Além disso, ainda mais preocupante, integrantes de organizações da sociedade civil foram monitorados pela Agência Brasileira de Inteligência (Abin) durante a COP 25 (Frazão, 2020). Nesse contexto, a COP 28 representou não apenas a retomada da participação da sociedade civil na missão oficial brasileira, mas também a reativação de uma prática tradicional do Brasil, de inclusão e diálogo com OSCB+ nas conferências de clima. O retorno dessa abertura pode ser interpretado como uma maneira de sinalizar ruptura com a gestão anterior

³⁶ A falta de dados sobre a participação *overflow*, em especial entre as COPs 21 e 24, limita a análise sobre a participação da sociedade civil brasileira (OSCB+).

e de reafirmar o compromisso do novo governo com a participação social nas negociações climáticas internacionais.

Ademais, a COP 28 foi a primeira conferência realizada após o anúncio oficial da candidatura brasileira para sediar a 30^a Conferência das Partes, prevista para 2025. Esse contexto também mobilizou a participação de uma sociedade civil brasileira interessada em acompanhar de perto as articulações e compreender melhor os processos diplomáticos e políticos relacionados à realização do evento no país. Um exemplo desse movimento foi o expressivo número de organizações indígenas e voltadas para a causa indígena (IPO) presentes na conferência, com a participação de 23 OSCB+ vinculadas a essa categoria. Outro fator relevante foi a criação, em 2023, do Ministério dos Povos Indígenas, cuja inclusão na delegação oficial brasileira e na rede de negociadores do país, pode ter contribuído para ampliar os crachás rosa para as organizações, articulações e movimentos indígenas.

Este capítulo apresentou os dados quantitativos da pesquisa, também com uma análise da participação das OSCB+ nas COPs a partir de duas formas de credenciamento: com o crachá amarelo, destinado às organizações não governamentais com *status* de observador da UNFCCC; e com o crachá rosa, integrando a delegação oficial brasileira. Aqui, trouxe uma exposição e ilustração desses dados sobre a presença das organizações ao longo do tempo, mas também busquei realizar uma apresentação dos contextos (nacionais e internacionais) e alguns fatores que ajudam a explicar esses números.

No entanto, há aspectos que os dados quantificados não são capazes de elucidar, como: de que forma as organizações da sociedade civil brasileira se mobilizam para participar das COPs? Como se articulam nesses espaços? Quais são suas agendas, objetivos e estratégias? E que Brasil desejam representar e/ou apresentar nesse ambiente internacional dedicado à negociação climática? Dessa forma, o próximo capítulo se dedica a uma análise qualitativa da participação das OSCB+ nas COPs, a partir da observação do campo e das entrevistas realizadas com representantes de algumas organizações brasileiras.

Quais “Brasis” vão à COP?

Análise qualitativa da participação da sociedade civil brasileira nas conferências internacionais de clima

Para compreender melhor as dinâmicas de participação das organizações da sociedade civil brasileira nas conferências do clima, para além dos números, este capítulo apresenta a análise qualitativa da pesquisa. Aqui, dou continuidade ao mapeamento dos “processos vivos” que emergem nos espaços das conferências, orientada pelo marco teórico das ecologias deliberativas (Pickering, 2019; Mendonça *et al.*, 2024). Assim, ainda busco responder à primeira pergunta de pesquisa – como a sociedade civil brasileira participa das COPs – e também avanço para a segunda: quais “Brasis” são representados no espaço das por meio dessa participação? Para tanto, utilizei dois métodos principais: observação de campo, realizada durante as COPs 28 e 29 (2023-2024), e entrevistas com representantes de Organizações da Sociedade Civil Brasileira *Plus*, as OSCB+, identificadas pelo levantamento quantitativo descrito no capítulo anterior.

O capítulo está dividido em três seções. A primeira apresenta o processo metodológico para a realização das entrevistas, destacando as OSCB+ selecionadas e um breve histórico sobre elas. A segunda reúne o levantamento qualitativo, a partir das entrevistas e da identificação das atividades das OSCB+ em três momentos distintos da trajetória das COPs: o período inicial, a expansão e consolidação, e o atual, das COPs enquanto megaeventos. A terceira seção, por fim, discute quais são os “Brasis” presentes nas COPs, explorando como estratégias, pautas, interesses, valores e missões das OSCB+ oferecem perspectivas alternativas à visão oficial de “Brasil” apresentada pelo governo.

4.1

As OSCB+ entrevistadas

Foram realizadas seis (6) entrevistas com representantes de cinco (5) OSCB+. Para garantir a segurança, a privacidade e a confidencialidade dos dados e informações pessoais das pessoas entrevistadas, estas não serão nominalmente identificadas neste estudo. Assim, elas serão referidas de forma neutra, com gênero

neutro, como Entrevistade 1, Entrevistade 2, e assim por diante. Porém, serão nomeadas as organizações em que as pessoas entrevistadas representam. A lista das OSCB+ entrevistadas está disponível na Tabela 4.

Tabela 4 - OSCB+ entrevistadas

Entrevistades	Organização representada	Constituency
1	Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS)	BINGO
2	Fundação Getúlio Vargas (FGV)	RINGO
3	Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS)	ENGO
4	Observatório do Clima (OC)	ENGO
5	Grupo Carta de Belém (GCB)	ENGO

Fonte: Elaboração própria, 2025.

A seleção das organizações entrevistadas foi baseada em três critérios principais. O primeiro critério foi a frequência de participação: as OSCB+ deveriam ter participado de, pelo menos, cinco edições das COPs da UNFCCC. Essa escolha visa compreender não apenas participações pontuais, mas também a dinâmica histórica de engajamento de cada entidade com as conferências climáticas. A Tabela 5 apresenta as COPs em que as cinco organizações entrevistadas estiveram presentes.³⁷

O segundo critério considerado foi a forma de entrada nas COPs, que pode ocorrer por meio do crachá rosa, que permite a entrada na delegação brasileira, ou do crachá amarelo, destinado a ONGs observadoras. Buscou-se entrevistar entidades que tivessem ido às COPs por meio dessas duas formas de entrada. Isso foi tentando entender se e como a cor do crachá influencia a sua participação e o seu engajamento nas conferências. É importante ressaltar que nem todas as organizações entrevistadas são ONGs observadoras da UNFCCC, uma vez que uma

³⁷ A tabela de presença foi elaborada a partir da coleta de dados realizada por esta pesquisa, considerando, portanto, a participação dentro da delegação brasileira ou em uma organização observadora brasileira. É possível que a OSCB+ tenha participado de outras edições da COP vinculada a uma organização observadora estrangeira, mas esse tipo de participação está fora do escopo analisado neste estudo.

entidade também pode utilizar o crachá amarelo de uma organização parceira. Das cinco OSCB+ entrevistadas, três possuem *status* de observador.

Tabela 5 - Histórico de participação das OSCB+ entrevistadas

	CEBDS	FGV	FBOMS	GCB	OC
Período Inicial	COP 1 (1995)	✗	✗	✗	✗
	COP 2 (1996)	✗	✗	✗	✗
	COP 3 (1997)	✗	✗	✓	✗
	COP 4 (1998)	✓	✗	✓	✗
	COP 5 (1999)	✓	✗	✓	✗
	COP 6 (2000)	✓	✗	✓	✗
	COP 6 pt. 2 (2001)	✓	✗	✓	✗
	COP 7 (2001)	✓	✗	✓	✗
	COP 8 (2002)	✓	✗	✓	✗
	COP 9 (2003)	✓	✗	✓	✗
	COP 10 (2004)	✓	✓	✓	✗
	COP 11 (2005)	✓	✓	✓	✗
	COP 12 (2006)	✓	✗	✓	✗
	COP 13 (2007)	✓	✗	✓	✗
	COP 14 (2008)	✓	✗	✓	✗
Período de Consolidação	COP 15 (2009)	✓	✗	✓	✗
	COP 16 (2010)	✓	✓	✓	✓
	COP 17 (2011)	✓	✓	✗	✗
	COP 18 (2012)	✓	✓	✗	✓
	COP 19 (2013)	✓	✓	✗	✓
	COP 20 (2014)	✓	✓	✗	✓
	COP 21 (2015)	s/info	✓	s/info	s/info
	COP 22 (2016)	s/info	✓	s/info	s/info
	COP 23 (2017)	s/info	✓	s/info	s/info
	COP 24 (2018)	s/info	s/info	s/info	s/info
Megaeventos	COP 25 (2019)	✓	✓	✗	✓
	COP 26 (2021)	✓	✓	✗	✓
	COP 27 (2022)	✓	✓	✗	✓
	COP 28 (2023)	✓	✓	✓	✓
	COP 29 (2024)	✓	✓	✓	✓
Total de COPs:		23	15	17	7
					11

Essa coleta considera a presença na delegação oficial brasileira, bem como na delegação de organizações brasileiras com *status* de observador na UNFCCC, no período 1995-2024. Legenda: CEBDS = Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável; FGV = Fundação Getúlio Vargas; FBOMS = Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento; GCB = Grupo Carta de Belém; e OC = Observatório do Clima. Fonte: Elaboração própria, 2025.

O último critério foi a representação das três principais categorias de *constituencies* brasileiras presentes nas COPs, conforme a diversidade quantitativa das OSCB+ identificada na seção anterior. Assim, as cinco OSCB+ entrevistadas foram distribuídas da seguinte forma: três (3) entrevistas com ENGO (organizações, movimentos e articulações ambientalistas); uma (1) entrevista com uma BINGO (entidade sem fins lucrativos de representação empresarial e industrial); e uma (1) entrevista com uma RINGO (centro de pesquisa de uma universidade brasileira). A escolha de conversar com um maior número de organizações ENGO decorre do interesse em compreender a multiplicidade de entidades dentro do “guarda-chuva” ambientalista. A *constituency* ENGO é a que possui a maior filiação na UNFCCC, correspondendo a 42,3% das ONGs observadoras, e essa porcentagem é ainda maior entre as ONGs observadoras brasileiras, alcançando 57,1%.

Além disso, a decisão por entrevistar e incluir na análise três OSCB+ da categoria ENGO foi também por conta do histórico dessas organizações, pelo seu destaque no movimento ambiental e climático brasileiro em diferentes momentos. Como será destacado adiante, foram entrevistadas a primeira rede do Brasil de ONGs e movimentos sociais voltados para o debate sobre meio ambiente e desenvolvimento, a principal rede da sociedade civil brasileira atuante na agenda climática, e a rede de articulação que compõe o comitê organizador da principal iniciativa da sociedade civil brasileira para a 30^a edição da Conferência das Partes da UNFCCC, a Cúpula dos Povos Rumo à COP 30. Por serem redes, elas então reúnem diferentes organizações, instituições e movimentos sociais.

Desse modo, segue uma breve apresentação de cada organização entrevistada.

- **BINGO** – Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS).

O CEBDS, criado em 1997, é uma associação civil sem fins lucrativos que articula mais de 100 empresas e grupos empresariais (nacionais e estrangeiras) em atividade no Brasil, em prol do desenvolvimento sustentável (CEBDS, 2025). Segundo o Entrevistado 1, o conselho “representa a voz do setor empresarial brasileiro, com esse olhar multissetorial, para todos os temas ligados à

sustentabilidade” (Entrevistade 1, 2025). Mudanças climáticas é um dos campos de atuação do CEBDS, cuja primeira participação na Conferência das Partes da UNFCCC foi na COP 4 (Buenos Aires, 1998). O CEBDS também é uma ONG observadora, credenciada pela UNFCCC. A sua primeira conferência com o *status* de observador foi a COP 13 (Bali, 2007).

- **RINGO** – Centro de Estudos em Sustentabilidade (FGVces) da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

A FGV é uma instituição privada de ensino superior, inaugurada em 1944. Em 2003, a sua Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV EAESP) fundou um centro de pesquisa aplicado em estudos de sustentabilidade: o FGVces. A presente pesquisa identificou que o FGVces é o principal representante da universidade nas conferências de clima, também sendo o canal de contato com a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, conforme registrado na listagem de ONGs observadoras admitidas (UNFCCC, 2025a). A primeira COP da FGV foi no ano seguinte à criação do FGVces, sendo a COP 10 (Buenos Aires, 2004). E sua primeira conferência como ONG observadora da UNFCCC foi a COP 20 (Lima, 2014).

- **ENGO** – Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS); Observatório do Clima (OC); e Grupo Carta de Belém (GCB).

O FBOMS é a primeira rede brasileira criada em prol do encontro e da articulação de organizações não governamentais e movimentos sociais ligados à pauta ambiental. Atualmente, o fórum reúne mais de 146 entidades (FBOMS, 2025). O FBOMS (2025, n.p.) surgiu em 1990, “... visando facilitar a participação da sociedade civil em todo o processo” da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), encontro internacional que deu origem à UNFCCC. Após a conferência, os membros do FBOMS “... decidiram por sua continuidade na perspectiva de consolidação do espaço de articulação existente” (*Ibid.*, n.p.).

O FBOMS não está na lista de ONGs observadoras admitidas pela UNFCCC, então, acompanha as COPs de clima por meio da participação na delegação brasileira ou usando o crachá de organizações parceiras (inclusive ONGs vinculadas ao fórum). Segundo um dos representantes entrevistados, o FBOMS é uma rede baseada no voluntariado, com recursos limitados, em que as pessoas que assumem cargos no seu secretariado executivo e nas coordenações não possuem vínculo empregatício com o fórum. Assim, um membro do FBOMS pode participar da COP representando a instituição que financiou a sua viagem e, simultaneamente, o próprio fórum. A primeira participação do FBOMS em uma conferência de clima foi na COP 3 (Kyoto, 1997), com um representante participante vinculado a outra organização. Já a primeira conferência em que o nome do FBOMS aparece nominalmente como organização representada foi a COP 7 (Marrakesh, 2001).

Sobre a segunda organização ENGO entrevistada, o Observatório do Clima (2025, n.p.) “é a principal rede da sociedade civil brasileira” com atuação específica na agenda climática, sendo composto, atualmente, por 133 integrantes de ONGs, institutos de pesquisa e movimentos sociais. A rede foi estabelecida em 2002, a partir de uma cisão com o FBOMS, com o objetivo de criar um espaço de articulação entre organizações favoráveis à inclusão de florestas nos mecanismos financeiros de compensação de emissões, diante da resistência do governo brasileiro e de parte da sociedade civil à época (OC, 2025).

Atualmente, a rede busca integrar ciência, justiça climática e participação social, promovendo iniciativas de geração de dados e de conhecimento, bem como a sua divulgação para a sociedade. Dentre essas iniciativas, destaco três: o SEEG (Sistema de Estimativa de Emissões de Gases de Efeito Estufa), que é a primeira plataforma não governamental no mundo voltada para o cálculo anual de emissões de GEE; o Fakebook, site de checagem de fatos e combate à desinformação ambiental; e a mais recente Central da COP, uma iniciativa para monitorar, noticiar e explicar todo o processo negociação internacional sobre o clima que leva até às COPs, com foco na COP 30.

Das três OSCB+ ENGO entrevistadas, o OC é a única com *status* de observador na UNFCCC. Sua primeira participação como ONG observadora foi na COP 27 (Sharm-El-Sheikh, 2022). No entanto, o OC já havia participado das COPs

anteriores; a primeira registrada pela minha coleta de dados foi a COP 19 (Varsóvia, 2013), onde integrou a delegação brasileira. Além disso, a pesquisa identificou que, antes de ganhar o *status* de observador da UNFCCC, o OC também entrou em outras COPs por meio do crachá amarelo, com apoio de OSCB+ observadoras que também são membros da rede.

Já o Grupo Carta de Belém, o GCB, também é uma rede que reúne e articula movimentos sociais, organizações não governamentais e pesquisadores acadêmicos em prol de uma pauta ambiental-climática em comum:

Somos uma rede de articulação de movimentos sociais, sindicais, organizações não-governamentais e pesquisadoras/es que atuam na defesa dos direitos à terra e territoriais e socioambientais de povos e comunidades tradicionais, camponesas, povos indígenas, agricultora/es familiares e populações periféricas das cidades, frente às crises ambiental e climática (GCB, 2025, n.p.).

O grupo foi criado em 2009, a partir de um movimento crítico às “falsas soluções de mercado e aos processos de financeirização da natureza apresentadas pela economia verde” (*Ibid.*, 2025, n.p.), que culminou em um seminário sobre o tema em Belém, no mesmo ano de 2009.

A carta-fundadora do GCB (2009) contou com 47 assinaturas de diferentes ONGs e movimentos sociais, que hoje são os membros da rede de articulação. O GCB se dedica a realizar incidência “no âmbito nacional e internacional, sobre os marcos legais e as políticas sobre clima, florestas usos da terra e biodiversidade” (*Ibid.*, 2025, n.p.), rechaçando os mecanismos de mercado como instrumentos para reduzir as emissões de carbono. Atualmente, o grupo compõe o comitê organizador da “Cúpula dos Povos Rumo à COP30”, sendo um dos principais articuladores dessa iniciativa (Cúpula..., 2024). O evento será um “... espaço autônomo à COP 30 da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC), na Amazônia” (Cúpula dos Povos COP 30, 2025, n.p.). Por sinal, as outras duas OSCB+ ENGO entrevistadas (FBOMS e OC) também estão trabalhando junto com o CGB nessa articulação da Cúpula.

Assim como o FBOMS, o GCB também não possui *status* de ONG observadora junto à UNFCCC, participando das COPs por meio da delegação brasileira ou de organizações parceiras e/ou assinantes da carta-fundadora. A

primeira participação do Grupo Carta de Belém registrada por esta pesquisa ocorreu na COP 16 (Cancun, 2010).

Tendo exposto o processo metodológico e feitas as introduções às OSCB+ entrevistadas, sigo agora para a análise qualitativa da participação da sociedade civil brasileira nas COPs.

4.2

A participação qualitativa da sociedade civil brasileira nas COPs

A análise qualitativa da participação das OSCB+ nas COPs é baseada nas entrevistas realizadas e está organizada em três momentos distintos: primeiro, a fase inicial e “nichada” das Conferências das Partes (COPs 1–14); depois, o período de consolidação das conferências de clima e de expansão da participação nesses espaços (COPs 15–25); e, por último, o momento de crescimento das COPs ao nível de megaevento internacional (COPs 26–29).

Dividi as COPs nesses três períodos, pois, o nível de participação nas COPs mudou significativamente ao longo do tempo. As dinâmicas da sociedade civil brasileira acompanham essas tendências gerais, de modo que a análise releva não apenas a evolução do engajamento das OSCB+, mas também a crescente relevância das conferências de clima no cenário global. Por meio da abordagem das ecologias deliberativas, valorizo neste estudo “os aspectos dinâmicos e imprevisíveis da realidade, [...] privilegiando uma compreensão da ação política baseada na prática [...] [reconhecendo] a natureza múltipla e mutável das relações que fundamentam o desenrolar vívido e não pré-determinado” (Mendonça *et al.*, 2024, p. 2, tradução minha) das Conferências das Partes da UNFCCC.

4.2.1

Participação entre COP 1 – COP 14: o período inicial do engajamento da sociedade civil

O período inicial e mais “nichado” das conferências de clima abrange as COPs de 1 a 14, realizadas entre 1995 e 2008. Durante essa fase, a participação geral nas conferências era significativamente menor em comparação com os níveis atuais, com uma média de 7,6 mil pessoas (Cabré, 2011), uma vez que a UNFCCC

e seus encontros ainda estavam se estabelecendo e se consolidando no cenário internacional. A presença da sociedade civil nas COPs era composta principalmente por organizações mais especializadas nas questões climáticas e ambientais, mas já apresentava uma diversidade em sua composição, incluindo ONGs, acadêmicos, cientistas e até representantes do setor empresarial.

Da mesma forma, as organizações da sociedade civil brasileira que acompanhavam as Conferências das Partes nesse período refletiam essa dinâmica. Conforme apresentado na seção anterior, a análise quantitativa da participação das OSCB+ – tanto na delegação oficial do Brasil quanto nas organizações observadoras “brasileiras” – revelou que, nesse período, a média de participantes identificados como parte da sociedade civil nacional era de 15 pessoas, com uma representação social predominantemente composta por organizações ENGO, BINGO e RINGO. Das seis OSCB+ entrevistadas e analisadas nesta seção, três já estavam acompanhando presencialmente as conferências da UNFCCC: CEBDS, FBOMS e FGV, representando, respectivamente, uma BINGO, uma ENGO e uma RINGO.³⁸

A partir das entrevistas realizadas, foi possível identificar que o período entre a COP 1 e a COP 14 representou para as OSCB+ um momento de “reconhecimento de terreno”. Foi um processo que envolveu o entendimento do que é o espaço das conferências, das discussões em andamento – a negociação entre as Partes e a ciência climática mais atualizada – e das possibilidades e limitações de atuação da sociedade civil nas COPs, o que era permitido e o que era restrito.

Por exemplo, para o FGVces, principal representação da Fundação Getúlio Vargas nesse espaço, a COP era vista como um local de “articulação mais do que tudo, [...] de entender como juntar forças para fortalecer a capacidade de articulação e influência” ali nas negociações (Entrevistade 2, 2025). Nesse período, a participação do FGVces era especialmente em busca do acompanhamento das

³⁸ O Grupo Carta de Belém (GCB) foi fundado apenas em 2009, portanto, não estava presente no período analisado nesta subseção. Por outro lado, o Observatório do Clima (OC) já existia desde 2002. No entanto, durante a minha coleta de dados sobre as organizações brasileiras que acompanham as conferências climáticas UNFCCC – observadoras e/ou que fizeram parte da delegação nacional –, não consegui identificar a participação do OC nessas COPs. É importante ressaltar que é possível que o OC tenha participado das COPs nesse período, mas com o crachá de uma ONG parceira estrangeira, por exemplo, como explicado anteriormente neste capítulo.

negociações, nas salas onde sua presença era permitida. Além disso, havia um trabalho de diálogo ativo com a delegação brasileira (inclusive fazendo parte da missão oficial do Brasil) e com os negociadores de outros países. O FGVces também promovia trocas e articulações com outras organizações da sociedade civil global, bem como com pesquisadores, cientistas e empresas, tanto nacionais quanto internacionais. E a divulgação de conhecimento já era uma prioridade para o FGVces nesse espaço, incluindo a transmissão das informações coletadas nas COPs, com o intuito de compartilhar com organizações que não estavam presentes nos eventos.

É possível interpretar que o reconhecimento de terreno continua como uma prática constante das OSCB+, inclusive nas fases seguintes das COPs. Isso é devido à natureza dinâmica das conferências, às transformações que ocorreram, e que continuam a ocorrer, ao longo das três décadas de existência das Conferências das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Essa prática é fundamental para que as organizações possam (re)definir suas prioridades, planejar suas atividades nesse espaço e se adaptar às mudanças de cenário das COPs.

Dentre as transformações e novidades ainda deste período inicial das COPs, é importante ressaltar que em 1997, na COP 3, foi firmado o primeiro tratado internacional especificamente sobre mudança do clima: o Protocolo de Kyoto. O documento estabeleceu metas de redução de emissões para países desenvolvidos, considerados os “responsáveis históricos” pela crise climática (os chamados “países do Anexo I”). A adoção do Protocolo introduziu uma nova dinâmica no debate climático, que passou a ser mediado principalmente por um acordo internacional multilateral. Isso também contribuiu para estruturar as Conferências das Partes como uma arena fundamental da agenda internacional para o clima, bem como um espaço de encontro entre partes e não-partes interessadas no assunto.

Para o Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável, o CEBDS, sua participação nesse espaço das COPs começou logo após a criação desse Protocolo de Kyoto, na COP 4, em 1998. Em entrevista, um representante da organização destacou que o foco, desde o início, da presença do conselho nas COPs é “fazer com que as empresas possam ser ouvidas”

(Entrevistade 1, 2025) nesses espaços, levando a sua equipe, mas também promovendo a participação das suas empresas associadas nesse espaço. Inclusive, com a distribuição de suas credenciais de observadora para essas empresas vinculadas. O objetivo é promover encontros entre o CEBDS, as empresas e as autoridades internacionais e entender como os resultados das conferências, o que ficou decidido nas negociações, pode “afetar do dia a dia das empresas”, realizando também um trabalho de tradução dessas negociações (*Ibid.*).

É importante destacar a diferença entre “transmissão” e “tradução” de informações e negociações. Stevenson & Dryzek (2014) conceituam a “transmissão” de informação e “influência” do espaço público (sociedade civil) para o espaço de poder (as conferências do clima) como um elemento central do sistema deliberativo da governança climática global. Esse potencial de transmissão se manifesta, sobretudo, pelo engajamento da sociedade civil organizada nos espaços da UNFCCC e pelas diversas formas de comunicação utilizadas nesse ambiente. No entanto, sigo aqui a perspectiva das ecologias deliberativas, especialmente a leitura proposta por Mendonça *et al.* (2024), que não se trata de um processo simples de transmissão como o de Stevenson & Dryzek, mas de tradução. Essa tradução pode ter um sentido mais direto, como explicar conceitos técnicos das negociações climáticas para quem não domina essa linguagem, mas também um sentido mais profundo, que envolve transformar discursos e posicionamentos, adaptando-os ao espaço em que serão apresentados.

... [Os] discursos são sempre traduzidos de uma arena para outra, e não simplesmente transmitidos de um lugar a outro. As traduções são reconstruções que afetam os argumentos e não meras adaptações de um conteúdo fixo. [...] [A] tradução política é uma prática necessária nas trocas deliberativas, desempenhando um papel fundamental na promoção de discussões inclusivas e democráticas (Mendonça *et al.*, 2024, p. 8, tradução minha).

Assim, o trabalho de tradução nessa fase inicial das COPs também era o objetivo principal do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS), rede que reúne centenas de organizações da sociedade civil do Brasil. Mais especificamente, uma tradução das negociações e da ciência climática, para a conjuntura nacional e para a sociedade brasileira. Assim, o foco era em “reunir e distribuir informações”, além de mobilizar o movimento ambientalista brasileiro para que este conhecesse mais e se tornasse engajado com a temática do clima, o que também se tornou um esforço na busca

pela capacitação da sociedade civil nacional sobre o assunto (Entrevistade 3, 2025; Entrevistade 4, 2025).

Nos anos iniciais das conferências da UNFCCC, essa atuação do FBOMS se demonstrou crucial, especialmente em um contexto, conforme mencionado pelo Entrevistade 4, em que um membro do colegiado da rede afirmou que clima era assunto “do Norte Global”, e não do Brasil. Essa percepção mudou significativamente ao longo do tempo, como é possível perceber pelos dados apresentados na seção anterior que revelam o crescimento e a intensificação do engajamento das OSCB+ com as COPs. Mas é importante notar como a relevância da discussão climática era um tema em disputa nesse período inicial, o que também se relaciona com o fato de que a maioria (66,5%) das ONGs observadoras credenciadas da UNFCCC ainda provém da Europa Ocidental e dos Estados Unidos (UNFCCC, 2025d).

Portanto, o período de treze anos entre as COPs 1 e 14 representou uma fase inicial de construção da conferência da UNFCCC como um espaço relevante na agenda global do clima. Durante esse momento, as práticas e atividades iniciais das OSCB+ entrevistadas que acompanhavam o evento, embora em número reduzido, eram concentradas no monitoramento e na compreensão das negociações realizadas nesse espaço. Um aspecto fundamental da presença das OSCB+ nas COPs era o trabalho de tradução dessas discussões para o contexto nacional, abrangendo a sociedade como um todo, incluindo a comunidade científica, os movimentos sociais e o setor empresarial.

4.2.2

Participação entre COP 15 – COP 25: expansão e consolidação das conferências de clima

Da COP 15 à COP 25 (2009-2019), identifico esta como a fase de consolidação das conferências da UNFCCC, acompanhado pelo aumento do número de participantes nos eventos, em especial de organizações não governamentais (McSweeney & Viisainen, 2024). Durante esses dez anos, há um crescimento significativo do interesse midiático e do engajamento da sociedade civil global, incluindo as OSCB+ (embora sua presença ainda não tenha atingido as proporções grandiosas observadas nas últimas edições). A COP se estabelece como

um evento internacional consolidado e se torna o principal palco para o debate climático global, desempenhando uma função crítica: “nenhum outro órgão [como a UNFCCC] e nenhum outro encontro possui legitimidade multilateral igual”, atuando como um “farol” para a ação climática (Gabbatiss, 2025, n.p., tradução minha).

Nesse período, duas edições representaram marcos significativos nos níveis de participação das conferências de clima, sendo estas a COP 15 e a COP 21. A COP 15, realizada em Copenhague em 2009, foi a primeira conferência a superar a marca de 20 mil participantes, com mais de 27 mil pessoas presentes. Pela primeira e única vez em quase três décadas de COPs, a maioria dos participantes da COP 15 era composta por representantes da sociedade civil global engajada. A expectativa era de que Copenhague trouxesse um novo acordo climático internacional, uma expansão do Protocolo de Kyoto. No entanto, isso não se concretizou.³⁹ Mesmo assim, essa edição sinalizou o aumento de interesse e participação social, inclusive levando a uma mudança no credenciamento das organizações não governamentais observadoras da UNFCCC nos anos seguintes:

Antes de 2010, cada organização observadora registrada podia nomear qualquer número de representantes para participar, mas em 2010, pela primeira vez, as organizações observadoras receberam uma cota. [E] [a]té 2010, [também] não havia um limite máximo para o número de organizações observadoras admitidas pela UNFCCC... (Schroeder & Lovell, 2012, p. 24, tradução minha).

Com as mudanças organizacionais nas COPs promovidas pela UNFCCC após Copenhague, o número de participantes se estabilizou, especialmente de representantes não governamentais, alcançando níveis semelhantes aos da fase inicial. Porém, a COP 21 (Paris, 2015) trouxe um novo pico de participação. Novamente, havia a expectativa de que um novo tratado internacional para o clima seria alcançado, esperança que se concretizou com o Acordo de Paris. Esse contexto também resultou em um aumento na média de participação na COP 21 e nas edições seguintes: em Paris, aproximadamente 28 mil pessoas estiveram presentes na conferência da UNFCCC, enquanto nos anos subsequentes a participação ficou em torno de 20 mil.

³⁹ Para saber mais sobre o contexto da COP 15 e porque a expectativa do novo acordo global não se concretizou, recomendo o trabalho do Observatório do Clima em parceria com a LACLIMA: *Acordo de Paris: Um guia para os perplexos* (2025).

A década na qual as Conferências das Partes se consolidaram como o principal evento global sobre mudanças climáticas, acompanhado da ampliação dos níveis de participação, também trouxe maior número e diversidade às OSCB+ presentes nesse espaço, como mostram os dados da seção anterior. Nesse intervalo de tempo, a média de participantes identificados como sociedade civil brasileira foi de 44 pessoas, mas o principal destaque é o fato de, pela primeira vez, o número de representantes da sociedade civil ter ultrapassado 100 integrantes – tanto na delegação brasileira (COPs 15, 16 e 20) quanto na participação como observadores (COP 25). Esse período também marcou o crescimento das OSCB+ com *status* de observadoras, que passaram de mais de 10 representantes na COP 15 para mais de 20 na COP 25.

Em relação às OSCB+ entrevistadas, é a partir desse período de fortalecimento das COPs que todas as organizações estão ativamente acompanhando as COPs – incluindo, portanto, o Observatório do Clima (OC) e o Grupo Carta de Belém (GCB). Essa diversificação é possível de ser percebida inclusive entre entidades da mesma *constituency*, bem representada pelas três OSCB+ ENGO entrevistadas. As três compartilham uma origem comum (FBOMS), mas se separaram devido a posições divergentes sobre a questão das florestas e dos mecanismos de mercado no debate climático (GCB, 2009; Entrevistade 3, 2025; OC, 2025).

O Observatório do Clima, por exemplo, surgiu de uma separação com o FBOMS, buscando criar um espaço de articulação entre organizações favoráveis a inclusão de florestas nos mecanismos financeiros de compensação de emissões. O OC justifica essa decisão destacando que

[h]oje é óbvio para todo mundo que o desmatamento tem um peso enorme nas emissões mundiais e que ele precisa ser contido, **com algum tipo de compensação para os países tropicais que reduzirem suas taxas de perda de florestas**. [...] No começo do século não era bem assim. [...] Algumas pessoas defendiam que o desmatamento evitado e a recuperação de florestas nativas nos países tropicais [...] **pudessem gerar créditos, como meio de dar valor à floresta em pé**. O governo brasileiro não queria nem ouvir falar nisso, alegando questões de soberania nacional – 70% das nossas emissões vinham do desmatamento da Amazônia. E várias ONGs, representadas no Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais, o FBOMS, também eram contra, porque não queriam que a conservação aqui servisse de desculpa para os países ricos não cortarem emissões lá. [...] Era preciso tentar construir um consenso sobre o assunto de baixo para cima. E o melhor lugar a começar era o país com o maior ativo de florestas tropicais do planeta, o Brasil.

Sem espaço para isso dentro do governo e no FBOMS, seria preciso criar um novo fórum (OC, 2025, n.p., grifo meu).

Dessa forma, o OC se tornou uma das principais redes da sociedade civil brasileira atuando na agenda climática, criando um espaço para a troca e comunicação de conhecimento técnico, científico e político sobre o clima, voltado para a sociedade brasileira.

Por outro lado, o Grupo Carta de Belém foi fundado em 2009 com o objetivo de representar, de forma mais enfática, a posição contrária. De acordo com representante entrevistada, a rede surgiu “em especial por conta da forma” como a discussão sobre florestas e a agenda climática estava “... chegando no debate nacional e nos territórios”, destacando como “a floresta estava sendo capitaneada para dentro dessa questão de mercado”, sob a lógica privada (Entrevistade 6, 2025, n.p.). O GCB questiona se os instrumentos de mercado oferecem uma solução real para o problema das florestas de do clima, afirmando:

Rechaçamos os mecanismos de mercado como instrumentos para reduzir as emissões de carbono, baseados na firme certeza que o mercado não é o espaço capaz de assumir a responsabilidade sobre a vida no planeta. A Conferência das Partes (COP) e seus desdobramentos mostraram que os governos não estão dispostos a assumir compromissos públicos consistentes, transferem a responsabilidade prática de cumprimentos de metas, além do que notoriamente insuficientes, à iniciativa privada. Isso faz com que, enquanto os investimentos públicos e o controle sobre o cumprimento de metas patinem, legitima-se a expansão de mercado mundial de CO₂, que aparece como uma nova forma de investimento de capital financeiro e de sobrevida a um modelo de produção e de consumo falido (GCB, 2009, p. 1, grifo meu).

Assim, o trabalho do grupo incluía a manutenção de um canal de diálogo forte e constante com o Estado brasileiro, passando por vários governos, para demonstrar que “não existia um consenso da sociedade civil brasileira [...] sobre essa questão” (Entrevistade 6, 2025, n.p.). Nesse período em especial, até a COP 25, para alcançar esse objetivo, envolvia o GCB pressionar os representantes brasileiros nas COPs, acompanhando negociações, analisando os textos negociados e dialogando com os diplomatas.⁴⁰ Além disso, o grupo se desdobrava nas atividades de imprensa, com coletivas e capacitação de jornalistas sobre o tema. Um exemplo disso foi durante a COP 24, em Katowice, relatado em entrevista para esta pesquisa: o GCB preparou

⁴⁰ Na COP 25, a situação mudou devido ao governo Bolsonaro, que impôs restrições à participação social na delegação brasileira nas COPs. Como já foi destacado anteriormente, o governo também limitou o diálogo e dificultou a comunicação entre representantes brasileiros e a sociedade civil, além de ter espionado algumas organizações e ativistas.

e capacitou uma jornalista para participar da conferência, proporcionando a oportunidade de relatar sobre a negociação acerca de florestas e mecanismos de mercado. Dessa maneira, pelo trabalho de imprensa, o grupo também buscava estabelecer uma comunicação direta também com a sociedade em geral.

O FBOMS, por sua vez, adotou uma posição de “meio-termo”, representando “meio do caminho” entre as posturas do OC e do GCB, já que as organizações brasileiras que formaram o observatório e o grupo também faziam parte do fórum. Como a rede que reúne o maior número de ONGs do Brasil, o FBOMS reflete essa diversidade de opiniões e estratégias que surgiram nesse contexto nacional e internacional relacionado às negociações climáticas. No entanto, a partir dos anos 2000, o fórum não é mais a única rede brasileira voltada para os temas ambientais e climáticos, perdendo sua singularidade. A participação do FBOMS nas COPs também reduziu durante essa fase da COP 15 à COP 25, como pode ser observado na Tabela 4.

Sobre as outras OSCB+ entrevistadas, CEBDS (BINGO) e FGV (RINGO), esse período de consolidação das COPs (2009-2019) representou para o CEBDS o crescimento das empresas associadas e uma nova atividade: a realização de eventos paralelos no espaço das COPs. Para a FGV, especialmente o FGVCes, também houve crescimento e diversificação das atividades, incluindo o trabalho de qualificação da participação de outros atores, como organizações da sociedade civil, jornalistas, mídia e o setor empresarial. Isso envolveu a capacitação desses atores sobre o tema e *debriefings* para “tradução” dos principais resultados das negociações. A entrevista com a FGV destacou que o seu objetivo central de articulação entre atores acabou se transformando, ganhando novas camadas relacionadas à incidência direta, para fazer com que o conhecimento e os resultados das suas pesquisas chegassem aos diferentes atores antes das conferências, para informá-los. Pode-se dizer que foi uma “virada prática”: “... buscar sair das conferências com uma agenda mais prática”, de atuação conjunta com empresas e governos (Entrevistade 2, 2025, n.p.).

Portanto, a década entre as COPs 15 e 25 foi marcada pela expansão da participação nas conferências climáticas e pela consolidação desse evento na agenda climática global. Essa ampliação da participação deve-se, em grande parte,

à presença da sociedade civil global organizada, mas também teve repercuções significativas na atuação das OSCB+: a participação aumentou e se diversificou, incluindo divisões entre as principais representações ambientalistas brasileiras. O trabalho de tradução das negociações e dos temas abordados nas conferências continuou a ser central para as OSCB+, ao mesmo tempo em que se buscou evidenciar a variedade de opiniões e posições divergentes entre essas organizações – por exemplo, pela divulgação de pesquisas, realização de eventos ou com o trabalho de imprensa –, de forma a refletir a diversidade das entidades da sociedade civil brasileira.

4.2.3

Participação entre COP 26 – COP 29: a conferência como um megaevento internacional

Por fim, a última (e atual) fase identificada das Conferências das Partes é transformação das negociações climáticas em um megaevento internacional, ou, como alguns autores classificam, em “mega-COPs” (Müller *et al.*, 2024; Walker & Groen, 2025). Esse período tem início com a COP 26 (Glasgow, 2021). A partir dessa edição, há um crescimento sem precedentes no destaque político e midiático das conferências de clima (Walker & Groen, 2025), além de um aumento incomparável nos níveis de participação.

Entre as COPs 26 e 29, nenhuma reunião contou com menos de 35 mil participantes.⁴¹

A COP 26 em Glasgow, em 2021, superou os números de Paris, com pouco mais de 30 mil participantes. Na COP 27 em Sharm El-Sheikh, um ano depois, o número subiu para cerca de 36 mil participantes, e na COP 28 em 2023 alcançou um nível recorde de mais de 80 mil participantes. Na COP 29 em Baku, em 2024, os números caíram para cerca de 40 mil participantes, mas ainda assim permaneceram bem acima dos números da COP 21 em Paris e dentro da categoria de ‘mega-COP’ (Walker & Groen, 2025, p. 2, tradução minha).

A participação da sociedade civil organizada nas últimas edições das COPs também contribuiu para esse novo *status* de megaevento das conferências de clima. A presença de representantes não governamentais atingiu níveis sem precedentes,

⁴¹ A presente pesquisa abrange sua análise até a última conferência realizada, a COP 29. Mas é importante destacar que a expectativa para a edição de 2025, a COP 30 em Belém, também é de um nível elevado de participação, cerca de 50 mil pessoas, e manutenção da COP como megaevento (Brasil, 2025).

com uma média de 10 mil participantes entre a COP 26 e a COP 29. Em Dubai, na COP 28, a participação foi recorde, com mais de 13 mil pessoas da sociedade civil global presentes na conferência (UNFCCC, 2023c).

Não há um consenso sobre o porquê desse recente e intenso crescimento no engajamento com as conferências climáticas da ONU, mas é possível identificar alguns fatores que possam ter contribuído para a atual conjuntura. Primeiro, a provável influência da pandemia do coronavírus. Devido à COVID-19, a COP 26 foi adiada de 2020 para 2021, e essa edição marcou o início de uma série de recordes de participação – a conferência anterior, a COP 25 (2019), contou com cerca de 22 mil participantes, enquanto a COP 26 teve mais de 30 mil. A conferência de Glasgow também contou com a assinatura de diversos acordos voluntários para o clima, que foram firmados por governos e atores privados (OC & LACLIMA, 2025).

Dickon Pinner, Matt Rogers & Hamid Samandari (2020, p. 3, tradução minha) destacam que existem semelhanças entre a crise de saúde global e a catástrofe climática, no sentido que

... ambas refletem problemas de “tragédia dos comuns”, na medida em que ações individuais podem ir contra o bem coletivo e esgotar um recurso comum precioso. Nem as pandemias nem os riscos climáticos podem ser enfrentados sem uma verdadeira coordenação e cooperação globais. De fato, apesar das atuais indicações em contrário, eles podem demonstrar, por meio de suas pressões acumuladas, que as fronteiras entre uma nação e outra são muito menos importantes do que as fronteiras entre problemas e soluções.

A pandemia pode ter reforçado a mensagem sobre a necessidade de ação multilateral e de uma resposta climática conjunta, bem como o destaque para o caráter policêntrico da governança climática e a importância de promover esforços em todos os níveis, do local ao global (Ostrom, 2010; Inoue, 2016; Miranda Dias, 2018). “Todos os atores – indivíduos, empresas, governos e sociedade civil – têm um papel importante” (Pinner, Rogers & Samandari, 2020, p. 5, tradução minha). E, assim, a COVID-19 pode ter contribuído para a maior participação e engajamento que observamos recentemente nas COPs.

Entretanto, a pandemia não é a principal razão para o fenômeno das mega-COPs. Também na COP 26, foi concluído o livro de regras do Acordo de Paris, que estabeleceu um conjunto de diretrizes e normas que orientam a sua implementação.

Isso possibilitou que as negociações formais se voltassem para a implementação dos instrumentos de Paris, como a criação e regulamentação de um novo fundo climático (nas COPs 27 e 28), os mecanismos de mercado previstos Acordo e a nova meta de financiamento (COP 29) (OC & LACLIMA, 2025).⁴² Esses temas passaram a atrair um maior interesse e engajamento de atores de diferentes níveis, pelo viés da ação climática.

O ano de 2021 também marcou o início do período em que as Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs)⁴³ começaram a ser efetivas para os países signatários do Acordo de Paris, contribuindo para um crescente foco nas agendas de ação e implementação no debate climático internacional. No entanto, o desenvolvimento dessa agenda não se limita às negociações formais. Na verdade, essas negociações são onde menos se avança, pois os debates frequentemente são obstruídos por divergências técnicas e políticas entre as Partes, que precisam alcançar a um consenso para que uma decisão seja aprovada. Além disso, à medida que o número de participantes nas conferências aumentou, o acesso às salas de negociação se tornou mais limitado devido à concorrência por vagas, especialmente para os observadores. Enquanto isso, a agenda de ação ganha mais destaque por outros meios: os acordos e compromissos voluntários, como os firmados na COP 26, além da realização de eventos paralelos nas conferências, que permitem uma maior participação, voz e engajamento de atores não estatais.

Assim, o enfoque sobre a ação climática não se limita apenas aos Estados, mas requer uma atuação policêntrica, incluindo a contribuição de atores não estatais. Como mencionado no capítulo anterior, desde a sua criação a UNFCCC (1992) enfatiza o caráter essencial da participação não governamental, das chamadas Não-Partes interessadas, nos processos da Convenção. O próprio Acordo de Paris reforça essa ideia, destacando que suas metas dependem não apenas do comprometimento dos Estados, mas também da agência não estatal: “Com o

⁴² Para um maior aprofundamento sobre esses instrumentos de Paris e as negociações relacionadas nas COPs, recomendo novamente o manual *Acordo de Paris: um guia para os perplexos* (OC & LACLIMA, 2025).

⁴³ Embora as NDCs estivessem previstas para entrar em vigor em 2020, a UNFCCC decidiu adiar sua implementação para 2021 devido à pandemia da COVID-19. Os países devem atualizar suas metas cada cinco anos, com o próximo período de atualização programado para 2025.

Acordo de Paris e suas NDCs, cresceu a conscientização e a participação da sociedade” (Prolo, 2025, n.p.).

O “desenrolar vívido e não pré-determinado” da governança climática (Mendonça *et al.*, 2024, p. 2) transformou as conferências em mega-COPs, alterando a dinâmica e as interações nesse ambiente. Com a crescente importância da agenda de ação climática nas COPs e a percepção de que a conferência também serve como um espaço relevante para a troca de ideias e divulgação de iniciativas, o número e a diversidade de pessoas que acompanham o evento presencialmente aumentaram. Ademais, é importante ressaltar que essa relevância da agenda de ação não surgiu só com o Acordo de Paris, mas foi impulsionada por uma constante demanda não estatal, especialmente das variadas representações da sociedade civil global, que exigem às Partes da UNFCCC resultados mais práticos e concretos em relação à ação climática (Schroeder & Lovell, 2012; Walker & Groen, 2025).

Como destacado por uma das representações da sociedade civil brasileira entrevistadas,

Nos últimos anos, tivemos a entrada de movimentos sociais na agenda [climática] abordando pautas como direitos humanos, desigualdade, pobreza, saúde, educação e atendimento básico à população, além de temas como adaptação e perdas e danos. Isso demonstra a relação mais estreita entre o clima e as pessoas. O cotidiano das pessoas se tornou muito mais relevante. [...] **A agenda climática, que antes era técnica e acadêmica, agora incorpora uma ampla gama de questões sociais**, incluindo movimentos negros, de pescadores, quilombolas, indígenas e a crescente participação de profissionais da saúde (Entrevistade 5, 2025, n.p., grifo meu).

Logo, esses “movimentos que lidam com a vida cotidiana das pessoas vejam a agenda climática como parte do seu portfólio de ações” (*Ibid.*) e buscam maior participação em eventos como as COPs. Isso resulta em um aumento na diversidade de organizações da sociedade civil presentes nos eventos, elevando os níveis de participação e transformando as COPs em megaeventos internacionais.⁴⁴

⁴⁴ Duas questões importantes devem ser destacadas. Primeiro, a transformação das COPs em megaeventos não se deve apenas à participação da sociedade civil organizada. A presença de empresas e indústrias nas conferências também cresceu de forma significativa, embora seja mais difícil encontrar dados concretos sobre essa participação, já que a UNFCCC não reconhece empresas como observadores, apenas associações sem fins lucrativos. O engajamento de entes subnacionais também aumentou progressivamente. Porém, a participação desses setores não é o foco desta pesquisa, que se concentra na sociedade civil global e brasileira, mas ainda é necessário destacar essa questão para evitar a interpretação errônea de que o aumento no número de participantes nas mega-COPs se deve exclusivamente à presença da sociedade civil. Em segundo lugar, o caráter político da agenda climática, em suas variadas possibilidades, já era abordado nas COPs em fases

As COPs exercem “força gravitacional, atraindo novos participantes como o ‘lugar para estar’. Esse crescimento alimenta ainda mais a energia midiática e política em torno do evento” (Walker & Groen, 2025, p. 10, tradução minha). No entanto, nos anos recentes, o destaque das conferências acaba desviando o foco das salas negociações, voltando-se para o espaço “público” (nos termos de Stevenson & Dryzek) ou político na Zona Azul das COPs (Gabbatiss, 2025). Esse espaço é descrito por uma das pessoas entrevistadas como uma “**feira política**” (Entrevistade 5, 2025).

Essa “feira política” representa um ambiente mais dinâmico e informal, onde ocorrem interações políticas além das deliberações formais, que possuem um caráter bastante técnico. Nesse espaço político, estão as coletivas de imprensa e os eventos paralelos, além de se compreender às intensas trocas e conversas (informais) nos corredores. Esse é um momento em que acompanhar as negociações pode não ser a prioridade por diversos motivos: a linguagem técnica complexa utilizada nas discussões, a necessidade de um acompanhamento mais detalhado e a compreensão do que está sendo debatido – um trabalho que tem se tornado cada vez mais especializado –, e a limitação de vagas para acesso às salas de negociação, em função do aumento do número de participantes nas COPs. “No ambiente de feira política [...], todo mundo pode entrar, todo mundo pode circular, todo mundo faz ali o seu debate e sua presença” (*Ibid.*). Assim, a COP também se torna um “palco” para o trabalho de diferentes organizações, funcionando como uma “vitrine”, inclusive para OSCB+.

Durante esse período das mega-COPs, a partir da análise de participação da 26^a à 29^a edições, a média de OSCB+ presentes foi de 290 representantes de 58 ONGs observadoras da Convenção, além de 245 representantes de 110 entidades da sociedade civil que integraram a delegação brasileira. É importante ressaltar que esse aumento na participação não se deve apenas ao crescimento das organizações brasileiras credenciadas como observadoras da UNFCCC, mas também à reabertura da missão oficial do Brasil para a participação social, que foi reestabelecida a partir

anteriores, inclusive por representantes da sociedade civil. No entanto, a pessoa entrevistada destacou que, atualmente, essa preocupação social e política passou a integrar a agenda climática das COPs e a agenda de ação, impulsionada justamente pela força da pressão social.

da COP 28. Essa reabertura resultou em um número recorde de 685 representantes de 280 OSCB+ na delegação nacional em 2023. Outro fator importante a ser considerado é que, também na COP 28, o Brasil foi eleito para sediar a 30^a edição da COP. Na COP 29, embora o número tenha diminuído, ainda se manteve elevado, com 266 representantes de 145 OSCB+. Em contraste, nas COPs de 2021 e 2022, quando a participação social ainda era restringida, a missão brasileira teve uma média de 13 representantes de 8 organizações da sociedade civil nacional.

Nessa fase das “mega conferências climáticas”, conforme destacado seção anterior, também é possível observar um aumento na diversidade das OSCB+, com pelo menos 6 das 9 categorias de *constituencies* representadas. Todas as organizações brasileiras entrevistadas mantiveram sua participação nas conferências climáticas, com esse momento das mega-COPs também provocando mudanças em suas formas de atuação. O CEBDS, por exemplo, começou a realizar mais eventos paralelos nas COPs e a promover mais encontros e reuniões entre suas empresas associadas e representantes governamentais. Em relação aos seus associados, o número de empresas vinculadas ao conselho cresceu significativamente, com um aumento de 80% entre 2020 e 2025, passando de 62 para mais de 110. Essas são as iniciativas que o CEBDS propõe para levar a “voz do setor empresarial” brasileiro para o espaço das conferências climáticas (Entrevistade 1, 2025).

Por outro lado, com o aumento do interesse e da participação social nas COPs, o FGVces começou a desenvolver mais iniciativas de capacitação para as partes interessadas, especialmente no período pré-COP, visando preparar profissionais e ativistas para atuar nesse ambiente (Entrevistade 2, 2025). Exemplos dessas iniciativas incluem cursos de formação voltados para jornalistas e simulações de negociações destinadas a organizações da sociedade civil brasileira. Além disso, o Centro de Estudos em Sustentabilidade da FGV também realiza uma cobertura das conferências, fornecendo atualizações com notícias e análises aqueles que não puderam participar presencialmente das COPs.

Para o OC, o período das mega-COPs coincidiu com o aumento de organizações filiadas, tornando este um momento de construção de novas iniciativas de produção e divulgação de conhecimento, além do trabalho para a

ampliação dos temas sociais na agenda das conferências. Por ser uma rede, a atuação do OC nas COPs se divide em várias frentes: lançamento e divulgação de relatórios técnicos e outros estudos; acompanhamento das negociações *in loco*; interação com a imprensa, para noticiar e traduzir os principais desdobramentos das negociações; e participação em debates mais amplos sobre “as questões mais sociais de clima”, incluindo em eventos paralelos e manifestações sociais autorizadas na Zona Azul (Entrevistade 5, 2025, n.p.).

O Grupo Carta de Belém tem continuado, nos últimos anos, seu trabalho de acompanhamento das negociações, especialmente em relação a mecanismos de mercado e florestas, com um novo enfoque na inteligência artificial no debate climático (Inesc, 2021; Moreno *et al.*, 2021; Moreno, 2023). Porém, sua iniciativa de maior destaque nesse período tem sido a construção da “Cúpula dos Povos Rumo à COP 30”, que ocorrerá como uma atividade paralela à 30^a conferência de clima da ONU, também em Belém. Esse será um espaço mais inclusivo de participação social, inspirado em eventos como o Fórum Global da Rio-92 (Cúpula..., 2025). Atualmente, 1,1 mil organizações fazem parte da Cúpula, incluindo outras duas OSCB+ entrevistadas: o FBOMS e o OC.

O processo de construção da Cúpula dos Povos junto à COP 30 teve início em 2023, sendo apresentado formalmente ao governo brasileiro durante a COP 28. A iniciativa de construir esse espaço paralelo à conferência em Belém foi pensada considerando dois contextos importantes. Primeiro, das quatro mega-COPs já realizadas, as três últimas (COP 27 à COP 29) ocorreram em países de regimes autoritários (EIU, 2025), que impuseram restrições às manifestações da sociedade civil. Assim, pela primeira vez, os protestos da sociedade civil, que tomavam as ruas das cidades-sede e tinham se tornado parte da agenda não-oficial das conferências, tiveram que ser realizados dentro da Zona Azul. Depois desses três anos, a 30^a edição da Conferência das Partes da UNFCCC será no Brasil, um Estado democrático (EIU, 2025), o que não apenas permitirá o retorno das manifestações do lado de fora da Zona Azul, mas também ocorrerá durante o governo brasileiro que é mais receptivo à participação social, que, inclusive, permite a entrada de atores não estatais e membros da sociedade civil na sua delegação oficial para as COPs.

A Cúpula dos Povos será um espaço paralelo, fora do âmbito da UNFCCC, mas articulado e em constante diálogo com a COP 30. Já está confirmado na agenda de atividades da Cúpula um encontro com o presidente da COP 30, com a promessa de que a declaração final da Cúpula – a Declaração dos Povos – será levada ao espaço oficial da conferência, para que os negociadores escutem a leitura da carta (Presidente da COP 30..., 2025). Portanto, nesta fase das mega-COPs, o GCB tem trabalhado para articular uma participação mais organizada, colaborativa e engajada da sociedade civil, tanto brasileira quanto global, no debate climático, dentro e fora das COPs.

Logo, o momento entre a COP 26 e a COP 29 representou uma nova e significativa expansão na quantidade de participantes dessas reuniões, transformando-as em megaeventos internacionais. Durante esse período, o número de pessoas presentes nunca foi inferior a 35 mil, com a COP 28 alcançando o recorde de mais de 80 mil pessoas. A presença da sociedade civil organizada também atingiu níveis históricos, com uma média de 10 mil participantes nas edições mais recentes.

São muitas as razões para esse aumento sem precedentes na participação nas COPs: a conclusão do livro de regras do Acordo de Paris; o início do período de implementação das NDCs; a ampliação da agenda de ação climática; e a própria pandemia do coronavírus, que serviu como um incentivo à ação conjunta e multilateral. Como observado durante as entrevistas, “a agenda de clima [...] saiu do relatório, da previsão da pesquisa e [...] ganh[ou] a vida real” (Entrevistade 5, 2025, n.p.), o que resultou em uma maior presença de atores não estatais no espaço das COPs. Isso também promoveu um maior destaque para o ambiente da “feira política”, para além das salas de negociação, que se tornou um “palco” ou “vitrine” para os diversos participantes.

Para as OSCB+, o período das mega-COPs também representou um aumento tanto em termos numéricos – devido ao crescimento das ONGs brasileiras credenciadas como observadoras e também a retomada da participação social na delegação nacional –, quanto em diversidade, com pelo menos 6 das 9 categorias de *constituencies* representadas em todas as COPs desse intervalo. As mega-COPs influenciaram ainda a forma da participação das OSCB+, resultando em um maior

engajamento em eventos paralelos dentro das COPs, na “feira política”, e também do lado de fora, com a construção de um grande evento popular, fora do âmbito da UNFCCC, mas articulado aos debates climáticos: a Cúpula dos Povos, organizada principalmente por organizações da sociedade civil brasileira.

A Tabela 6, na próxima página, sistematiza as atividades desenvolvidas pelas OSCB+ entrevistadas ao longo dos três períodos das COPs, desde a fase inicial até a etapa atual das chamadas mega-COPs. Com o reconhecimento qualitativo da presença da sociedade civil brasileira nas conferências internacionais sobre clima, agora é possível seguir para a análise final, dos “Brasis” representados por essa participação.

Tabela 6 - Atividades das OSCB+ nas COPs

		Início (COP 1–COP 14)	Consolidação (COP 15–COP 25)	Mega-COPs (COP 26–COP 29)
CEBDS	I. Tradução das negociações para o empresariado brasileiro; II. Levar a “voz” das empresas brasileiras.	Continuação das atividades anteriores + III. Realização de eventos paralelos;	Continuação das atividades anteriores + IV. Realização de reuniões e encontros entre empresariado brasileiro e representantes governamentais.	
FGV	I. Promoção de articulações entre sociedade civil, academia e empresariado; II. Acompanhamento das negociações oficiais; III. Transmissão e tradução das informações.	Continuação das atividades anteriores + IV. Divulgação de estudos próprios. V. Qualificação e capacitação da participação de outros atores (soc. civil, empresas, jornalistas etc.); VI. Novas formas de capacitação (cursos de formação, pré-COPs).		
FBOMS	I. Coleta e distribuição informações sobre mudança do clima; II. Tradução das negociações para a sociedade civil brasileira; III. Engajamento e capacitação da sociedade civil.	Continuação das atividades anteriores, porém com participação reduzida ao longo do tempo (divisão do Fórum em novas redes)	Continuação das atividades anteriores + IV. Engajamento com a Cúpula dos Povos COP 30.	
GCB	Rede ainda não existia neste período.	I. Reunião de organizações contrárias à inclusão de florestas em mecanismos de mercado para compensação de emissões; II. Acompanhamento das negociações e diálogo com delegação brasileira. III. Acompanhamento das negociações e diálogo com delegação brasileira. IV. Atividade de imprensa, com coletivas e capacitação de jornalistas.		Continuação das atividades anteriores + V. Construção da Cúpula dos Povos COP 30, um espaço da e para sociedade civil global.
OC	Não foram identificados participantes da rede nas COPs durante este período.	I. Construção de articulação entre organizações favoráveis à inclusão das florestas nas negociações climáticas; II. Promoção de troca e comunicação de conhecimento técnico, científico e político; III. Acompanhamento das negociações e diálogo com delegação brasileira. IV. Atividade de imprensa, com coletivas para tradução das negociações.		Continuação das atividades anteriores + V. Novas iniciativas de produção e divulgação de conhecimento (expansão da rede), foco no debate político-social de clima; VI. Engajamento com a Cúpula dos Povos COP 30.

Fonte: Elaboração própria, 2025.

4.3

Quais “Brasis” estão presentes na COP?

Emprego a noção de “Brasis” para compreender como as estratégias, pautas, interesses, valores e missões das OSCB+ entrevistadas oferecem perspectivas em relação à visão oficial do “Brasil”, conforme apresentada pelo governo nesses espaços. O Brasil “oficial”, enquanto parte negociadora, já ocupou diferentes papéis no debate climático internacional, oscilando entre possível liderança a “vilão do clima” (Barros-Platiau, 2015; Mello, 2022). No entanto, a proposta aqui não é examinar essa visão oficial, mas sim dar destaque às perspectivas não oficiais, vindas da sociedade civil.

Antes de prosseguir, é importante relembrar os dados quantitativos sobre a participação das OSCB+, apresentados no capítulo anterior. Ao longo de vinte e nove anos de COPs, as organizações da sociedade civil brasileira representaram 19% da delegação oficial do Brasil e 1% das organizações observadoras da UNFCCC. Embora essas porcentagens possam parecer baixas, as OSCB+ já chegaram a compor quase 43% da delegação brasileira (na COP 20). Nos últimos quatro anos, essa participação cresceu significativamente, com uma média de 290 participantes nas organizações brasileiras observadoras e 244 na delegação nacional.

Também é notável a diversidade entre as OSCB+. Essa variedade é classificada entre as nove categorias de *constituencies*: BINGO (empresas e indústrias), ENGO (organizações ambientalistas), Farmers (organizações de agricultores e pecuaristas), IPO (organizações de povos indígenas), LGMA (governos locais), RINGO (academia e institutos de pesquisa independentes), TUNGO (organizações sindicais), WGC (organizações de mulheres e gênero) e YOUNGO (organizações pelos direitos de crianças e jovens). As OSCB+ identificadas neste estudo abrangem todas essas categorias, sendo as três principais, em termos de número de organizações e participantes: ENGO, RINGO e BINGO. Essas três *constituencies* correspondem a cerca de 39%, 21% e 21%, respectivamente, da participação da sociedade civil brasileira, considerando tanto as organizações observadoras quanto aquelas que compõem a missão nacional.

E dentro das *constituencies*, também existe pluralidade. A ENGO, por exemplo, que possui a maior filiação na UNFCCC, corresponde a aproximadamente 42% das ONGs observadoras, percentual que aumenta para 57% entre as ONGs observadoras brasileiras. Por essa razão, essa *constituency* foi escolhida para ter o maior número de entrevistados: três pessoas, representantes de três organizações distintas (FBOMS, OC e GCB), enquanto BINGO (CEBDS) e RINGO (FGV) contam com um entrevistado cada.

Essas organizações também foram selecionadas porque já participaram das COPs tanto com crachá de observador (amarelo) quanto com crachá de *Party overflow* (rosa). Um dos questionamentos feitos nas entrevistas foi justamente se a cor do crachá influenciava a atuação ou as estratégias das OSCB+ nesses espaços. Todas as pessoas entrevistadas afirmaram que não: na prática, as diferenças entre observador e overflow têm pouco impacto, já que é amplamente conhecido que o crachá *overflow* é destinado a indivíduos com menor relevância direta nas negociações ou a participantes não estatais. Por exemplo, quando uma sala de negociação atinge sua capacidade máxima, os crachás de observador e *overflow* são os primeiros a ser solicitados a se retirar.

Para abordar a segunda pergunta de pesquisa deste estudo, foi então formulada a seguinte questão durante as entrevistas: “Qual é o Brasil que você acredita que a sua organização representa e/ou busca representar nesse espaço de negociação climática?”. A seguir, analiso as respostas obtidas.

O CEBDS, a organização BINGO entrevistada, é o conselho para a sustentabilidade que reúne 110 empresas nacionais e globais, com sede ou filial no Brasil. Ele busca representar a “voz do setor empresarial brasileiro” no debate climático, levando seus associados para as Conferências das Partes, para dialogarem com outras empresas e representantes governamentais, por meio de reuniões fechadas ou eventos paralelos. O seu objetivo de promover o crescimento e o desenvolvimento sustentável da economia brasileira. Assim, o “Brasil” que o CEBDS representa nas COPs é aquele das “empresas [...] que querem posicionar o Brasil como [o] país provedor de soluções [...] dentro da agenda da sustentabilidade” (Entrevistada 1, 2025, n.p.).

A presença da FGV, particularmente por meio do FGVces, nas COPs é um exemplo do trabalho acadêmico nesses espaços. Em busca de estabelecer conexões entre outras organizações da sociedade civil, com os governos e o setor empresarial, a FGV se dedica à divulgação dos seus estudos, à cobertura das principais notícias e resultados das conferências, além de promover a capacitação da participação de partes interessadas. Dessa forma, a FGV reflete um “Brasil” que imagina um futuro “de uma economia [...] competitiva, mas pautada em uma economia de baixo carbono e resiliente”, contribuindo para o processo de transição da economia brasileira (Entrevistade 2, 2025, n.p.). O papel do FGVces, enquanto instituição acadêmica, é “produzir pesquisa aplicada” para facilitar a convergência em direção a “essa transição necessária” (*Ibid.*). Essa abordagem representa um Brasil fundamentado em três pilares: participação social, justiça climática e conhecimento acadêmico-científico.

O OC, como a principal rede da sociedade civil brasileira atuando especificamente na agenda climática, busca refletir a diversidade das 133 organizações ambientalistas, institutos de pesquisa e movimentos sociais que o compõem. Segundo a organização, “é um leque amplo, que vai desde a ciência até os movimentos” sociais (Entrevistade 5, 2025, n.p.). No espaço das COPs, o observatório se envolve em várias atividades, que vão desde o acompanhamento das negociações *in loco* até as manifestações programadas pela sociedade civil global, passando pelo diálogo com a imprensa, para realizar um trabalho de tradução dos termos discutidos nas negociações na divulgação dos resultados dos seus estudos. Logo, o “Brasil” que o OC representa é o “... do conhecimento científico-técnico da agenda de clima. É o Brasil da preservação ambiental e é o Brasil das questões sociais relacionadas” (*Ibid.*). Essa representação abrange a multiplicidade da sociedade civil engajada com esses temas, especialmente no combate às desigualdades sociais, ao racismo ambiental e na garantia dos direitos humanos.

Outra organização ENGO entrevistada, o GCB, foi criada com o objetivo de estabelecer um posicionamento robusto contra o que denominam como as “falsas soluções” do mercado, especialmente no que se refere à inclusão das florestas em instrumentos de compensação de emissões. O grupo se dedicou, por um longo período, a pressionar o governo e os negociadores brasileiros nas COPs, para evitar

um posicionamento nacional favorável a esses instrumentos de mercado. Para tanto, o GCB constantemente acompanhava as negociações da UNFCCC, além de trabalhar na construção de canais de diálogo com a imprensa e promover capacitações sobre o tema.

Já nesses últimos anos, o grupo tem se concentrado na organização da Cúpula dos Povos Rumo à COP 30, um evento que ocorrerá paralelamente à conferência de Belém, que já conta com o envolvimento de 1,1 mil organizações e movimentos sociais do Brasil e de outros países. Assim, o “Brasil” que o GCB busca representar nas COPs é um que prioriza a justiça climática e se opõe às falsas soluções do mercado. Com a realização da Cúpula, o GCB também promove um “Brasil” que valoriza a articulação popular, a união, a colaboração e o respeito entre os povos, visando apresentar soluções reais, fundamentadas nos territórios e nas comunidades mais afetadas pela crise climática.

Por fim, a última OSCB+ entrevistada a ser destacada é o FBOMS. O fórum é a maior rede brasileira de ONGs e movimentos sociais ambientalistas, composta atualmente por 146 entidades. O FBOMS carrega uma rica experiência do Fórum Global, realizado paralelamente à Eco-92, e a organização da marcha “Eco dos Excluídos”, que até hoje servem como inspiração e influência para a atuação da sociedade civil brasileira e a internacional em eventos como as Conferências das Partes – sendo referência, inclusive, para a próxima edição da Cúpula dos Povos. No Brasil, o fórum também deu origem a diversas redes e alianças, incluindo o OC e o GCB. Nos primeiros anos das COPs, o FBOMS desempenhou papel fundamental na tradução da ciência e das negociações climáticas para a sociedade brasileira, contribuindo para que as mudanças climáticas se tornassem tema a ser discutido por ONGs e movimentos sociais nacionais.

Sobre qual Brasil o FBOMS representa nas conferências de clima da ONU, as pessoas entrevistadas destacaram que o FBOMS busca dar voz ao “Brasil dos esquecidos, [...] que ainda sonha por um Brasil mais justo” e inclusivo, “... que respeite os seus semelhantes e a natureza” (Entrevistada 3, 2025, n.p.). Além disso, o fórum reúne o “conjunto de organizações que querem a transformação do modelo de desenvolvimento e que não querem retrocessos em direitos e políticas ambientais, muito pelo contrário, quer avançar mais” (Entrevistada 4, 2025, n.p.).

Desse modo, o FBOMS propõe um Brasil possível, que “com dados, com argumentos, respaldado na ciência, [...] de que é possível construir um novo mundo” (Entrevistade 3, 2025).

Antes de concluir este capítulo, cabe ressaltar que também foram feitas perguntas visando compreender a percepção das OSCB+ entrevistadas acerca das Conferências das Partes da UNFCCC e uma avaliação do espaço destinado à participação social. Todas as organizações concordaram em um ponto fundamental: as COPs não representam o ponto central da ação climática, tampouco o objetivo final das suas atividades, mas são um instrumento estratégico, um importante meio para a promoção de ações globais conjuntas e, idealmente ambiciosas e robustas. Apesar de sua relevância e visibilidade como o principal evento internacional dedicado ao clima, as COPs são compreendidas como uma etapa dentro de um processo mais amplo.

Outro consenso entre as entidades entrevistadas é que, apesar do crescimento da participação não estatal, as COPs continuam a ser um espaço destinado os Estados. Os entrevistados ressaltaram que “a COP é espaço de países mesmo...”, o que ainda a torna “limitada para ouvir [...] a sociedade civil” bem como incluí-la nas negociações formais (Entrevistade 5, 2025, n.p.; Entrevistade 4, 2025). Isso também resulta no “desgaste do próprio espaço” para as organizações da sociedade civil:

... você sitiar o movimento global para dentro só do espaço oficial, isso é muito ruim, mas isso nos demonstra [mais] as reduções dos espaços de participação da sociedade civil a nível global, que acaba sendo impedida a manifestação. E como as conferências têm sido regularmente feitas em espaços não democráticos, isso acaba também impactando [em] poucas [...] possibilidades, para além desses espaços sitiados (Entrevistade 6, 2025, n.p.).

Espera-se que esse desgaste seja superado com a Cúpula dos Povos em Belém, com o incentivo a eventos promovidos e voltados para o movimento social global.

Ainda assim, as OSCB+ veem as COPs como eventos importantes e, no geral, positivos por diversos motivos. Em primeiro lugar, elas constituem um ambiente essencial para a governança internacional multilateral, sendo um caminho necessário para alcançar diálogos e consensos globais (Entrevistade 1, 2025). Além disso, essas conferências servem como um espaço de construção de *momentum*, onde trazem “as atenções, [...] uma abertura e disposição de vários atores, [...] de

ser[em] [...] sensibilizado[s] e também influenciado[s] pelos sinais que saem das negociações” (Entrevistade 2, 2025, n.p.). Também são um local para a articulação de lutas sociais em nível global, reunindo uma grande força social de diferentes partes do mundo (Entrevistade 6, 2025). Em resumo, as COPs podem ser vistas como uma “graduação em duas semanas” (Entrevista 5, 2025, n.p.) que aborda o processo de construção do direito internacional sobre o clima. Elas oferecem uma compreensão da complexidade, amplitude e diversidade tanto da agenda política-técnica das negociações quanto da agenda climática como um todo (Entrevistade 6, 2025).

Este capítulo apresentou, portanto, uma análise qualitativa da participação das OSCB+ nas conferências de clima, dividida em três momentos: primeiro, o período inicial das COPs (1995-2008); depois, a fase de consolidação enquanto evento central da governança climática global (2009-2019); e a sua transformação em mega-COP (2021-2024). Foram destacadas as principais atividades realizadas pelas OSCB+ entrevistadas, que representam três *constituencies*: BINGO, ENGO e RINGO. A partir desse panorama e das entrevistas, identifiquei também múltiplos “Brasis” representados pela sociedade civil brasileira. Entre eles, destaca-se um “Brasil empresarial”, que busca se afirmar como provedor de soluções na agenda climática. Também emergem “Brasis científicos e ambientalistas”, fundamentados no conhecimento técnico, que promovem desde uma economia competitiva baseada em baixo carbono até uma abordagem centrada na justiça climática e na inclusão social. E, por fim, existem os “Brasis sociais”, que visam transformar o modelo de desenvolvimento em direção a uma maior equidade e amplificar as vozes de comunidades historicamente marginalizadas e mais impactadas pelas mudanças climáticas.

Considerações finais

A presença e atuação da sociedade civil brasileira na governança global do clima, a partir das COPs

A presente pesquisa se dedicou a uma análise da participação sociedade civil brasileira nas Conferências das Partes (COPs) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), desde a primeira edição em 1995 (COP 1), até a mais recente, em 2024 (COP 29). Meu principal foco foi evidenciar a relevância dessa atuação na governança global do clima, tomando as COPs como estudo de caso. Os resultados mostram que, ao longo dos anos, a sociedade civil organizada, como um todo, tem desempenhado um papel ativo e expressivo nessas conferências, o que também se reflete na participação da sociedade civil brasileira em relação ao seu Estado.

A minha investigação foi guiada por duas questões principais: de que forma a sociedade civil brasileira participa das COPs e quais “Brasis” emergem a partir dessa participação. Diante do elevado grau de engajamento das organizações brasileiras, bem como a sua diversidade, o meu argumento central é que a sociedade civil nacional mobiliza uma variedade de estratégias para expressar seus interesses, agendas e pautas, representando, assim, diferentes “Brasis”, perspectivas alternativas às do governo federal.

Para compreender essa atuação, iniciei o estudo com uma revisão de literatura sobre o conceito de sociedade civil está presente nas RI e nos Estudos de Desenvolvimento. Com base nessa literatura, comprehendo a sociedade civil como um espaço político não estatal, formado por associações voluntárias que buscam moldar normas e processos sociais, caracterizado por sua diversidade e dinamismo (Scholte, 2002; Van Rooy, 2004; Smith, 2006; Thörn & Moksnes, 2012). Em seguida, apresentei como a governança global do clima vem sendo teorizada nesses campos de estudo, com essa sendo vista como complexa (Keohane & Victor, 2011), mas também policêntrica, sendo marcada pela presença de múltiplos atores e em diferentes escalas, que misturam entre si, do local ao global (Ostrom, 2010; Inoue, 2016). Trouxe também a literatura sobre sistemas deliberativos, que comprehende a deliberação como um processo de comunicação mútua orientado para a construção de consensos em torno de desafios comuns (Mansbridge *et al.*, 2013; Stevenson &

Dryzek, 2014). Essa abordagem é particularmente útil para compreender a dinâmica das COPs, que, embora o poder formal de decisão caiba aos Estados, ainda assim reconhece o papel vital dos atores da sociedade civil nos processos deliberativos, formais e informais, que ocorrem nesse espaço (UNFCCC, 2025e).

O marco teórico, contudo, é o referencial das ecologias deliberativas (Pickering, 2019; Mendonça *et al.*, 2024), que interpreta a ação política como teias de interdependência, que são fluidas, dinâmicas e complexas. Essa abordagem também valoriza uma análise aprofundada nas microinterações em um sistema, permitindo uma análise das microinterações presentes nas COPs, reforçando que compreender essas dinâmicas é essencial para identificar a participação social nesse espaço, por exemplo. Assim, busquei mapear como a sociedade civil brasileira se organiza e interage nesses espaços, a partir das microinterações, práticas e atividades.

Para contextualizar melhor o engajamento da sociedade civil brasileira em nível internacional e como esta pode ser vista como um ator das relações internacionais, apresentei no capítulo 2 um histórico do protagonismo da sociedade civil brasileira em eventos ambientais, com destaque para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), também chamada de Eco-92. Esse evento foi fundamental não apenas por originar a UNFCCC, mas também por inaugurar uma nova era de engajamento social nas conferências da ONU (Eastwood, 2011), em grande parte liderada por movimentos brasileiros. A influência da Eco-92 ainda reverbera na forma como a participação social é estruturada nas COPs e almejada pela sociedade civil organizada presente nesses eventos.

Metodologicamente, esta pesquisa foi baseada em um estudo de caso comparativo, com o uso misto de métodos quantitativos e qualitativos. A análise quantitativa consistiu no mapeamento da presença das organizações brasileiras a partir das listas de participantes publicadas pela UNFCCC, considerando tanto as ONGs observadoras credenciadas quanto aquelas incluídas na delegação oficial do Brasil. Para abranger a diversidade dessas entidades, propus a categoria **Organizações da Sociedade Civil Brasileira Plus (OSCB+)**, que amplia a definição do marco regulatório nacional e inclui universidades, centros de pesquisa,

redes empresariais e movimentos sociais com sede no Brasil. A análise qualitativa incluiu entrevistas com representantes de cinco OSCB+, complementadas por observações de campo em duas COPs e por uma análise histórica das dinâmicas de participação.

O estudo identificou três fases históricas nas COPs: a fase inicial de consolidação, entre a COP 1 e a COP 14, quando o espaço ainda era restrito e “nichado”; o período de expansão e diversificação, da COP 15 à COP 25, marcado pelo aumento de atores e temas; e, por fim, a transformação em megaeventos internacionais, da COP 26 à COP 29, em que a chamada “feira política” ganhou destaque e se consolidou como parte central da dinâmica das conferências.

Os resultados evidenciam a ampliação expressiva da participação social brasileira: de apenas um representante na COP 1, em 1995, para 596 representantes de OSCB+ na COP 29, em 2024. Atualmente, o Brasil tem 101 organizações reconhecidas como observadoras da UNFCCC, e todas as nove categorias de constituencies estão representadas, com destaque para ENGO, BINGO e RINGO. As entrevistas mostraram que essas organizações utilizam estratégias variadas. Entre essas, destaca-se a articulação do empresariado brasileiro, que promove a participação de representantes de empresas em conferências e eventos paralelos, além de traduzir as negociações climáticas para o cotidiano empresarial. Também é notável o trabalho de OSCB+ RINGO e ENGO, no acompanhamento das negociações, na divulgação de estudos científicos e na capacitação de outras partes interessadas, que visa aumentar a compreensão sobre os processos da UNFCCC. Além disso, muitas organizações se articulam com negociadores e entidades internacionais, organizando conferências de imprensa e manifestações para traduzir as negociações e pressionar os negociadores com as suas pautas e demandas. Um ponto em comum entre essas abordagens é o esforço contínuo de tradução das negociações climáticas, tanto em seu aspecto técnico quanto político, para torná-las mais acessíveis e relevantes para diferentes públicos.

A partir desse panorama, identifiquei múltiplos “Brasis” apresentados pelas OSCB+ nas conferências, que vão além da visão oficial do governo federal. Entre esses, destaca-se um “Brasil empresarial”, que busca se afirmar como provedor de soluções na agenda climática. Também emergem “Brasis científicos e

ambientalistas”, fundamentados no conhecimento técnico, que promovem desde uma economia competitiva baseada em baixo carbono até uma abordagem centrada na justiça climática e na inclusão social. Por fim, existem os “Brasis sociais”, que visam transformar o modelo de desenvolvimento em direção a uma maior equidade e amplificar as vozes de comunidades historicamente marginalizadas e mais impactadas pelas mudanças climáticas.

Reconheço, contudo, limitações na pesquisa. O escopo das OSCB+ foi restrito às organizações formalmente sediadas no Brasil, o que pode ter excluído da coleta de dados aquelas organizações não governamentais brasileiras que participaram das COPs utilizando o crachá de ONGs estrangeiras. Além disso, durante o período das COPs 21 a 24 (2015-2018), as listas oficiais de participantes dentro da delegação brasileira apresentaram lacunas, comprometendo a identificação da participação social devido à categoria de *Party Overflow*, que não era divulgada pela UNFCCC até a COP 28 (2023). Ademais, sobre o processo de realização de entrevistas, limitações de tempo e a dificuldade de retorno nos contatos resultaram na coleta de dados restrita a representantes de apenas três das nove constituencies. Ainda assim, este estudo representa um esforço inédito de mapeamento da participação brasileira nas COPs, permitindo compreender de forma mais abrangente como a sociedade civil brasileira atua nesse espaço.

Esta pesquisa não se encerra em si. A complexidade e o dinamismo das interações que compõem as COPs, somados à transformação constante desses eventos da UNFCCC – atualmente pressionada a reformar suas estruturas diante do crescimento e da proporção que alcançaram, tornando-se verdadeiras mega-COPs (Müller *et al.*, 2024; Gabbattis, 2025), e a atender às demandas históricas da sociedade civil global por maior acesso e participação nas decisões – evidenciam a necessidade de aprofundar o estudo desses espaços e formas de engajamento. Novas pesquisas são fundamentais para continuar compreendendo o papel da sociedade civil na governança global do clima e avaliar mais a fundo a qualidade dessa participação.

A realização da COP 30 no Brasil também pode propiciar reflexões sobre o futuro da participação da sociedade civil nas conferências climáticas. As três últimas edições, mesmo sendo sediadas em regimes autoritários, registraram

recordes de participação. Hoje, as COPs não se limitam mais à esfera de negociação formal sobre clima, tendo se transformando em megaeventos, nos quais a feira política tem crescido e ganhado cada vez mais destaque. Nesse contexto, o retorno da conferência a um país democrático manterá a dinâmica das mega-COPs e poderá estabelecer um novo recorde de participação, inclusive da sociedade civil global? E, sendo o evento no Brasil, a COP 30 terá a maior presença já registrada de organizações da sociedade civil nacional? Como isso influenciará qualitativamente a atuação das OSCB+?

Além disso, o retorno da UNFCCC ao seu “local de nascimento”, mais de 30 anos após a criação da Convenção na CNUMAD, poderá inaugurar um novo momento de engajamento social e popular, comparável àquele momento histórico? A Cúpula dos Povos, na COP 30, será capaz de manter e ampliar o legado do Fórum Global, consolidando-se como o maior espaço de encontro da sociedade civil global? Assim, o pós-COP 30 pode representar uma oportunidade para impulsionar novas pesquisas, possibilitando aprofundar a compreensão do dinamismo da governança global do clima, do papel da sociedade civil nesse processo e da diversidade de suas estratégias e formas de atuação nesse espaço.

Referências Bibliográficas

ANDRADE, Hanrikson de. Itamaraty exclui ONGs ambientais de delegação da COP-25. **Entre Quatro Poderes**, Brasília, 26 ago. 2019. Disponível em: <https://entrequatropoderes.blogosfera.uol.com.br/2019/08/26/itamaraty-exclui-ongs-ambientais-de-delegacao-da-cop-25/>. Acesso em: 3 mai. 2025.

ANGELO, Maurício. **Assim é, se lhe parece:** Brasil regide 50 anos em 2 no governo Temer. Fundação Heinrich Böll, Rio de Janeiro, 31 out. 2017. Disponível em: <https://br.boell.org/pt-br/2017/10/31/assim-e-se-lhe-parece-brasil-regide-50-anos-em-2-no-governo-temer>. Acesso em: 22 jun. 2025.

BÄCHTIGER, André *et al.* Deliberative Democracy: An Introduction. In: BÄCHTIGER, André *et al.* (Eds.). **The Oxford Handbook of Deliberative Democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2018. E-book. Disponível em: <https://academic.oup.com/edited-volume/28086>. Acesso em: 10 ago. 2025.

BÄCKSTRAND, Karin *et al.* Non-state actors in global climate governance: from Copenhagen to Paris and beyond. **Environmental Politics**, v. 26, n. 4, 2017, pp. 561–579.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. When emergent countries reform global governance of climate change: Brazil under Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, número especial, 2010, p. 73-90.

_____. **O Brasil na governança das grandes questões ambientais contemporâneas**. 1618, Texto para Discussão. Brasília: Ipea, 2011.

BARTLETT, Lesley & VAVRUS, Frances. Comparative Case Studies. Tradução de Ananyr Porto Fajardo. **Educação & Realidade**, v. 42, n. 3, 2017. pp. 899–920.

BEGUM, Shabana. From fossil awards to silent protests: A peek inside COP29. **The Straits Times**, Cingapura, 20 nov. 2024. Disponível em: <https://www.straitstimes.com/singapore/from-fossil-awards-to-silent-protests-a-peek-inside-cop29>. Acesso em: 20 jul. 2025.

BELANDI, Caio. IBGE atualiza estatísticas das espécies ameaçadas de extinção nos biomas brasileiros. **Agência de Notícias IBGE**, [S.I.], 24 mai. 2025. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/36972-ibge-atualiza-estatisticas-das-especies-ameacadas-de-extincao-nos-biomas-brasileiros>. Acesso em: 19 set. 2025.

BERNARDO, André. 30 anos da Rio-92: o legado da 'maior conferência ecológica de todos os tempos'. **BBC News Brasil**, Rio de Janeiro, 11 jun. 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-61752243>. Acesso em: 9 jul. 2025.

BERTIPAGLIA, Emma & WALKER, Hayley. Beyond participation: meaningful engagement of non-state actors in international organisations—lessons learnt from the process to strengthen observer engagement in the UNFCCC. In: TEIXEIRA, Rita G. *et al.* (Eds.). **Inclusive Rule-Making by International Organisations**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2025. pp. 49-82.

BEZERRA, Carla de P. *et al.* Entre a Desinstitucionalização e a Resiliência: Participação Institucional no Governo Bolsonaro. **Dados**, v. 67, n. 4, 2024. pp. e20220118.

BIERMANN, Frank *et al.* Earth system governance: a research framework. **International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics**, v. 10, 2010. pp. 277–298.

BÖHMELT, Tobias; KOUBI, Vally & BERNAUER, Thomas. Civil society participation in global governance. **European Journal Political Research**, v. 53, 2014. pp. 18–36.

BOTELHO, Cássia R. O. M. (Org). **Preservação ambiental, um discurso de todos:** da Eco 92 à Rio + 20. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012. 357 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 21 jun. 2025.

_____. **Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8490.htm. Acesso em: 15 jul. 2025.

_____. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.** Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Brasília, 31 jul. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/113019.htm. Acesso em: 21 jun. 2025.

_____. Ministério das Relações Exteriores (MRE). **Credenciamento para a Delegação Brasileira à COP29 da UNFCCC – Nota Conjunta MRE/SGPR.** Brasília: MRE, 14 jun. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/credenciamento-para-a-delegacao-brasileira-a-cop29-da-unfccc-2013-nota-conjunta-mre-sgpr. Acesso em: 21 jun. 2025.

_____. Presidência da COP 30. Nota de esclarecimento sobre acomodações em Belém. **COP 30 Brasil**, 2025. Disponível em: <https://cop30.br/pt-br/noticias-da-cop30/nota-de-esclarecimento-sobre-acomodacoes-em-belem>. Acesso em: 8 set. 2025.

BRASIL ganha 2º prêmio ‘Fóssil do Dia’ na COP 25 por ‘legitimar a grilagem de terras e a anistia do desmatamento’. **G1**, [S.l.], 11 dez. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/12/11/brasil-ganha-2o-premio-fossil-do-dia-na-cop-25-por-legitimar-a-grilagem-de-terras-e-a-anistia-do-desmatamento.ghtml>. Acesso em: 7 set. 2025.

BRAZIL CLIMATE ACTION HUB. Sobre o Hub. **Brazil Climate Action Hub**, 2022. Disponível em: <https://www.brazilclimatehub.org/sobre-o-hub/>. Acesso em: 21 jul. 2025.

CABRÉ, Miquel M. Issue-linkages to Climate Change Measured through NGO Participation in the UNFCCC. **Global Environmental Politics**, v. 11, n. 3, 2011. pp. 10-22.

CALIXTO, Bruno. O desmanche ambiental do governo Temer. **Época**, Blog do Planeta, [S.I.], 1 set. 2027. Disponível em: <https://epoca.globo.com/ciencia-e-meio-ambiente/blog-do-planeta/noticia/2017/09/o-desmanche-ambiental-do-governo-temer.html>. Acesso em: 22 jul. 2025.

CARDOSO, Alessandra. **Desmonte da legislação ambiental e do Estado:** dois lados de uma mesma moeda. Fundação Heinrich Böll, Rio de Janeiro, 1 nov. 2017. Disponível em: <https://br.boell.org/pt-br/2017/11/01/desmonte-da-legislacao-ambiental-e-do-estado-dois-lados-de-uma-mesma-moeda>. Acesso em: 22 jun. 2025.

CAMARGO, Suzana. Manifestantes protestam na COP28 contra exploração de petróleo na Amazônia. **Conexão Planeta**, 4 dez. 2023. Disponível em: <https://conexaoplaneta.com.br/blog/manifestantes-protestam-na-cop28-contra-exploracao-de-petroleo-na-amazonia/>. Acesso em: 10 set. 2025.

CHATTERJEE, Pratap & FINGER, Matthias. Part II: Non-governmental organizations. In: **The Earth brokers: Power, politics and world development**. Nova York: Routledge, 2013. pp. 63–104.

CLIMATE ACTION NETWORK (CAN). First Fossil of the Day awards of COP29 to be presented to G7. CAN, 15 nov. 2024. Disponível em: <https://climatenetwork.org/2024/11/15/first-fossil-of-the-day-award-of-cop29-to-be-presented-to-g7/>. Acesso em: 21 jul. 2025.

CONCEIÇÃO SANTOS, Raquel. Contestando a norma do desenvolvimento sustentável: a participação do ‘Grupo Diálogo Interreligioso’ na Conferência Rio-92. **Perspectivas Sociais**, v. 10, n. 2, 2024. pp. 153–176.

CONSELHO EMPRESARIAL BRASILEIRO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (CEBDS). CEBDS e 51 grandes empresas associadas assinam carta de urgência para criação do mercado regulado de carbono. **CEBDS**, 5 jun. 2024. Disponível em: <https://cebds.org/release/cebds-e-51-grandes-empresas-associadas-assinam-carta-de-urgencia-para-criacao-do-mercado-regulado-de-carbono/>. Acesso em: 23 jun. 2025.

_____. Associadas. **CEBDS**, 2025. Disponível em: <https://cebds.org/associe-se/>. Acesso em: 23 jun. 2025.

CORRÊA, Alessandra. Estudo diz que 20 empresas respondem por um terço de toda a emissão de CO2 no mundo; Petrobras está na lista. **BBC News Brasil**, 10 out. 2019. Disponível em: www.bbc.com/portuguese/geral-49992174. Acesso em: 16 jul. 2025.

CORRÊA do LAGO, André A. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo:** O Brasil e as Três Conferências Ambientais das Nações Unidas. Brasília: FUNAG, 2006. 276 p.

COX, Robert W. Civil society at the turn of the millennium: prospects for an alternative world order. **Review of international studies**, v. 25, n. 1, 1999. pp. 3–28.

CRESWELL, John W. & CRESWELL, J. David. **Projeto de Pesquisa:** Métodos Qualitativo, Quantitativo e Misto. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2021. 296 p.

REDE MULHER. Cunhary Informa: boletim bimestral da Rede Mulher. **Rede Mulher**, Ano I, n. 3, jul. 1992. 8 p. Disponível em: <http://www.cpvsp.org.br/upload/periodicos/pdf/PCUNHSP071992003.pdf>. Acesso em: 06 jul. 2025.

CÚPULA dos Povos Rumo À Cop30 – Carta Política e Adesão de Novas Organizações e Movimentos. **ClimaInfo**, [s.l.], 11 ago. 2024. Disponível em: <https://climainfo.org.br/2024/08/11/cupula-dos-povos-rumo-a-cop30-carta-politica-e-adesao-de-novas-organizacoes-e-movimentos/>. Último acesso em: 16 mar. 2025.

CÚPULA DOS POVOS RUMO À COP30. Cúpula. **Cúpula dos Povos COP30**, 2025. Disponível em: <https://cupuladospovoscop30.org/cupula/>. Acesso em: 15 jul. 2025.

DBNDIALOGUESRIO20. MARCOS TERENA UNCED PART1. Youtube, 13 jun. 2012. 14min10s. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=aer4sc_Y2gs. Acesso em: 16 jul. 2025.

DEMAND CLIMATE JUSTICE (DCJ). Quotes from the People's Plenary at COP29. **DCJ**, 2024. Disponível em: <https://demandclimatejustice.org/2024/11/21/quotes-from-the-peoples-plenary-at-cop29/>. Acesso em: 23 mai. 2025.

_____. About. **DCJ**, 2025. Disponível em: <https://demandclimatejustice.org/about/>. Acesso em: 23 mai. 2025.

EASTWOOD, Lauren. Climate change negotiations and civil society participation: Shifting and contested terrain. **Theory in Action**, v. 4, n. 1, 2011. pp. 8–37.

ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (EIU). **Democracy Index 2024:** What's wrong with representative democracy? The Economist Intelligence Unit Limited, 2025. Disponível em: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2024/>. Acesso em: 12 set. 2025.

ENTREVISTADE 1. Entrevista concedida à autora, por videoconferência. Rio de Janeiro, 10 jun. 2025.

ENTREVISTADE 2. Entrevista concedida à autora, por videoconferência. Rio de Janeiro, 30 mai. 2025.

ENTREVISTADE 3. Entrevista concedida à autora, por videoconferência. Rio de Janeiro, 11 jun. 2025.

ENTREVISTADE 4. Entrevista concedida à autora, por videoconferência. Rio de Janeiro, 23 jun. 2025.

ENTREVISTADE 5. Entrevista concedida à autora, por videoconferência. Rio de Janeiro, 09 jun. 2025.

ENTREVISTA DE 6. Entrevista concedida à autora, presencial. Rio de Janeiro, 12 jun. 2025.

FERNANDES, Cesil. “Menina que calou o mundo” na Rio+20. **DW**, [S.1.], 18 jun. 2012. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/menina-que-calou-o-mundo-na-eco-92-retorna-ao-rio-20-anos-depois/a-16028813>. Acesso em: 15 jul. 2025.

FRAZÃO, Felipe. Governo escalou ABIN para monitorar ONGs e participantes em evento climático. **Uol**, Brasília, 11 out. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2020/10/11/governo-escalou-abin-para-monitorar-ongs-e-participantes-em-evento-climatico.htm>. Acesso em: 10 ago. 2025.

FÓRUM BRASILEIRO DE ONGS E MOVIMENTOS SOCIAIS PARA O MEIO AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO (FBOMS). Quem Somos. **FBOMS**, 2025. Disponível em: <https://fboms.org.br/quem-somos/>. Acesso em: 24 jul. 2025.

GABBATISSL, Josh. COP experts: How could the UN climate talks be reformed? **Carbon Brief**, Londres, 11 ago. 2025. Disponível em: <https://www.carbonbrief.org/cop-experts-how-could-the-un-climate-talks-be-reformed/>. Acesso em: 29 ago. 2025.

GABEIRA, Fernando. Terena discursa no Riocentro e pede fundo da ONU para índios. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 11 jun. 1992. Disponível em: https://documentacao.socioambiental.org/noticias/anexo_noticia/56957_20221129_140016.PDF. Acesso em: 16 jul. 2025.

GLOBAL WITNESS. 2,253 land and environmental defenders were killed or disappeared between 2012 and 2024. **Global Witness**, 2025. Disponível em: <https://globalwitness.org/en/campaigns/land-and-environmental-defenders/in-numbers-lethal-attacks-against-defenders-since-2012/>. Acesso em: 19 set. 2025.

GROBA, Paula. Brasil é confirmado como sede da COP 30 em 2025. **Senado Notícias**, [S.1.], 12 dez. 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/12/12/brasil-e-confirmado-como-sede-da-cop-30-em-2025>. Acesso em: 10 set. 2025.

GRUPO CARTA DE BELÉM (GCB). **Carta de Belém**, 2-3 out., 2009. Disponível em: <https://www.cartadebelem.org.br/wp-content/uploads/2020/07/carta-de-belem-A-CARTA.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2025.

_____. Sobre o Grupo Carta de Belém. **GCB**, 2025. Disponível em: <https://www.cartadebelem.org.br/about/>. Acesso em: 23 jul. 2025.

GUPTA, Joyeeta. **The History of Global Climate Governance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. 264 p.

HARRISON, Gabriel. Explainer: What is the Bonn Climate Change Conference? **Belfer Center for Science and International Affairs** (Harvard Kennedy School), 30 mai. 2024. Disponível em: <https://www.belfercenter.org/publication/explainer-what-bonn-climate-change-conference>. Acesso em: 10 ago. 2025.

HILL, Alice C. What Is Climate Week? **Council on Foreign Relations (CFR)**, 20 set. 2024. Disponível em: <https://www.cfr.org/expert-brief/what-climate-week>. Acesso em: 11 ago. 2025.

HOWELL, Jude & PEARCE, Jenny. **Civil society & development**: A critical exploration. London: Lynne Rienner Publishers, 2001. 267 p.

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

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (Inesc). Manifesto do Grupo Carta de Belém critica falsas soluções para a questão climática. **Inesc**, [S.l.], 18 out. 2021. Disponível: <https://inesc.org.br/manifesto-assinado-pelo-grupo-carta-de-belem-critica-falsas-solucoes-para-a-questao-climatica/>. Acesso em: 8 set. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). **Mapa das Organizações da Sociedade Civil**. Disponível em: <https://mapaosc.ipea.gov.br/mapa>. Acesso em: 12 set. 2025.

JORDAN, Andrew *et al.* Governing Climate Change Polycentrically: Setting the Scene. In: JORDAN, Andrew *et al.* (Eds.). **Governing Climate Change**: Polycentricity in Action? Cambridge: Cambridge University Press, 2018. pp. 3–26.

KEOHANE, Robert O. Institutional Theory and the Realist Challenge After the Cold War. In: BALDWIN, David A. (ed.). **Neorealism and Neoliberalism**: The Contemporary Debate. Nova York: Columbia University Press, 1993. pp. 269–300.

KEOHANE, Robert O. & NYE, Joseph. **Power and Interdependence**: World Politics in Transition. 4ª edição. Boston: Longman, 2012. 368 p.

KEOHANE, Robert O. & VICTOR, David G. The Regime Complex for Climate Change. **Perspectives on Politics**, v. 9, n. 1, 2011. pp. 7–23.

KOINOVA, Maria *et al.* It's ordered chaos: What really makes polycentrism work. **International Studies Review**, v. 23, n. 4, 2021. pp. 1988–2018.

KOTTASOVÁ, Ivana & FOX, Kara. Global day of action to demand climate justice. **CNN**, Atlanta, 6 nov. 2021. Disponível em: <https://edition.cnn.com/world/live-news/cop26-summit-2021-protests-11-06-21-intl>. Acesso em: 10 jul. 2025.

KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 20, n. 42, jul. 2012. pp. 93–110.

LOPES, Léo. Lula afirma que irá propor à ONU realização da COP30 na Amazônia, em 2025. **CNN Brasil**, São Paulo, 16 nov. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/lula-propor-onu-realizacao-da-cop30-na-amazonia-em-2025/>. Acesso em: 10 set. 2025.

LÜTZ, Susanne *et al.* Climate Policy. In: **The European Union as a Global Actor – Springer Texts in Political Science and International Relations**. Cham: Springer, 2021. pp. 169–214.

MANSBRIDGE, Jane *et al.* A systemic approach to deliberative democracy. In: PARKINSON, John & MANSBRIDGE, Jane (Eds.). **Deliberative systems: Deliberative democracy at the large scale**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. pp. 1–26.

MATTOS, Beatriz R. B. A Caminho da Transição Energética? O papel dos atores e interesses privados em meio à governança policêntrica do clima. **BPC Papers**, v. 6, 2019. pp. 1–24.

MATTOS, Beatriz R. B. & GRION, Diogo. A flexibilização socioambiental no Brasil e os investimentos internacionais. **Radar Socioambiental Nº 16**, ago-set 2017. Disponível em: <https://bricspolicycenter.org/publications/flexibilizacao-socioambiental-no-brasil-e-os-investimentos-internacionais/>. Acesso em: 23 jul. 2025.

MARTINS, Vinicius & BORGES, Pedro. Manifestantes ‘silenciados’ cobram maior financiamento climático durante COP29. **Alma Preta**, São Paulo, 16 nov. 2024. Disponível em: <https://almapreta.com.br/sessao/politica/manifestantes-silenciados-cobram-maior-financiamento-climatico-durante-cop29/>. Acesso em: 21 jul. 2025.

MCSWEENEY, Robert. Analysis: How delegations at COP climate summits have changed over time. **Carbon Brief**, Londres, 27 out. 2021. Disponível em: <https://www.carbonbrief.org/analysis-how-delegations-at-cop-climate-summits-have-changed-over-time>. Acesso em: 30 mai. 2025.

MCSWEENEY, Robert & VIISAINEN, Verner. Analysis: Which countries have sent the most delegates to COP29? **Carbon Brief**, Londres, 12 nov. 2024. Disponível em: <https://www.carbonbrief.org/analysis-which-countries-have-sent-the-most-delegates-to-cop29/>. Acesso em: 15 mai. 2025.

MELBER, Henning. Whose World? Development, Civil Society, Development Studies and (Not Only) Scholar Activists. **Third World Quarterly**, v. 35, n. 6, 2014. pp. 1082–1097.

MELLO, Maria Beatriz P. O lugar onde acontece: a participação de atores não estatais na delegação oficial brasileira ao longo das conferências internacionais sobre mudanças climáticas. 2022. 130 f. **Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais)** – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

MENDONÇA, Ricardo F. *et al.* Deliberative ecologies: A relational critique of deliberative systems. **European Political Science Review**, v. 16, n. 3, 2024. pp. 333–350.

MIRANDA DIAS, Cintia M. **Abordagem policêntrica para lidar com as mudanças climáticas:** o caso do Plano Nacional de Agricultura de Baixa Emissão de Carbono (Plano ABC). Tese (Doutorado em Planejamento Energético) - Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE/UFRJ), 2018. 196 p.

MISCHE, Patricia M. & RIBEIRO, Mauricio A. Ecological security and the United Nations system. In: ALGER, Chadwick F. (Ed.). **The Future of the United Nations System: Potential for the Twenty-first Century**. Nova York: United Nations University Press, 1998. pp. 315–356.

MORENO, Camila. Inteligência Artificial para ação climática: o novo elefante na sala da COP28. **Le Monde Diplomatique Brasil**, [S.l.], 19 dez. 2023. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/inteligencia-artificial-ia-clima-cop28/>. Acesso em: 7 set. 2025.

MORENO, Camila *et al.* **Mapa do Caminho para a COP 26:** Questões chave para jornalistas. Grupo Carta de Belém, 29 out. 2021. Disponível em: https://www.cartadebelem.org.br/wp-content/uploads/2021/11/CB_01-Ebook-02.pdf. Acesso em: 12 set. 2025.

MORRISON, Tiffany H. *et al.* The black box of power in polycentric environmental governance. **Global Environmental Change**, v. 57, n. 101934, 2019. pp. 1–8.

MUÇOUÇAH, Paulo S. Os movimentos populares e a questão ambiental. **Proposta: Experiências em Educação Popular**, Ano XVII, n. 56, 1993. pp. 33–36.

MÜLLER, Benito *et al.* Quo Vadis COP? Future Arrangements for Intergovernmental Meetings under the UNFCCC – Settled and Fit for Purpose. **European Capacity Building Initiative (ECBI) - Policy Report**, mar. 2021. Disponível em: https://ecbi.org/sites/default/files/Quo%20Vadis%20COP_0.pdf. Acesso em: 21 jun. 2025.

_____. Quo Vadis COP? Future Arrangements for Intergovernmental Meetings under the UNFCCC – Settled and Fit for Purpose. 2024 Update. **European Capacity Building Initiative (ECBI) - Policy Report**, dez. 2024. Disponível em: <https://ecbi.org/sites/default/files/QVC%202024%20Update.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2025.

NEDERVEEN PIETERSE, Jan. **Development theory**. Second Edition. London: Sage Publications, 2010. 252 p.

NOVA regra de credenciamento da COP 25 distancia sociedade civil. **Jornal da USP**, São Paulo, 4 out. 2019. Disponível em: <https://jornal.usp.br/atualidades/nova-regra-de-credenciamento-da-cop-25-distancia-sociedade-civil/>. Acesso em: 8 jun. 2025.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA (OC). **Nunca Mais Outra Vez – 4 anos de desmonte ambiental sob Jair Bolsonaro**. [S.l.], mai. 2023. Disponível em: https://oc.eco.br/wp-content/uploads/2023/03/AF_reduzido_20220323_individuais_nunca-mais-outra-vez-1.pdf. Acesso em: 14 jul. 2024.

_____. O Observatório do Clima. **OC**, 2025. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/o-observatorio-do-clima/>. Acesso em: 21 jun. 2025.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA (OC) & LACLIMA. **Acordo de Paris: Um Guia para os Perplexos**, 2025. Julho 2025. Disponível em: https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2025/07/guia_dos_perplexos_2025_v2.pdf?swcfpc=1. Acesso em: 09 jul. 2025.

OKEREKE, Chukwumerije; BULKELEY, Harriet & SCHROEDER, Heike. Conceptualizing Climate Governance Beyond the International Regime. **Global Environmental Politics**, v. 9, n. 1, 2009. pp. 58–78.

OLIVEIRA, Vinicius. COP29: em protesto silencioso, Greenpeace pede que grandes poluidores paguem pelo financiamento climático. **Greenpeace**, 17 nov. 2024. Disponível em: <https://www.greenpeace.org/brasil/imprensa/cop29-em-protesto-silencioso-greenpeace-pede-que-grandes-poluidores-paguem-pelo-financiamento-climatico/>. Acesso em: 10 ago. 2025.

OLIVEIRA, Victor & SILVA, Elaine. Entenda o papel da Conferência de Bonn, encontro crucial para a COP30 no Brasil. **Alma Preta Jornalismo**, 19 jun. 2025. Disponível em: <https://almapreta.com.br/sessao/cotidiano/entenda-o-papel-da-conferencia-de-bonn-encontro-crucial-para-a-cop30-no-brasil/>. Acesso em: 10 ago. 2025.

OSTROM, Elinor. Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change. **Global Environmental Change**, v. 20, n. 4, 2010, p. 550-557.

O’NEILL, Kate & HAAS, Peter M. Being There: International Negotiations as Study Sites in Global Environmental Politics. **Global Environmental Politics**, v. 19, n. 2, 2019. pp. 4–13.

PATERSON, Matthew. Using Negotiation Sites for Richer Collection of Network Data. **Global Environmental Politics**, v. 19, n. 2, 2019. pp. 81–92.

PICKERING, Jonathan. Deliberative Ecologies: Complexity and Social–Ecological Dynamics in International Environmental Negotiations. **Global Environmental Politics**, v. 19, n. 2, 2019. pp. 61–80.

PICKERING, Jonathan *et al.* Democratising sustainability transformations: Assessing the transformative potential of democratic practices in environmental governance. **Earth System Governance**, v. 11, n. 100131, 2022. pp. 1–14.

PRESIDENTE DA COP30 promete ir à Cúpula dos Povos e levar declaração dos movimentos à conferência. **Brasil de Fato**, São Paulo, 12 ago. 2025. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2025/08/12/presidente-da-cop30-promete-ir-a-cupula-dos-povos-e-levar-declaracao-dos-movimentos-a-conferencia/>. Acesso em: 7 set. 2025.

PROLO, Caroline D. De Bonn para o mundo: a COP não é mais só dos governos. **Reset**, [S.L.], 4 jul. 2025. Disponível em: <https://capitalreset.uol.com.br/opiniao/de-bonn-para-o-mundo-a-cop-nao-e-mais-so-dos-governos/>. Acesso em: 22 ago. 2025.

SANCHES, Carlos & ALVARENGA, Luciana. RIO 92: o Futuro do Mundo no Fórum Global. Youtube, 12 set. 2023. 30min. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=hpEHK1dYEQ8>. Acesso em: 16 jul. 2025.

RIO+20. O que é a Cúpula dos Povos? **Rio+20**, 2012. Disponível em: <http://www.rio20.gov.br/sobre-a-rio-mais-20/o-que-e-cupula-dos-povos.html>. Acesso em: 14 jul. 2025.

RISSE, Thomas. Arguing and Deliberation in International Relations. In: BÄCHTIGER, André *et al.* (Eds.). **The Oxford Handbook of Deliberative Democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2018. E-book. Disponível em: <https://academic.oup.com/edited-volume/28086>. Acesso em: 10 ago. 2025.

SANTOS, Maureen. O complexo debate internacional sobre o REDD. **Fundação Heinrich Böll Brasil**, Rio de Janeiro, 29 nov. 2015. Disponível em: <https://br.boell.org/pt-br/2015/11/29/o-complexo-debate-internacional-sobre-o-redd>. Acesso em: 5 set. 2025.

SCHOENER, Thomas W. Ecological Niche. In: LEVIN, Simon A. *et al.* **The Princeton Guide to Ecology**. Princeton: Princeton University Press, 2009. pp. 22–39.

SCHOLTE, Jan A. Civil society and democracy in global governance. **Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations**, v. 8, n. 3, 2022. pp. 281–304.

SCHROEDER, Heike & LOVELL, Heather. The role of non-nation-state actors and side events in the international climate negotiations. **Climate Policy**, v. 12, n. 1, 2012. pp. 23–37. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14693062.2011.579328>. Acesso em: 2 ago. 2025.

SIQUEIRA, Isabel R. Introdução – Sobre metodologias, métodos e tempos difíceis. In: SIQUEIRA, Isabel R. & COSTA, Vítor S. (Orgs.). **Metodologia e relações internacionais: debates contemporâneos**. Vol. IV. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, 2023. pp. 9–14. E-book. Disponível em: <https://www.editora.puc-rio.br/media/Metodologia%20e%20RI-V4-P4.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2025.

SMITH, Courtney B. Civil Society and the Private Sector. In: **Politics and Process at the United Nations: The Global Dance**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2006. pp. 109–138.

STEVENSON, Hayley & DRYZEK, John S. **Democratizing global climate governance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. 256 p.

THÖRN, Håkan & MOKSNES, Heidi. Global civil society – beyond the “good” and the “bad”. In: THÖRN, Håkan & MOKSNES, Heidi (Eds.). **Global Civil Society: Shifting Powers in a Shifting World**. Uppsala: Uppsala Centre for Sustainable Development, 2012. pp. 3–7.

TSAI, David *et al.* Análise das emissões de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas climáticas do Brasil: 1970-2023. **Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG)**, 2024. Disponível em: <https://seeg.eco.br/wp-content/uploads/2024/11/SEEG-RELATORIO-ANALITICO-12.pdf>. Acesso em: 19 set. 2025.

UNITED NATIONS. Listen to the Children - Severn Cullis-Suzuki's famous speech on the environment (1992). Youtube, 27 out. 2017. 8min27s. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=JGdS8ts63Ck>. Acesso em: 16 jul. 2025.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP). **Emissions Gap Report 2024**: No more hot air...please! With a massive gap between rhetoric and reality, countries draft new climate commitments. Nairobi, 2014. Disponível em: <https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2024>. Acesso em: 1 ago. 2025.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC). Rio de Janeiro, 14 jun. 1992. Disponível em: https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf. Acesso em: 25 jun. 2025.

_____. **Directory of participants (COP 1)**. FCCC/1995/INF.5/Rev.2. 6 abr. 1996 (1996a). Disponível em: <https://unfccc.int/documents/1175>. Acesso em: 12 mai. 2025.

_____. **List of participants (COP 2)**. FCCC/CP/1996/INF.2. 19 jul. 1996 (1996b). Disponível em: <https://unfccc.int/documents/1330>. Acesso em: 12 mai. 2025.

_____. **List of participants (COP 3)**. FCCC/CP/1997/INF.5. 9 dez. 1997 (1997a). Disponível em: <https://unfccc.int/documents/1323>. Acesso em: 12 mai. 2025.

_____. **Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change**. 10 dez. 1997 (1997b). Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2022.

_____. **List of participants (COP 4)**. FCCC/CP/1998/INF.8. 12 nov. 1998. Disponível em: <https://unfccc.int/documents/1632>. Acesso em: 12 mai. 2025.

_____. **List of participants (COP 5)**. FCCC/CP/1999/INF.3. 4 nov. 1999. Disponível em: <https://unfccc.int/documents/1555>. Acesso em: 12 mai. 2025.

_____. **List of participants (COP 6)**. FCCC/CP/2000/INF.2. 24 nov. 2000. Disponível em: <https://unfccc.int/documents/1865>. Acesso em: 12 mai. 2025.

_____. **List of participants (COP 6, Part 2)**. FCCC/CP/2001/INF.2. 26 jul. 2001 (2001a). Disponível em: <https://unfccc.int/documents/2121>. Acesso em: 12 mai. 2025.

_____. **List of participants (COP 7)**. FCCC/CP/2001/INF.4. 8 nov. 2001 (2001b). Disponível em: <https://unfccc.int/documents/2496>. Acesso em: 12 mai. 2025.

_____. **List of participants (COP 8)**. FCCC/CP/2002/INF.2. 1 nov. 2002. Disponível em: <https://unfccc.int/documents/2972>. Acesso em: 12 mai. 2025.

_____. **List of participants (COP 9).** FCCC/CP/2003/INF.1. 11 dez. 2003. Disponível em: <https://unfccc.int/documents/3541>. Acesso em: 12 mai. 2025.

_____. **List of participants (COP 10).** FCCC/CP/2004/INF.3. 17 dez. 2004. Disponível em: <https://unfccc.int/documents/3827>. Acesso em: 12 mai. 2025.

_____. **List of participants, Part One (COP 11).** FCCC/CP/2005/INF.1 (Part 1). 9 dez. 2005 (2005a). Disponível em: <https://unfccc.int/documents/4138>. Acesso em: 12 mai. 2025.

_____. **List of participants, Part Two (COP 11).** FCCC/CP/2005/INF.1 (Part 2). 9 dez. 2005 (2005b). Disponível em: <https://unfccc.int/documents/4139>. Acesso em: 12 mai. 2025.

_____. **List of participants (COP 12).** FCCC/CP/2006/INF.1. 16 nov. 2006. Disponível em: <https://unfccc.int/documents/4558>. Acesso em: 12 mai. 2025.

_____. **List of participants, Part 1 (COP 13).** FCCC/CP/2007/INF.1 (Part 1). 14 dez. 2007 (2007a). Disponível em: <https://unfccc.int/documents/5006>. Acesso em: 12 mai. 2025.

_____. **List of participants, Part 2 (COP 13).** FCCC/CP/2007/INF.1 (Part 2). 14 dez. 2007 (2007b). Disponível em: <https://unfccc.int/documents/5007>. Acesso em: 12 mai. 2025.

_____. **List of participants, Part 1 (COP 14).** FCCC/CP/2008/INF.1 (Part 1). 11 dez. 2008 (2008a). Disponível em: <https://unfccc.int/documents/5459>. Acesso em: 12 mai. 2025.

_____. **List of participants, Part 2 (COP 14).** FCCC/CP/2008/INF.1 (Part 2). 11 dez. 2008 (2008b). Disponível em: <https://unfccc.int/documents/5460>. Acesso em: 12 mai. 2025.

_____. **List of participants, Part One (COP 15).** Parties (A-O). FCCC/CP/2009/INF.1 (Part 1). 16 mar. 2010 (2010a). Disponível em: <https://unfccc.int/documents/6107>. Acesso em: 12 mai. 2025.

_____. **List of participants, Part Two (COP 15).** Parties (P-Z); Observer States; Entities having received a standing invitation to participate as observers in the sessions and the

work of the General Assembly and maintaining permanent observer missions at Headquarters; United Nations Secretariat units and bodies; Specialized agencies and related organizations; Intergovernmental organizations; Non-governmental organizations (A-D). FCCC/CP/2009/INF.1 (Part 2). 16 mar. 2010 (2010b). Disponível em: <https://unfccc.int/documents/6108>. Acesso em: 12 mai. 2025.

_____. **List of participants, Part Three (COP 15).** Non-governmental organizations (E-Z). FCCC/CP/2009/INF.1 (Part 3). 16 mar. 2010 (2010c). Disponível em: <https://unfccc.int/documents/6109>. Acesso em: 12 mai. 2025.

_____. **List of participants, Part One (COP 16).** Parties: Afghanistan-Myanmar. FCCC/CP/2010/INF.1 (Part 1). 10 dez. 2010 (2010d). Disponível em: <https://unfccc.int/documents/6498>. Acesso em: 12 mai. 2025.

_____. **List of participants, Part Three (COP 16).** Non-governmental organizations. FCCC/CP/2010/INF.1 (Part 1). 10 dez. 2010 (2010e). Disponível em: <https://unfccc.int/documents/6500>. Acesso em: 12 mai. 2025.

_____. **List of participants, Part One (COP 17).** Parties: Afghanistan - Panama. FCCC/CP/2011/INF.3 (Part 1). 8 dez. 2011 (2011a). Disponível em: <https://unfccc.int/documents/6989>. Acesso em: 12 mai. 2025.

_____. **List of participants, Part Two (COP 17).** Parties: Papua New Guinea - Zimbabwe. Observer States; Entities having received a standing invitation to participate as observers in the sessions and the work of the General Assembly and maintaining permanent observer missions at Headquarters; United Nations Secretariat units and bodies; Specialized agencies and related organizations; Intergovernmental organizations; Non-governmental organizations (Aarhus University - Cooperation internationale pour le développement et la solidarité). FCCC/CP/2011/INF.3 (Part 2). 8 dez. 2011 (2011b). Disponível em: <https://unfccc.int/documents/6990>. Acesso em: 12 mai. 2025.

_____. **List of participants, Part Three (COP 17).** Non-governmental organizations (Coordinating Body of Indigenous Organizations of the amazon Basin - Young Power in Social Action). FCCC/CP/2011/INF.3 (Part 3). 8 dez. 2011 (2011c). Disponível em: <https://unfccc.int/documents/6991>. Acesso em: 12 mai. 2025.

_____. **List of participants (COP 18).** FCCC/CP/2012/INF.2. 7 dez. 2012. Disponível em: <https://unfccc.int/documents/7611>. Acesso em: 12 mai. 2025.

_____. **List of participants (COP 19).** FCCC/CP/2013/INF.4. 21 nov. 2013. Disponível em: <https://unfccc.int/documents/8063>. Acesso em: 12 mai. 2025.

_____. **List of participants (COP 20).** FCCC/CP/2014/INF.2. 12 dez. 2014. Disponível em: <https://unfccc.int/documents/8579>. Acesso em: 12 mai. 2025.

_____. **List of participants, Part One (COP 21).** Parties: Afghanistan – Lao People's Democratic Republic. FCCC/CP/2015/INF.3 (Part 1). 11 dez. 2015 (2015a). Disponível em: <https://unfccc.int/documents/8984>. Acesso em: 12 mai. 2025.

_____. **List of participants, Part Three (COP 21).** Intergovernmental organizations (East African Community – The Regional Organization for the Conservation of the Environment of the Red Sea and Gulf of Aden); non-governmental organizations. FCCC/CP/2015/INF.3 (Part 3). 11 dez. 2015 (2015b). Disponível em: <https://unfccc.int/documents/9058>. Acesso em: 12 mai. 2025.

_____. **Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change.** 12 dez. 2015 (2015c). Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf. Acesso em: 30 jun. 2025.

_____. **List of participants, Part One (COP 22).** FCCC/CP/2016/INF.3 (Part 1). 18 nov. 2016 (2016a). Disponível em: <https://unfccc.int/documents/9494>. Acesso em: 12 mai. 2025.

_____. **List of participants, Part Three (COP 22).** FCCC/CP/2016/INF.3 (Part 3). 18 nov. 2016 (2016b). Disponível em: <https://unfccc.int/documents/28143>. Acesso em: 12 mai. 2025.

_____. **List of participants (COP 23).** FCCC/CP/2017/INF.4. 17 nov. 2017. Disponível em: <https://unfccc.int/documents/28363>. Acesso em: 12 mai. 2025.

_____. **List of participants (COP 24).** FCCC/CP/2018/INF.3. 14 dez. 2018. Disponível em: <https://unfccc.int/documents/187488>. Acesso em: 12 mai. 2025.

_____. **List of participants (COP 25).** FCCC/CP/2019/INF.4. 13 dez. 2019. Disponível em: <https://unfccc.int/documents/184482>. Acesso em: 12 mai. 2025.

_____. **List of participants, Part One (COP 26).** Parties and Observer States. FCCC/CP/2021/INF.3 (Part I). 23 nov. 2021 (2021a). Disponível em: <https://unfccc.int/documents/323052>. Acesso em: 12 mai. 2025.

_____. **List of participants, Part Two (COP 26).** United Nations Secretariat units and

bodies, specialized agencies and related organizations, intergovernmental organizations and non-governmental organizations. FCCC/CP/2021/INF.3 (Part II). 23 nov. 2021 (2021b). Disponível em: <https://unfccc.int/documents/323053>. Acesso em: 12 mai. 2025.

_____. **Constituencies and you:** Non-governmental organization constituencies. Bonn, mai. 2022 (2022a). Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/constituencies_and_you.pdf. Acesso em: 21 jun. 2025.

_____. **List of participants, Part One (COP 27).** Parties and Observer States. FCCC/CP/2022/INF.3 (Part I). 2 dez. 2022 (2022b). Disponível em: <https://unfccc.int/documents/624508>. Acesso em: 13 mai. 2025.

_____. **List of participants, Part Two (COP 27).** United Nations Secretariat units and bodies, specialized agencies and related organizations, intergovernmental organizations and non-governmental organizations. FCCC/CP/2022/INF.3 (Part II). 2 dez. 2022 (2022c). Disponível em: <https://unfccc.int/documents/624509>. Acesso em: 13 mai. 2025.

_____. **UNFCCC Standard admission process for non-governmental organizations (NGOs).** Bonn, 27 mar. 2023 (2023a). Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/standard_admission_process_ngos_en.pdf. Acesso em: 21 jun. 2025.

_____. **Message to Parties and Observers:** Changed timeline for the assessment of applications from organizations for admission as observers to the UNFCCC process. Index: C&E/MTP/O/Observer application process. Bonn, 6 jul. 2023 (2023b). Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/MTP_Admission_Timeline.pdf. Acesso em: 21 jun. 2025.

_____. **List of participants (COP 28).** FCCC/CP/2023/INF.3. 22 dez. 2023 (2023c). Disponível em: <https://unfccc.int/documents/636676>. Acesso em: 13 mai. 2025.

_____. **Observer Handbook for COP 29.** Baku, 2 set. 2024 (2024a). Disponível em: <https://unfccc.int/documents/640649>. Acesso em: 19 jul. 2025.

_____. Global Forest Coalition Event, COP 29 Daily Programme, 20 nov. 2024 (2024b). UNFCCC, 2024c. Disponível em: <https://unfccc.int/event/global-forest-coalition-17>. Acesso em: 20 jul. 2025.

_____. **List of participants (COP 29).** FCCC/CP/2024/INF.2. 5 dez. 2024 (2024c). Disponível em: <https://unfccc.int/documents/644762>. Acesso em: 13 mai. 2025.

_____. Admitted NGOs. **UNFCCC**, 2025 (2025a). Disponível em: <https://unfccc.int/process-and-meetings/parties-non-party-stakeholders/non-party-stakeholders/overview/admitted-ngos#eq-2>. Acesso em: 22 fev. 2025.

_____. Changes to the registration system and process. **UNFCCC**, 2025 (2025b). Disponível em: <https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/the-big-picture/changes-to-the-registration-system-and-process#Can-applicants-opt-out-from-answering-the-questions-1>. Acesso em: 19 mai. 2025.

_____. Climate Weeks. **UNFCCC**, 2025 (2025c). Disponível em: <https://unfccc.int/topics/climate-weeks>. Acesso em: 10 ago. 2025.

_____. Statistics on Admission. **UNFCCC**, 2025 (2025d). Disponível em: <https://unfccc.int/process-and-meetings/parties-non-party-stakeholders/non-party-stakeholders/statistics-on-non-party-stakeholders/statistics-on-admission>. Acesso em: 20 mai. 2025.

_____. What are United Nations Climate Change Conferences? **UNFCCC**, 2025 (2025e). Disponível em: <https://unfccc.int/process-and-meetings/what-are-united-nations-climate-change-conferences>. Acesso em: 18 jul. 2025.

VAN ROOY, Alison. The Civil Society Thing: Who, What, Why, Where, How? In: VAN ROOY, Alison. **The global legitimacy game**: Civil society, globalization and protest. New York: Palgrave MacMillan, 2004. pp. 5–32.

WALKER, Hayley & GROEN, Lisanne. Access and Meaningful Participation of Non-State Actors in the UNFCCC Process: Path-Dependencies in the Era of ‘Mega-COPs.’ **Climate Policy**, jul. 2025. pp. 1–13.

ZANCHETTA, Maria I.; TELLES, Pedro & BARRETO, Ricardo. **Radar Rio+20**: Por dentro da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável. São Paulo, nov. de 2011. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2014/05/radarRio20-baixares.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2025.

Anexo I

Roteiro para as entrevistas semiestruturadas

Momento 1: Conhecer a/e/o representante e a organização entrevistada

1. Peço que se apresente e diga há quanto tempo faz parte da sua organização da sociedade civil.
2. Qual é o engajamento da organização com a temática das mudanças do clima?
3. Qual foi a primeira COP da sua organização? E há quanto tempo acompanha as COPs de clima?

Momento 2: Compreender de forma mais profunda a relação da organização entrevistada com as Conferências das Partes da UNFCCC

1. Como entende que a sua organização se faz presente nos espaços das COPs UNFCCC? Quais são os seus principais objetivos lá? E de quais estratégias faz uso para alcançar esses objetivos?
2. Considera que seus objetivos de participação nas COPs foram alcançados?
3. Percebe alguma mudança no seu engajamento da sua organização nas COPs ao longo dos seus anos de participação? Alguma mudança de interesse, objetivo ou estratégia?

Momento 3: Entender sobre diferentes formas de participação no espaço das COPs, a partir da entrada como parte da delegação brasileira (crachá rosa) ou como Não-Parte observadora (NGO, crachá amarelo), e se há alguma diferença prática

1. Como a sua organização entra nas COPs? Como Parte da delegação brasileira ou como Não-Parte observadora? Já fez uso de diferentes formas de entrada?
2. Percebe alguma diferença prática entre esses distintos crachás de entrada nas COPs? Isso tem alguma implicação ou impacto em como organiza a sua estratégia e seus interesses? E impacta seus resultados?
3. Como avalia a sua relação com o(s) governo(s) brasileiro(s)? Teve alguma mudança ao longo dos anos? Caso tenha participado na COP como parte da missão brasileira, como avalia essa participação?
4. Qual é o Brasil que você acredita que a sua organização representa e/ou busca representar nesse espaço de negociação climática?

Momento 4: Compreender como se dá o engajamento da sociedade civil e a participação social nas COPs da UNFCCC

1. O que considera de positivo em estar presente e participar das COPs UNFCCC? E o que considera negativo?
2. O que considera de positivo e negativo como um todo no processo de negociação climática realizado nas COPs UNFCCC? E como avalia a participação social nesses espaços?