RIGHTS + RESOURCES

Territórios Indígenas e Tradicionais

nas Metas 2 e 3 do Marco Global de Biodiversidade

Desafios, questões e recomendações para a

COP17



Este relatório foi elaborado pela **Almeida Dohrn Consultoria** para a Iniciativa pelos Direitos e Recursos (RRI). A autoria do relatório é de Fernanda Almeida, com o apoio técnico de Ana Tossige e Cristiam Guerrero. Os estudos de caso foram elaborados por Cristiam Guerrero e revisados por Fernanda Almeida.

Consultoria de comunicação por Amélia Gomes. Projeto gráfico e diagramação por Eduardo Gabão.

sumário

4 Resumo executivo

8 Introdução

12 Conservação Baseada em Direitos na Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB)

15 O Marco Global da Biodiversidade e a Meta 3

16 O desafio do reconhecimento e do levantamento dos Territórios Indígenas e Tradicionais

18 O andamento das negociações

28 Prioridades para o trabalho de incidência política na COP17

29 Conclusões

30 Recomendações

35 Caso do Panamá

41 Caso da Bolívia

48 Caso da Colômbia



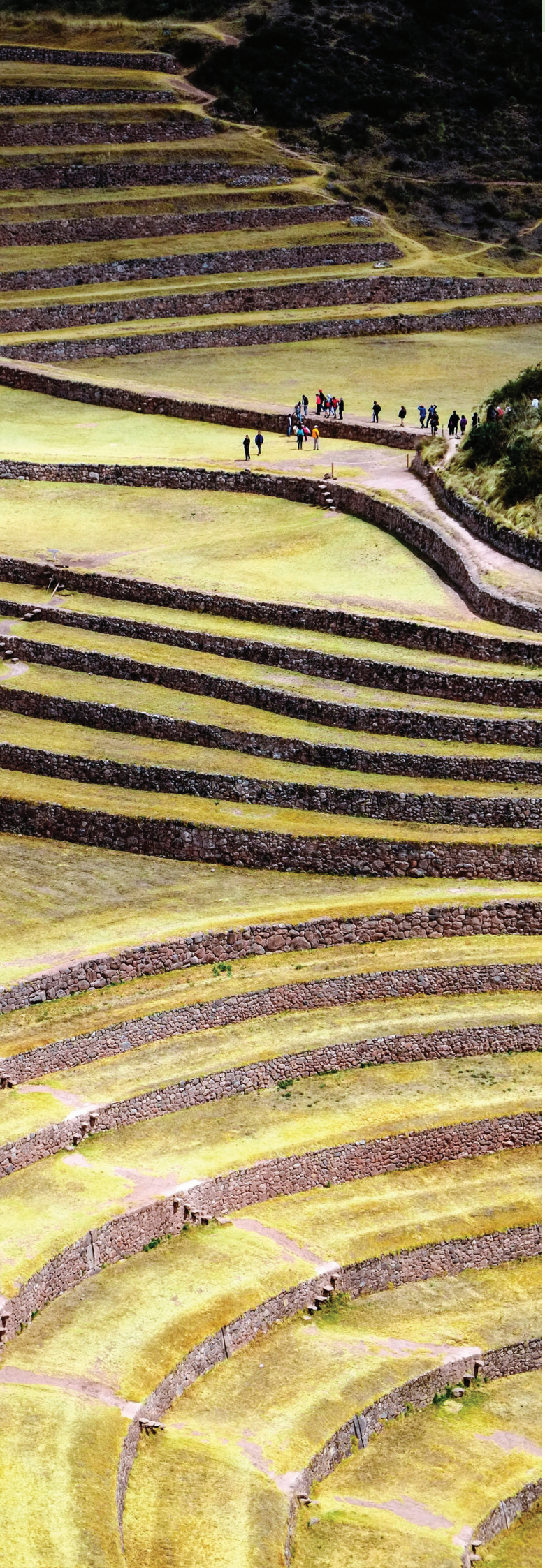
Resumo executivo

Este relatório faz parte do trabalho coletivo dos membros da RRI na América Latina para fortalecer a conservação baseada em direitos e o trabalho de incidência política rumo à COP17 da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), incluindo, de forma prioritária, as negociações sobre as Diretrizes para a implementação das Metas 2 e 3 do Marco Global da Biodiversidade, no contexto da Tarefa 1.1 do Programa de Trabalho até 2030 sobre o artigo 8(j).

Na 17ª edição da Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (COP17), temos uma tarefa estratégica e determinante para o rumo da conservação e da qualidade climática do nosso planeta: garantir os Territórios Indígenas e Tradicionais (TITs) como uma terceira via — ou melhor — a via principal da conservação, respeitando a soberania, a proteção e os recursos necessários para que os Povos Indígenas (PI), os Povos Afrodescendentes (PAD) e as Comunidades Locais (CL) continuem a administrar todas as terras e territórios consuetudinários, incluindo aqueles que fazem parte ou estão incorporados em áreas protegidas (AP) novas ou existentes, ou outras medidas eficazes de conservação baseadas em áreas (OMEC). No entanto, atingir essa meta e garantir sua proteção efetiva depende dos resultados das negociações na COP17.

A implementação das Metas 2 e 3 do Marco Global de Biodiversidade de Kunming-Montreal representa uma oportunidade para fortalecer a conservação baseada em direitos. As diretrizes para a implementação dessas metas serão determinantes para definir como os Estados reconhecerão — ou limitarão — o papel dos povos indígenas (PI), dos Povos Afrodescendentes (PAD) e das Comunidades Locais (CL) na implementação dessas metas.

Este relatório analisa o andamento das negociações à luz da evolução normativa da CDB no sentido de uma abordagem baseada em direitos, das evidências científicas e técnicas disponíveis sobre a contribuição dos PIs, dos PADs e das CLs para a conservação, e a comparação entre o Rascunho Zero das diretrizes,[2] o Rascunho do Panamá[3] e as propostas apresentadas pelos Povos Indígenas, pelas Comunidades Locais e pelos Povos Afrodescendentes.[4] Com base nessa análise, o relatório identifica as principais oportunidades, riscos e prioridades de ação em vista da COP17, que será realizada em Ierevan, de 19 a 30 de outubro de 2026.



Principais mensagens

As evidências científicas confirmam que os Territórios Indígenas e Tradicionais (TITs) são essenciais para alcançar as Metas 2 e 3, fundamentando o posicionamento dos Povos Indígenas, dos Povos Afrodescendentes e das Comunidades Locais nas negociações.

- Em escala global, os Povos Indígenas administram ou detêm direitos sobre mais de um quarto da superfície terrestre do planeta e armazenam cerca de 293.061 milhões de toneladas de carbono.[5]
- As evidências apontam que a segurança jurídica, a governança comunitária e o reconhecimento de direitos são os fatores determinantes desses resultados,[6] o que fundamenta diretamente a posição de que os TITs devem ser reconhecidos como uma via de conservação própria nas Diretrizes.

As Diretrizes Voluntárias definirão o alcance efetivo desse reconhecimento.

- Embora não sejam vinculativas, as diretrizes podem orientar a legislação e as políticas nacionais e fortalecer a conservação baseada em direitos. A comparação entre as versões preliminares mostra avanços no reconhecimento simbólico do papel dos PIs, dos PADs e das CLs, mas um retrocesso na linguagem operacional que exige ações concretas dos Estados, especialmente no que diz respeito ao Consentimento Livre, Prévio e Informado (CLPI), à autonomia de governança, aos relatórios diferenciados e à soberania de dados.

A principal questão consiste em definir se os TITs serão reconhecidos como uma via própria de conservação.

- O debate central coloca duas alternativas: reconhecer os TITs, incluindo os territórios dos Povos Afrodescendentes, como um sistema autônomo de conservação, com sua própria via de reconhecimento, ou subordiná-los às categorias existentes de Área Protegida ou de Outras Medidas Eficazes de Conservação Baseadas em Áreas (OMEC), qualificando-os como "complementares".
- Essa decisão condiciona todas as demais disputas da negociação (governança, CLPI, monitoramento, financiamento e reconhecimento de direitos), razão pela qual o relatório a identifica como a disputa arquitetônica do texto.

Cinco questões estruturais organizam a negociação das diretrizes.

1. O status jurídico dos TITs e dos territórios dos Povos Afrodescendentes — se eles constituem um sistema próprio ou se estão subordinados à Área Protegida/OMEC e, neste caso, sujeitos a um sistema único de relatório e registro.
2. O Consentimento Livre, Prévio e Informado (CLPI), que passa de um direito exigível para uma questão de discricionariedade do Estado por meio de expressões como "conforme o caso".
3. A autonomia, que passa de autoridade territorial ativa a objeto de gestão estatal, sem indicação entre colchetes.
4. Os Princípios Orientadores e a consagração dos direitos humanos, integralmente entre colchetes, sem que tenha sido incorporado princípio de não regressão.
5. A restauração no âmbito da Meta 2, em que a presunção de não degradação dos territórios dos PIs, dos PADs e das CLs foi rebaixada de um parágrafo nas diretrizes para uma nota de rodapé.

O padrão observado na negociação é a ampliação da discricionariedade do Estado por meio de qualificadores não indicados entre colchetes.

- A estratégia defensiva na negociação não foi discordar abertamente das propostas, mas sim inserir os qualificadores "conforme o caso" e "de acordo com as circunstâncias nacionais", sem que nenhuma das Partes os tenha apontado como pontos em disputa. Em relação ao Rascunho Zero, esses qualificadores enfraqueceram disposições importantes sobre CLPI, financiamento direto, entre outras.

Os Povos Afrodescendentes continuam a não ser devidamente reconhecidos.

- Apesar dos avanços políticos e das evidências científicas sobre a contribuição dos Povos Afrodescendentes para a conservação, seu reconhecimento normativo na CDB continua sendo mais fraco.[7] Portanto, tal reconhecimento requer negociações específicas, incluindo sua incorporação explícita na fórmula PIs e CLs, na definição de TITs e em um eventual registro mundial.

O contexto político está indo na direção oposta.

A chance de resolver essas cinco questões a favor dos PIs, dos PADs e das CLs é real, mas limitada por um contexto político adverso e mutável.[8] Ao mesmo tempo, a ausência de um princípio de não regressão deixa os avanços já alcançados desprotegidos, tornando sua incorporação uma condição fundamental para a garantia dos demais acordos.

Recomendações para a COP-17

Sobre as diretrizes

- ***Os TITs, incluindo os territórios dos Povos Afrodescendentes, devem ser considerados uma categoria distinta de conservação no âmbito das Metas 2 e 3.*** Exigir que as diretrizes reconheçam os TITs, incluindo os territórios dos Povos Afrodescendentes, como um sistema de conservação autônomo e juridicamente distinto das Áreas Protegidas e das OMEC, sem a obrigação de se enquadrarem nessas categorias.
- ***Estabelecer mecanismos de monitoramento e relatórios desagregados para os TITs***. Instituir o registro mundial dos TITs e dos territórios afrodescendentes e acabar com a sua invisibilidade estatística por meio de um sistema de monitoramento próprio, validado por seus titulares.
- ***Consolidar o CLPI como um direito exigível, e não como uma questão de discricionariedade do Estado.*** Promover, nas negociações, um padrão que reverta a tendência atual de enfraquecimento do CLPI, transformando-o em um limite discricionário, e que incorpore mecanismos de exigibilidade em caso de descumprimento.
- ***Fortalecer a proteção efetiva dos direitos coletivos e da autonomia.*** Incorporar indicadores sobre autogoverno territorial nos mecanismos de prestação de contas e condicionar o reconhecimento da contribuição para as Metas 2 e 3 à existência de garantias efetivas — e não meramente formais — dos direitos coletivos.
- ***Inclusão explícita dos Povos Afrodescendentes.*** Propor emendas textuais específicas que incluam os Povos Afrodescendentes de forma nominal — e não implícita — na fórmula PIs e CLs, na definição operacional de TITs e nos critérios de elegibilidade do futuro registro mundial, pondo fim à atual dependência de uma inclusão tácita sob o termo "comunidades locais".
- ***Proteção dos TITs contra restauração não solicitada.*** Restabelecer a presunção de não degradação dos TITs como princípio operacional do parágrafo 21 — não como nota de rodapé — e inverter a hierarquia atual entre o conhecimento tradicional e o conhecimento científico na concepção da restauração.
- ***Financiamento direto.*** Garantir que as diretrizes promovam o fortalecimento de programas de financiamento direto para apoiar iniciativas de conservação e restauração, projetos de planejamento espacial e avaliações de impacto ambiental liderados por Povos Indígenas e comunidades locais em seus territórios, e que isso seja assegurado sem restrições que enfraqueçam tais medidas.
- ***Incorporar um princípio de não regressão.*** Propor que as diretrizes e outras decisões da COP17 adotem explicitamente um princípio de não regressão em relação aos avanços já alcançados: direitos dos PIs, dos PADs e das CLs. Assim, tais direitos estarão salvaguardados de eventual erosão na implementação nacional, particularmente diante das mudanças normativas adversas em curso em alguns países.

Sobre as negociações

- ***Construir novas alianças com os Estados Partes.*** Diante de um contexto regional em mudança, no qual se vislumbram reformas regressivas que poderiam afetar os direitos territoriais dos Povos Indígenas (incluídos os PIACI), dos Povos Afrodescendentes e das Comunidades Locais, é necessário identificar e fortalecer alianças com os Estados Partes que permitam avançar em suas demandas sobre as diretrizes e outros temas prioritários na COP17.
- ***Fundamentar a implementação em evidências científicas sobre a conservação baseada em direitos.*** Nas negociações sobre as diretrizes, priorizar a sistematização e a divulgação ativa de evidências científicas sólidas sobre a eficácia da conservação liderada pelos PIs e CLs, como base técnica para contrabalançar posições políticas menos protetoras.



Introdução

A implementação das Metas 2 e 3 do Marco Global da Biodiversidade de Kunming-Montreal representa uma oportunidade para fortalecer a conservação baseada em direitos. As diretrizes para a implementação dessas metas, no âmbito da Tarefa 1.1 do Programa de Trabalho até 2030 sobre o artigo 8(j),[9] serão determinantes para definir como os Estados reconhecerão — ou limitarão — o papel dos PIs, dos PADs e das CLs na implementação dessas metas.

Este relatório analisa o andamento das negociações à luz da evolução normativa da CDB no sentido de uma abordagem baseada em direitos, bem como nas evidências científicas e técnicas disponíveis sobre a contribuição dos PIs, PADs e CLs para a conservação. Busca-se, ainda, comparar o Rascunho Zero das diretrizes,[10] o Rascunho do Panamá[11] e as propostas apresentadas pelos titulares dos direitos.[12] Com base nessa análise, o relatório identifica as principais oportunidades, riscos e prioridades de incidência política com vistas à 17ª Conferência das Partes (COP17).

A Iniciativa para Direitos e Recursos (RRI) é uma coalizão global que promove os direitos sobre as terras, territórios e recursos dos Povos Indígenas, dos Povos Afrodescendentes e das Comunidades Locais, como base para avançar rumo a uma conservação fundamentada nos direitos, na liderança e na governança desses povos e comunidades. Na América Latina, os membros da Coalizão definiram o trabalho de incidência política coletivo rumo à COP17 da CDB como uma prioridade de sua estratégia regional, incluindo, entre outros temas, o reconhecimento e o fortalecimento das diversas formas de conservação lideradas por povos e comunidades no âmbito das Metas 2 e 3. Este relatório faz parte desse esforço coletivo e visa a apresentar evidências e análises para fortalecer a ação da Coalizão e de seus aliados nessas negociações.

As diretrizes aqui analisadas podem constituir um instrumento decisivo para as estratégias de conservação baseadas em direitos lideradas pelos PIs, PADs e CLs, cuja urgência decorre de um padrão recorrente de insuficiência na governança global da biodiversidade e do clima.

No que diz respeito às questões climáticas, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) alertou, em setembro de 2026, que o mundo está caminhando para ultrapassar o limite de 1,5 °C de aquecimento, o que ocorrerá provavelmente nos próximos anos. O relatório destaca que essa constatação não deve ser interpretada como um abandono da meta do Acordo de Paris, mas sim como um processo que deve ser mitigado ao máximo para que consigamos limitar sua duração e extensão, a fim de possibilitar o retorno a temperaturas inferiores a 1,5 °C o quanto antes.[13] [14]

No que diz respeito à biodiversidade, o panorama é igualmente preocupante. A Plataforma Intergovernamental Científica e Normativa sobre Diversidade Biológica e Serviços Ecossistêmicos (IPBES, na sigla em inglês) alertou que cerca de um milhão de espécies estão ameaçadas de extinção se os fatores que levam à perda de biodiversidade não forem reduzidos de forma eficaz.[15] As Metas de Aichi — antecessoras imediatas do Marco de Kunming-Montreal — não cumpriram integralmente nenhuma de suas 20 metas globais, tendo sido alcançadas, apenas em parte, seis delas.[16]

O Marco de Kunming-Montreal, com seus quatro objetivos para 2050 e 23 metas para 2030, busca corrigir essas falhas. Todavia, a primeira versão preliminar do relatório global de progresso, publicada em junho de 2026, alerta que é necessário avançar mais rapidamente em todos os níveis para alcançar a ambição de suas metas.[17]

Diante dessa insuficiência, a literatura documenta uma mudança paradigmática: os PIs, os PADs e as CLs deixaram de ser entendidos apenas como sujeitos afetados pela crise ambiental para passarem a ser reconhecidos como agentes ativos da conservação, devido às suas contribuições em ecossistemas estratégicos marinhos e costeiros, de água doce e terrestres.[18]

Nessa perspectiva, os sujeitos coletivos surgem como atores especialmente relevantes diante das problemáticas socioambientais globais, dadas as relações históricas de interdependência entre comunidade, território e territorialidade.[19] Esse caráter sistêmico — e não meramente territorial — sustenta a exigência de que os TITs sejam reconhecidos como uma via de conservação autônoma e não como uma subcategoria das Áreas Protegidas ou das OMEC.

A combinação de laços profundos entre comunidade-território-territorialidade[20] com modelos próprios de governança — especialmente quando há reconhecimento formal dos direitos de posse — permite concretizar a conservação baseada em direitos: o conhecimento ecológico tradicional, as práticas de monitoramento, as regras comunitárias de uso e manejo e a transmissão intergeracional do conhecimento contribuem diretamente para a manutenção dos processos ecossistêmicos, a resiliência territorial e a conservação da biodiversidade.[21] Esse desempenho não se explica pela ausência de intervenção humana — um equívoco frequente do paradigma clássico de conservação — mas sim pelos usos tradicionais, práticas culturais, regras comunitárias e formas de relação com o território que constituem elementos próprios da identidade dos titulares.[22]

As evidências acumuladas em diferentes escalas indicam que os TITs não são espaços marginais, mas sim essenciais para o cumprimento das metas globais de biodiversidade. Em escala global,[23] estima-se que os Povos Indígenas administrem ou detenham direitos sobre mais de um quarto da superfície terrestre do planeta, com uma sobreposição significativa com áreas protegidas e paisagens ecologicamente intactas. A WWF confirma e amplia esse número. As terras dos Povos Indígenas e das comunidades locais cobrem pelo menos 32% da área terrestre global, 91% delas em bom ou moderado estado ecológico, e pelo menos 36% das áreas-chave para a biodiversidade estão localizadas dentro de TITs.[24] No que diz respeito à questão climática, a RRI estimou que os PIs, os PADs e as CLs gerenciam aproximadamente 293.061 milhões de toneladas de carbono em terras coletivas, número que confirma que a garantia dos direitos territoriais é tanto uma demanda histórica de justiça quanto uma condição estratégica diante da crise climática e da biodiversidade.[25]

Em escala regional, na Amazônia, os TITs têm apresentado resultados de conservação iguais ou superiores aos das figuras estatais e privadas quando há segurança jurídica, governança territorial e capacidade real de decisão.[26] No nível das espécies — com base em 11.872 espécies de vertebrados dependentes de florestas tropicais — constatou-se que pelo menos 76,8% se sobrepõem a terras indígenas e que pelo menos 120 espécies são encontradas exclusivamente nessas áreas. Essa convergência de escalas — terrestre, climática, regional e de espécies — é a razão pela qual o presente relatório se dedica a estudos de caso no Panamá, na Bolívia e na Colômbia.[27]

A principal conclusão dessa literatura não é que os TITs sejam, por definição, superiores às áreas protegidas, mas sim que a eficácia da conservação depende da qualidade da governança e do reconhecimento dos direitos, e não da categoria jurídica do território. Oldekop et al. (2016) mostram que as áreas protegidas com resultados socioeconômicos positivos têm mais chances de alcançar também resultados positivos em termos de conservação, especialmente quando há participação local, distribuição equitativa de benefícios e redução das desigualdades; os modelos de governança territorial comunitária podem aumentar a eficácia e a sustentabilidade do reflorestamento e da restauração através do conhecimento local, do planejamento territorial, do zoneamento ambiental e do monitoramento comunitário.[28]

Essas evidências comparativas não sugerem que as áreas protegidas sejam irrelevantes, mas sim que sua eficácia depende do reconhecimento de direitos e dos esquemas de gestão. Sem participação efetiva nem reconhecimento de direitos, os resultados podem ser limitados ou gerar conflitos sociais. Por outro lado, com direitos territoriais, governança autônoma, cogestão, conhecimento ecológico e participação efetiva, a conservação tende a produzir melhores resultados ecológicos e sociais.[29]

Essa distinção — entre categoria de conservação e qualidade da governança — é precisamente o que está em jogo na disputa 1, sobre se os TITs devem ser classificados como "complementares" às OMEC ou reconhecidos como um sistema "diferente": subordinar os TITs a categorias estatais coloca em risco a variável — governança própria e direitos reconhecidos — que as evidências identificam como determinante.

Essa mesma evidência impõe, no entanto, uma advertência que a própria abordagem de conservação baseada em direitos incorpora como condição, e não como algo adicional: seu reconhecimento não pode se tornar um novo cenário de extrativismo ou de imposição sobre os TITs. ***Por isso, a conservação baseada em direitos pressupõe a necessidade de estabelecer salvaguardas sociais e ambientais, bem como mecanismos de proteção, como o CLPI, sob um esquema relacional baseado em direitos, reciprocidade, reconhecimento jurídico, respeito e responsabilidade.***[30] Isso implica mitigar cenários em que a conservação ignore a autoridade, a propriedade, a territorialidade e o conhecimento dos povos e das comunidades — razão pela qual este relatório dedica atenção especial, mais adiante, a expor como o CLPI, longe de ser uma garantia consolidada, tem sido alvo de restrições que minam sua exigibilidade na negociação das diretrizes (disputa 2).

É nesse contexto de evidências acumuladas que se deve interpretar a Meta 3 do Marco de Kunming-Montreal: ela não se limita a ampliar as porcentagens de conservação, mas exige que essa conservação seja eficaz, equitativa, ecologicamente representativa, bem conectada e governada de maneira justa, incluindo o reconhecimento dos territórios indígenas e tradicionais, quando for o caso.[31] A discussão, portanto, não pode se resumir a quantos hectares são declarados como áreas protegidas, mas sim a quem as administra, com base em quais direitos, com quais salvaguardas e com quais resultados ecológicos e sociais. Nesse sentido, a inclusão dos TITs como uma via própria de conservação pode consolidar mecanismos eficazes para alcançar as metas do Marco por meio das decisões que forem adotadas na COP17.

O instrumento normativo capaz de viabilizar essa incorporação — as Diretrizes para a implementação das Metas 2 e 3, no âmbito do Programa de Trabalho até 2030 sobre o artigo 8(j) e outras disposições da Convenção relacionadas aos Povos Indígenas e às Comunidades Locais — constitui o objeto deste estudo. As seções a seguir examinam a trajetória normativa da CDB rumo à abordagem baseada em direitos, a oportunidade da Meta 3, o desafio do reconhecimento e do relato dos TITs, as cinco questões estruturais que definem a negociação das diretrizes e as evidências empíricas de três estudos de caso em escala nacional, regional e de bacia hidrográfica (Anexo 1).





Conservação Baseada em Direitos na Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB)

A relação entre as áreas protegidas e os Povos Indígenas e as Comunidades Locais, incluindo os Povos Afrodescendentes, tem sido historicamente marcada por conflitos.[32] As políticas de conservação baseadas em áreas não têm sido neutras: em inúmeros casos, elas foram elaboradas a partir de abordagens excludentes, com efeitos de desapropriação territorial, restrição de acesso, criminalização de práticas consuetudinárias e desconsideração dos sistemas próprios de manejo e conservação.[33]

Diante desse histórico, a própria CDB vem incorporando, de forma progressiva, uma abordagem baseada em direitos. O texto fundacional de 1992 já continha, em seu Artigo 8(j), um primeiro reconhecimento — embora condicionado e não territorial — do conhecimento tradicional dos Povos ndígenas e das Comunidade Locais, exigindo seu respeito "de acordo com a legislação nacional" e a "aprovação e participação" de seus titulares.[34]

Em **2004**, a COP7 deu o primeiro passo em direção à governança e à equidade: o Programa de Trabalho sobre Áreas Protegidas (Decisão VII/28) introduziu a exigência do consentimento prévio e informado antes de reassentar comunidades indígenas ou restringir seu acesso aos recursos,[35] e as Diretrizes Akwé: Kon (Decisão VII/16) exigiram avaliações de impacto cultural, ambiental e social com a plena participação dos Povos Indígenas e das Comunidades Locais.[36]

Em **2010**, a COP10 transformou o princípio em obrigação jurídica: o Protocolo de Nagoya exige que as Partes adotem medidas para garantir o consentimento prévio e informado ou a aprovação e participação dos Povos Indígenas e das Comunidades Locais, de acordo com a legislação nacional,[37] enquanto as Metas de Aichi (Decisão X/2) estabeleceram a primeira meta numérica para a gestão "equitativa" de áreas protegidas (Meta 11) e para o pleno respeito aos conhecimentos tradicionais (Meta 18).[38]

Em **2016**, foram adotadas as Diretrizes Voluntárias Mo'otz Kuxtal (Decisão XIII/18, 2016),[39] que fornecem orientações detalhadas sobre o consentimento prévio informado e o uso do conhecimento tradicional; e, em 2018, a Decisão 14/8 reconheceu formalmente a governança por Povos Indígenas e Comunidades Locais como um dos tipos de governança de áreas protegidas e outras medidas eficazes de conservação baseadas em áreas (OMEC), juntamente com a governança governamental, privada e compartilhada, fortalecendo o reconhecimento internacional dos territórios e áreas conservados por Povos Indígenas e comunidades locais (TICCA).[40]

Em **2022**, o Marco Global da Biodiversidade de Kunming-Montreal incorporou, pela primeira vez, a linguagem dos direitos diretamente no texto operacional de suas metas: a Meta 3 exige que os sistemas de áreas protegidas reconheçam e respeitem "os direitos dos Povos Indígenas e das Comunidades Locais, inclusive sobre seus territórios tradicionais", e a Meta 22 exige sua participação "plena, equitativa, inclusiva, efetiva e com perspectiva de gênero" na tomada de decisões.[41]

Essa trajetória culmina na Decisão 16/4 (**2024**), que aprova o Programa de Trabalho até 2030 relativo ao artigo 8(j), e estabelece, em seus Princípios Gerais, a garantia de uma participação "plena, equitativa, inclusiva, efetiva e com perspectiva de gênero"; [42] exige que os conhecimentos, inovações e práticas tradicionais recebam "o mesmo respeito e consideração" que outras formas de conhecimento;[43] adota uma abordagem holística que reconhece as relações dos Povos Indígenas "com seus territórios, terras e recursos";[44] condiciona o uso dos conhecimentos tradicionais ao consentimento livre, prévio e informado;[45] e se baseia em uma abordagem centrada nos direitos humanos, com uma cláusula de salvaguarda explícita: "nada do que está contido no presente programa de trabalho será interpretado no sentido de prejudicar ou suprimir os direitos que os povos indígenas possuem atualmente ou que possam adquirir no futuro".[46]
Esses princípios se traduzem em oito elementos operacionais — conservação e restauração, uso sustentável, participação nos benefícios, conhecimentos e cultura, fortalecimento da aplicação e do monitoramento, participação plena e efetiva, abordagem baseada nos direitos humanos e acesso ao financiamento —[47] dos quais o primeiro inclui a Tarefa 1.1: o mandato específico de "elaborar diretrizes... para o cumprimento das metas 2 e 3 do Marco, inclusive no que diz respeito a territórios indígenas e tradicionais".[48]

Essa trajetória de 25 anos — desde a criação do Grupo de Trabalho Especial sobre o artigo 8(j) no ano de 2000 até a consolidação do Órgão Subsidiário (SB8J) como órgão permanente em 2024 — não possui um equivalente específico para os Povos Afrodescendentes, embora se interprete que eles estejam contemplados na categoria de comunidades locais.[49]

Seu primeiro reconhecimento formal na CDB só ocorreu com a Decisão 16/6, adotada na própria COP16, ao encerramento da Década Internacional dos Afrodescendentes das Nações Unidas (2015–2024).[50] Trata-se, no entanto, de um instrumento estruturalmente mais fraco do que aquele que protege os Povos Indígenas: utiliza a formulação "pessoas de ascendência africana, que incluem [coletivos] que incorporam modos de vida tradicionais" — mais restritiva do que "povos afrodescendentes" — condiciona todas as suas disposições à formulação "conforme o caso, de acordo com a legislação ou as circunstâncias nacionais" e não altera nem a Convenção nem o mandato do SB8J. A Decisão 16/6 não garante, portanto, a inclusão automática dos Povos Afrodescendentes nas diretrizes objeto deste capítulo. Essa inclusão deverá ser negociada na COP17 e constitui um passo importante para sua implementação.

Este relatório analisa o marco conceitual, político e normativo que sustenta essas diretrizes sobre TITs, atualmente em negociação na CDB no âmbito da Tarefa 1.1 do Programa de Trabalho até 2030 sobre o artigo 8(j), para a implementação das Metas 2 e 3 do Marco Global de Biodiversidade de Kunming-Montreal.



O Marco Global da Biodiversidade e a Meta 3: uma oportunidade para o reconhecimento dos TITs

A Meta 3 do Marco Global de Biodiversidade de Kunming-Montreal, adotada em 2022, compromete os Estados a:

> *"garantir e viabilizar que, até 2030, ao menos 30 por cento das áreas terrestres, das águas continentais, costeiras e marinhas [...] sejam conservadas e gerenciadas de forma eficaz por meio de sistemas de áreas protegidas ecologicamente representativas, bem conectadas e governadas de maneira equitativa, e outras medidas eficazes de conservação baseadas em zonas geográficas específicas,* ***com o reconhecimento dos territórios indígenas e tradicionais, quando for o caso****, integrados em paisagens terrestres, marinhas e oceânicas mais amplas [...]* ***reconhecendo e respeitando os direitos dos povos indígenas e das comunidades locais".***[51]

O novo Marco reconhece explicitamente os PIs e as CLs como parceiros na conservação, restauração e uso sustentável da biodiversidade,[52] e esse reconhecimento tem um correlato institucional: o Órgão Subsidiário sobre o Artigo 8(j) (SB8J), estabelecido pela Decisão 16/5 na própria COP16,[53] o primeiro órgão subsidiário permanente dedicado aos PIs e às CLs em qualquer convenção ambiental das Nações Unidas.

O SB8J tem a missão, no âmbito de seu plano de trabalho, de elaborar as diretrizes para a implementação das Metas 2 e 3, com o objetivo de esclarecer e desenvolver os parâmetros relativos aos TITs. Por isso, essas diretrizes representam uma oportunidade histórica para que a Meta 3 e sua implementação fortaleçam os direitos dos PIs e das CLs e incluam os territórios dos PADs, sem se limitar a reproduzir, com uma linguagem renovada, os mesmos modelos excludentes que motivaram o diagnóstico apresentado na seção anterior.

O desafio do reconhecimento e do reporte de informações acerca dos Territórios Indígenas e Tradicionais

A forma como a Meta 3 foi redigida nos últimos momentos das negociações da COP15, incluindo a expressão "quando for o caso", abre espaço para duas interpretações em relação aos TITs. A primeira é o entendimento de que são "complementares", ou seja, trata-se de uma categoria classificada sob a sigla OMEC e devem ser contabilizados como tal. A segunda, que reflete o posicionamento apresentado na proposta TTIT/FIIB, é que eles constituem uma terceira via, ou melhor, a via principal.[54]

Além disso, atualmente, o cumprimento da Meta 3 é reportado internacionalmente por meio do Banco de Dados Mundial de Áreas Protegidas e Conservadas (WDPA) e do Banco de Dados Mundial da OMEC (WD-OECM), ambos administrados pelo UNEP-WCMC.[55]

A CDB define as OMEC, em sua Decisão 14/8, como:

> *"uma zona delimitada geograficamente que não seja uma área protegida e que seja governada e administrada de forma a alcançar, de maneira sustentável, resultados positivos e duradouros para a conservação da diversidade biológica in situ [...] e, quando for o caso, dos valores culturais, espirituais, socioeconômicos e outros valores relevantes em nível local".*[56]

Por sua vez, o Glossário de termos e conceitos-chave pertinentes para uso no contexto do artigo 8°, j), e disposições conexas — adotado por meio da Decisão 14/13 (COP14, 2018) e atualmente em revisão pelo SB8J — define os territórios tradicionais como:

> *"terras e águas tradicionalmente ocupadas ou utilizadas por povos indígenas e comunidades locais".*[57]

Na prática, embora em alguns casos estejam integrados a sistemas estatais de áreas protegidas ou a OMECs,[58] os TITs não são considerados como um modelo próprio de conservação, apesar de serem mencionados explicitamente no próprio texto da Meta 3.

Na ausência de um registro próprio dos TITs, o indicador mais próximo disponível para comprovar a representatividade da contribuição formal dos TITs para a Meta 3 é o relatório sobre as áreas governadas por PIs e CLs.[59] De acordo com esses números, globalmente, das 320.407 Áreas Protegidas e OMECs identificadas, apenas 1.068 (0,3%) são administradas por PIs e CLs. Na América Latina, a proporção é maior do que a média global, mas continua baixa: das 12.038 Áreas Protegidas e OMECs identificadas na região, apenas 817 são administradas por PIs e CLs (cerca de 15%).[60]

Embora muitos países possuam regimes jurídicos que reconheçam os direitos dos PIs, das CLs e dos PADs — cujos territórios poderiam ser classificados como TITs[61] — a RRI, em uma pesquisa realizada em 30 países, não identificou um único país que reconheça formalmente os TITs como uma via de conservação própria, distintadas Áreas Protegidas e das OMECs.

Isso ocorre, em parte, porque faltam definições legais e conceituais na CDB que viabilizem esse reconhecimento, como, por exemplo, uma definição e um sistema de informação adequado para os TITs. As diretrizes analisadas neste informe visam a preencher essa lacuna, e é por isso que é tão importante estar a par de seu conteúdo.

A disparidade é ainda mais acentuada para os Povos Afrodescendentes, uma vez que ainda não há clareza jurídica de que seus territórios devam ser contabilizados como TITs na Meta 3, apesar de sua contribuição para a conservação da biodiversidade. Por exemplo, um estudo mapeou os territórios de afrodescendentes legalmente reconhecidos no Brasil, na Colômbia, no Equador e no Suriname e constatou que eles apresentam uma perda de floresta entre 29% e 55% menor do que zonas de controle similares, de acordo com sua proximidade a áreas protegidas.[62] Isso, no entanto, não se traduz em mecanismos que reconheçam seus territórios e suas contribuições para as metas do Marco Global da Biodiversidade.

O risco de que essa lacuna seja resolvida por absorção — ou seja, de que os TITs acabem sendo reconhecidos apenas na medida em que se enquadrem nas categorias de Área Protegida ou de OMEC — é, atualmente, o ponto mais crítico da negociação, como se verá a seguir.



O andamento atual das negociações: Cinco disputas que definirão as Diretrizes Voluntárias do Artigo 8(j) na COP17

Conforme descrito nas seções anteriores, a partir da Decisão 16/4, que estabeleceu o novo Programa de Trabalho sobre o Artigo 8(j) e disposições conexas da CDB, com vigência até 2030, o órgão subsidiário técnico competente da CDB negocia um conjunto de "diretrizes voluntárias": um instrumento de soft law que, embora não crie novas obrigações legalmente vinculantes, tem como objetivo orientar os Estados Partes no reconhecimento do papel dos TITs no âmbito das Metas 2 e 3 do Marco Global da Biodiversidade de Kunming-Montreal.[63]

O valor normativo de um instrumento não vinculante

A objeção mais comum às diretrizes voluntárias é também a mais superficial. Por não serem vinculantes, elas não imporiam nenhuma obrigação e, portanto, não teriam nenhuma eficácia. Todavia, o Direito Internacional Ambiental tem se construído, em grande medida, por meio de instrumentos que não geram obrigações legalmente estabelecidas, mas que, contudo, moldam o comportamento dos Estados, definem o vocabulário do debate, estabelecem os parâmetros do que é considerado cumprimento e transferem o ônus da prova para quem deles se afasta.[64] O importante não é que as diretrizes sejam obrigatórias, mas que haja os meios pelos quais elas possam produzir efeitos.

A primeira abordagem é interpretativa. As diretrizes não criam novas obrigações, elas especificam o conteúdo das obrigações que os Estados já assumiram ao ratificar a Convenção, em particular as previstas nos artigos 8 (j) e 10(c), e determinam o que significa cumprir as Metas 2 e 3 do Marco Global da Biodiversidade de Kunming-Montreal quando a conservação e a restauração dizem respeito a territórios indígenas e tradicionais. As metas do Marco estão redigidas em termos deliberadamente amplos. É essa indefinição que as diretrizes vêm resolver, e é por isso que o texto a ser aprovado funcionará como o padrão operacional de referência para o restante do ciclo de implementação.

A segunda via é a recepção nacional. Os Estados não aplicam o Marco Global diretamente, mas por meio de suas estratégias e planos de ação nacionais em biodiversidade, de sua legislação sobre áreas protegidas e de suas políticas de restauração. As diretrizes voluntárias da própria Convenção seguiram anteriormente esse caminho. As Diretrizes Akwé:Kon sobre avaliação de impacto em territórios de comunidades indígenas e locais, adotadas na COP7, e as Diretrizes Voluntárias Mo'otz Kuxtal sobre consentimento e repartição de benefícios, adotadas pela Decisão XIII/18 na COP13, foram incorporadas a marcos regulatórios e protocolos de consulta nacionais sem nunca terem sido vinculantes.[65] O fenômeno vai além da Convenção: as Diretrizes Voluntárias sobre Governança Responsável da Posse da Terra da FAO (2012) têm servido como referência técnica em processos de reforma agrária e de titulação em vários países, sem qualquer caráter obrigatório.[66]

A terceira via é a judicial, a qual tem produzido mais resultados concretos na América Latina. Um

instrumento declaratório ganha força quando os tribunais o utilizam para interpretar obrigações vinculantes. A UNDRIP é um caso paradigmático, nesse sentido. Adotada em 2007 como declaração, a UNDRIP tem sido utilizada sistematicamente pela Corte Interamericana de Direitos Humanos para dar conteúdo ao direito à propriedade previsto no artigo 21 da Convenção Americana.[67] Um texto que reconheça os TITs como um modelo próprio de conservação contribui com elementos interpretativos para essa linha jurisprudencial, assim como um texto que os subordine à categoria estatal de área protegida também dá força a essa interpretação contrária.

A quarta via é financeira. As normas não vinculantes tendem a se tornar critérios de elegibilidade e salvaguardas dos mecanismos de financiamento, tais como os fundos multilaterais, a cooperação bilateral e os mercados regulados, os quais as incorporam às suas políticas operacionais e às suas condições de aprovação dos financiamentos. É aí que está em jogo a possibilidade concreta de financiamento direto aos povos e comunidades. Sem uma norma internacional que o reconheça como uma modalidade legítima, os recursos continuam sendo canalizados por meio de intermediários estatais ou de organizações não governamentais.

A quinta via é política. Um texto acordado pelos próprios Estados em um fórum multilateral oferece aos povos e às comunidades um instrumento de exigibilidade perante seus governos. Permite exigir coerência entre o que um Estado subscreve na COP17 e o que faz em seu território, e transfere a discussão da demanda política para o descumprimento de um compromisso assumido pelo próprio Estado.

Assim, compreende-se porque o conteúdo do rascunho é tão importante. Todos os mecanismos descritos funcionam independentemente do sentido do texto. Um instrumento de soft law é incorporado à legislação nacional, invocado nos tribunais e integrado às condições de financiamento com a mesma eficácia que uma norma vinculante. Um instrumento não vinculante que consagra expressões como "em conformidade com a legislação nacional" ou "conforme o caso" não deixa a questão em aberto, mas estabelece um parâmetro estrito e proporciona aos Estados um aval internacional para políticas de conservação que subordinam os territórios a decisões estatais alheias às formas comunitárias de autogoverno. O fato de se tratar de soft law, portanto, não torna o texto inócuo. Ao contrário, ele torna seu conteúdo decisivo, pois o que for aprovado será o ponto de partida — o piso ou o teto — da implementação em nível nacional durante a década seguinte.

O andamento das negociações:

O processo de negociação já passou por duas etapas formais. Na análise a seguir, examina-se o quão distantes estão as propostas dos PIs, das CLs e dos PADs do texto atualmente em negociação. Os principais documentos de referência são:

1. Rascunho Zero (CBD/SB8J/1/4) — o primeiro texto das diretrizes, redigido e apresentado pela Secretaria da CDB em 6 de agosto de 2025,[68] o qual consiste no ponto de partida técnico de toda a negociação.

2. Proposta TTIT/FIIB — refere-se às alterações e reivindicações que os próprios Povos Indígenas e Comunidades Locais apresentaram em relação ao Rascunho Zero. Elas foram sistematizadas no Workshop Internacional sobre Territórios Indígenas e Tradicionais e Conservação da Biodiversidade.[69] Ao longo deste documento, essa proposta é referida como "Proposta TTIT/FIIB".

A essas posições somou-se a perspectiva específica dos Povos Afrodescendentes, conhecida no contexto das negociações da COP16 em Cali e atualizada em reuniões entre a autora e representantes de organizações representativas, especialmente a CITAFRO.

3. Rascunho do Panamá (CBD/SB8J/REC/1/3) — o texto resultante da primeira rodada formal de negociações entre os Estados, adotado em 30 de outubro de 2025 no Panamá, durante a primeira reunião do SB8j-1.[70] Ao contrário do Rascunho Zero, o rascunho é o texto resultante de uma negociação real entre Estados. Ele já reflete as posições — às vezes convergentes, às vezes opostas — que as Partes expressaram durante essa reunião.

Este capítulo compara as três propostas em torno de cinco disputas estruturais: os principais eixos de desacordo que, em conjunto, determinarão se o instrumento final protegerá efetivamente os direitos dos Povos Indígenas, das Comunidades Locais e dos Povos Afrodescendentes ou, ao contrário, os enfraquecerá. Sempre que possível, foram incorporadas as posições pertinentes das Partes, conforme constam na documentação oficial da própria CDB.[71]

Como interpretar os colchetes

Um esclarecimento é necessário para entender o que se segue. No jargão das negociações das Nações Unidas, um texto "entre colchetes" [assim] é um texto sobre o qual os Estados ainda não chegaram a um acordo — cada colchete indica uma alternativa em questão que só será resolvida, a favor ou contra os povos, na COP17. Um texto "sem colchetes" ou "limpo" é, por outro lado, um texto já aceito por consenso. Mas isso não significa que ele seja favorável aos povos, pois, como ficará claro ao longo deste documento, vários dos piores retrocessos ocorreram justamente fora dos colchetes, sem que nenhuma das Partes os tenha apontado como objeto da questão.

Uma observação sobre a linguagem: Povos Indígenas e Comunidades Locais

Este documento utiliza, assim como a própria CDB, a expressão "Povos Indígenas e Comunidades Locais" (PIs e CLs) para se referir conjuntamente a ambos os titulares de direitos. Vale saber que essa fórmula não é neutra, nem isenta de controvérsia. Durante a SB8j-1 no Panamá, o México solicitou explicitamente que não se confundissem os Povos Indígenas — sujeitos de direito internacional próprio — com as comunidades locais. O Fórum Permanente das Nações Unidas para as Questões Indígenas (UNPFII) chegou a solicitar que o termo "comunidades locais" fosse eliminado de qualquer menção ao lado de "Povos Indígenas".

Essa recomendação do UNPFII foi um dos pontos mais polêmicos de toda a sessão. O Grupo Africano, o Brasil (que, nesse ponto, também falou "em nome dos países do BRICS"), a Jordânia, a Índia, o Haiti e a República Democrática do Congo (RDC) insistem em manter "PIs e CLs" como um termo único e indivisível, e conseguiram que ele permanecesse entre colchetes, sem solução.[72]

O que mostra a comparação entre as três propostas

Se comparados, os três textos revelam um padrão que nenhuma leitura, parágrafo por parágrafo, mostraria: a negociação não avançou em uma única direção. A linguagem do reconhecimento cultural e espiritual ganhou espaço, como se vê na adoção de termos como "biocultural", "espiritualidade", a tríade "terras, águas e territórios", bem como na designação da proteção dos territórios como um objetivo específico das diretrizes. Todavia, a linguagem operativa - aquela que implica uma obrigação e não uma recomendação aos Estados - perdeu força. Ou seja, aquela que diz respeito ao CLPI, à autonomia de governança, aos sistemas de relatórios e à soberania sobre os próprios dados.

Comparando o Rascunho Zero com o Rascunho do Panamá, à luz das demandas da proposta TTIT/FIIB, este documento identifica 10 avanços plenos e cinco incorporações parciais dessas demandas, contra 11 retrocessos que já foram fixados no texto — ou seja, incorporados sem colchetes — e cinco disposições que a negociação incluiu entre colchetes (Tabela: Prioridades para a COP17).[73]

O objetivo deste capítulo é identificar as questões estruturais que moldam toda a negociação, explicar por que cada uma delas é importante — tanto do ponto de vista político quanto jurídico — e ajudar as organizações dos PIs, dos PADs e das CLs a decidirem acerca de suas ações políticas prioritárias.

Um padrão que une as cinco questões

Quase todos os retrocessos descritos a seguir decorrem do acréscimo, a disposições que não os continham no Rascunho Zero, de qualificadores como "conforme o caso", "de acordo com as circunstâncias nacionais" ou "quando for o caso". Na prática, essas frases conferem a cada Estado o poder de decidir, caso a caso, se uma regra se aplica ou não em seu território. Isso é relevante para o trabalho político, pois há uma lógica que se repete no CLPI, na autonomia de governança, no acesso à informação e no financiamento direto, qual seja: a substituição de uma obrigação internacional por uma decisão discricionária do Estado.

Disputa 1. Modelo próprio de conservação ou absorção em modelos pré-existentes? O status jurídico dos TITs e dos territórios dos Povos Afrodescendentes

A questão por trás dessa primeira disputa é sobre a real necessidade dos TITs se enquadrarem nas categorias de OMEC ou de Área Protegida — criadas por e para os Estados — para que sua conservação seja considerada no âmbito da Meta 3. Ou, se ele é reconhecido como um sistema próprio, com sua própria lógica e seu próprio caminho de reconhecimento.

O que mudou

O parágrafo 26 do Rascunho Zero estabelecia que o reconhecimento dos TITs "não deveria, conforme o caso, exigir uma classificação na categoria de áreas protegidas ou outras medidas eficazes de conservação baseadas em áreas". Note-se que, mesmo no Rascunho Zero, já constava a expressão "conforme o caso".

A proposta TTIT/FIIB solicitou que se fosse além nessa concepção, que os TITs fossem reconhecidos como sistemas "distintos" e "diferentes" das Áreas Protegidas e das OMECs. Nas negociações do Panamá, todo o parágrafo se transformou em um colchete com duas alternativas irreconciliáveis: "complementar" versus "diferente". Até mesmo o título das diretrizes ficou inteiramente entre colchetes, refletindo a mesma tensão subjacente: se os TITs são considerados uma categoria à parte ou um apêndice do planejamento espacial e das OMECs.

Essa questão está diretamente relacionada a uma segunda: a do sistema de reporte de informações. O Rascunho Zero propunha a criação de um registro mundial de TITs — comparável às duas bases de dados globais que existem atualmente para as áreas protegidas - Base de Dados Mundial de Áreas Protegidas (WDPA) - e para as OMECs (WD-OECM), ambas administradas pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente por meio de seu Centro Mundial de Monitoramento da Conservação (UNEP-WCMC),[74] com a garantia explícita de que os próprios povos devem decidir quais informações compartilhar sobre seus territórios e como elas podem ser utilizadas (o que este documento denomina "soberania de dados"). O Rascunho do Panamá eliminou esse registro mundial próprio e o substituiu por sistemas nacionais, condicionados às "circunstâncias, à legislação e às prioridades" de cada país. Além disso, a soberania de dados perdeu a precisão quanto a quem coleta e armazena as informações. Um indicador que a proposta TTIT/FIIB solicitou que fosse criado, especificamente para medir a área sob governança indígena reconhecida, não foi incluído em nenhuma versão do texto.

Por que isso é importante

Este parágrafo define o caráter de todo o documento, pois confronta duas lógicas irreconciliáveis. A posição dos Povos Indígenas e das Comunidades Locais sustenta que os TITs são sistemas próprios e diferenciados, cuja conservação é parte intrínseca de sua governança, pois eles não precisam ser classificados como Área Protegida, nem como OMEC para serem reconhecidos como uma forma eficaz de conservação.

A alternativa "complementar" abre a possibilidade de que os TITs só sejam considerados para a Meta 3 na medida em que se enquadrem nas categorias de conservação definidas para os Estados, subordinando sua própria governança aos marcos nacionais de áreas protegidas. A questão sobre o registro mundial também não é uma questão técnica secundária. Sem um mecanismo próprio de reporte de informações, os TITs continuarão sendo estatisticamente invisíveis no sistema global de monitoramento da Meta 3, independentemente da extensão do território que administram ou da eficácia de seus modos de conservação.

Como os Estados se posicionaram no Panamá

Durante as negociações de outubro de 2025, as posições dos Estados sobre esse ponto se dividiram de forma bastante clara. A favor de um reconhecimento mais firme dos TITs como uma via própria: a Guatemala foi a voz mais clara, pedindo explicitamente que se "avançasse" no reconhecimento, e o Brasil também apoiou o reconhecimento dos TITs como uma via específica no âmbito da Meta 3 (embora com ressalvas). Já a Namíbia não se posicionou quanto ao mérito da questão, mas criticou abertamente o uso de colchetes como método de negociação, uma crítica de natureza processual que, na prática, favorece a resolução da questão em vez de adiá-la. A União Europeia e o Egito solicitaram mais tempo para discussão, sem se oporem abertamente.

Um amplo grupo de países — o Grupo Africano (por meio do Zimbábue), China, Malásia, Índia, Arábia Saudita, Brasil e Japão — apoiou a primeira versão preliminar das diretrizes que estabelecia a independência dos TITs, em princípio, mas insistiu em implementá-las "de acordo com os sistemas jurídicos nacionais, estruturas de governança, circunstâncias e contextos" de cada país, o mesmo padrão de qualificadores descrito na introdução deste documento. A Noruega propôs, nesse contexto, condicionar o reconhecimento dos TITs às "circunstâncias nacionais". A Nova Zelândia solicitou que fosse reinserida, neste mesmo ponto, uma "abordagem baseada nos direitos humanos."[75] Em suas declarações de encerramento da reunião, o Fórum Internacional Indígena sobre Biodiversidade (FIIB) solicitou explicitamente o "reconhecimento dos TITs como um sistema autônomo que contribui para a conservação e o uso sustentável da biodiversidade, distinto das áreas protegidas e de outras medidas eficazes de conservação baseadas em áreas". Uma formulação que coincide quase palavra por palavra com a posição que este documento descreve como a que mais protege os direitos dos povos.[75]

A dimensão afrodescendente

Para os Povos Afrodescendentes essa questão tem uma camada adicional. O próprio conceito de "Território Indígena e Tradicional" foi elaborado a partir de marcos normativos concebidos para os Povos Indígenas e não menciona explicitamente as formas próprias de governança territorial dos Povos Afrodescendentes. A menção expressa à Decisão 16/6,[77] único instrumento normativo que menciona explicitamente as populações de ascendência africana, aparece entre colchetes no texto atual. Sem ela, o instrumento fica desvinculado de seu fundamento normativo anterior. A inclusão explícita dos territórios dos Povos Afrodescendentes no conceito de TITs — uma reivindicação que não aparece em nenhuma versão do texto — não é apenas uma questão estilística. Ela determina se esses territórios serão incluídos, em igualdade de condições com os territórios indígenas, no futuro registro mundial e no indicador diferenciado, ou se ficarão mais uma vez de fora do sistema de contabilização da Meta 3.

Por que é uma prioridade máxima na COP 17

Essa é a questão da qual dependem todas as outras. Se o conceito de "complementaridade" se consolidar, a autonomia de governança (disputa 3), o CLPI (disputa 2) e os princípios orientadores (disputa 4) serão, de fato, negociados dentro de um marco já subordinado às categorias estatais de conservação. A posição estratégica mais eficaz é insistir no que é "diferente" ou "distinto", exigindo, como um pacote indissociável, o registro mundial, a restituição plena da soberania sobre os dados e um indicador próprio com cobertura explícita para territórios dos Povos Afrodescendentes.

Disputa 2. O consentimento livre, prévio e informado: do direito à discricionariedade do Estado

O CLPI é o direito dos Povos Indígenas e das Comunidades Locais de decidirem — com informações completas, sem pressão e antes que a decisão seja tomada — sobre qualquer medida que afete suas terras, águas ou territórios. É um dos direitos fundamentais reconhecidos na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (UNDRIP), adotada pela Assembleia Geral da ONU em 2007. Nesse processo de negociação, o CLPI é o mecanismo concreto que transforma o reconhecimento territorial em um direito exigível: ele confere o poder de bloquear ou de influenciar uma decisão sobre o próprio território, e de não depender de que o Estado decida acerca dessa adequação.

O que mudou

O Princípio D (parágrafo 11) do Rascunho Zero exigia que o CLPI fosse respeitado no planejamento espacial e nas avaliações de impacto ambiental, sem restrições que o limitassem. O Rascunho do Panamá acrescentou, sem colchetes, as expressões "conforme o caso" e "de acordo com as circunstâncias nacionais". O parágrafo 34/35 — que exige o CLPI antes da criação ou ampliação de áreas protegidas ou OMECs — acrescentou três novos qualificadores: "em consulta com", "conforme o caso" e "legislação nacional". No âmbito da restauração (parágrafo 21), o CLPI foi realmente introduzido como uma novidade — um ganho real que antes não existia — mas com o mesmo tipo de qualificador, só que entre colchetes. E o parágrafo 10 (Princípio C), que faz referência à UNDRIP e ao acesso à justiça, tornou-se um dos parágrafos mais contestados de todo o documento, com várias alternativas entre colchetes.

Por que isso é importante

Cada qualificador adicionado funciona como um ponto de veto adicional para que um Estado declare que o CLPI "não se aplica" ao seu caso. Do ponto de vista jurídico e político, isso transforma o instrumento de uma diretriz internacional que estabelece um piso mínimo acima das variações nacionais em um texto que remete, em cada ponto crítico, à legislação nacional (justamente a variável que as diretrizes deveriam poder corrigir quando essa legislação é fraca ou inexistente).

A dimensão afrodescendente

Para os Povos Afrodescendentes, essa erosão geral se soma a uma lacuna estrutural: as disposições do CLPI se aplicam à formulação "Povos Indígenas e Comunidades Locais". Nos sistemas jurídicos em que os Povos Afrodescendentes não são classificados como "povos tribais" — o que ocorre na maioria dos casos — seu direito ao CLPI não é formalmente garantido se o texto não os mencionar explicitamente.[78] Essa lacuna não é meramente semântica: ela tem consequências operacionais diretas sobre a Meta 2 e a Meta 3, uma vez que os projetos estatais de restauração e as designações de áreas protegidas em territórios dos Povos Afrodescendentes podem avançar sem consulta nem consentimento de seus titulares, caso o texto final não os mencione.

Por que isso é uma prioridade na COP 17

Porque é a questão mais transversal. Ela aparece com redação diferente em quase todas as seções operacionais do texto e já está definida — sem estar entre colchetes — em duas de suas ocorrências mais importantes. Para reverter essa situação, é necessária uma ação específica e coordenada: eliminar as expressões "conforme o caso" e "circunstâncias nacionais" do texto dos parágrafos 11 e 34/35, manter a referência à UNDRIP sem alternativas diluídas no parágrafo 10 e vincular explicitamente essa prioridade ao reconhecimento dos Povos Afrodescendentes. Se todas essas questões não forem resolvidas em conjunto, a garantia do CLPI continuará sendo condicional para dois dos três grupos de titulares que o instrumento visa proteger.

Disputa 3. Autogoverno: de autoridade territorial ativa a objeto de gestão estatal

O que mudou

Três alterações, nenhuma delas entre colchetes, prejudicam a capacidade de governança dos Povos Indígenas e das Comunidades Locais. No parágrafo 32/33, que anteriormente dizia: "Dever ser respeitada a autonomia dos povos indígenas e das comunidades locais na gestão e governança de suas terras, territórios e águas, incluindo zonas marinhas e costeiras, por meio do reconhecimento de seus sistemas de justiça e governança e da prestação de apoio financeiro e técnico", foi incluída a expressão "quando for o caso" no início.

Por sua vez, no parágrafo 37/38, que antes dizia: "Devem ser estabelecidos, fortalecidos e mantidos, conforme o caso, mecanismos indígenas e tradicionais, incluindo estruturas de governança ou conselhos consultivos autônomos, em conformidade com os sistemas de governança indígenas e tradicionais (..)", passou a dizer: "Deveriam ser estabelecidos mecanismos indígenas e tradicionais, incluindo estruturas de governança pertinentes, ou fortalecidos ou mantidos, conforme necessário." Ou seja, os "marcos de governança ou conselhos consultivos autônomos" passaram a ser "marcos de governança pertinentes": o adjetivo "autônomos" desapareceu, e a descrição mudou de mecanismos que, em si, são indígenas e tradicionais (demonstrando uma postura ativa dos povos), para mecanismos que "deveriam ser estabelecidos", sem que o texto indique quem deve estabelecê-los.

Por fim, no parágrafo 40/41, o reconhecimento dos sistemas de governança consuetudinária na concepção, gestão e monitoramento de áreas protegidas mudou o verbo de "devem" para "poderão". Essa diferença entre "devem" e "poderão" não é uma questão de estilo. Na linguagem dos instrumentos internacionais, "devem" cria uma expectativa normativa: um Estado que não a implementa está descumprindo algo, mesmo que se trate de uma recomendação e não de uma obrigação vinculante. "Poderão", por outro lado, transforma o reconhecimento em uma opção sem qualquer consequência caso o Estado decida não exercê-la.

Por que isso é importante

Essas três mudanças têm um efeito em comum: transformam os Povos Indígenas, as Comunidades Locais e os Povos Afrodescendentes de autoridades territoriais ativas — detentores de instituições de autogoverno com capacidade de decisão — em atores que o Estado pode ou não incorporar à gestão das áreas protegidas, a seu critério. O mesmo ocorre com a mudança para a voz passiva: quando o texto diz que "deveriam ser estabelecidos mecanismos", em vez de que os Povos Indígenas e as Comunidades Locais "estabelecem seus próprios mecanismos autônomos", desaparece a questão de quem detém o poder de decisão, ambiguidade essa que, na prática, costuma ser resolvida em favor do Estado.

A dimensão afrodescendente

Nenhuma dessas três alterações menciona os Povos Afrodescendentes — nem para incluí-los, nem para excluí-los — mas elas os afetam na mesma medida que afetam os Povos Indígenas: a governança dos quilombos, palenques, territórios coletivos de comunidades negras e territórios ancestrais afrodescendentes se baseia nas mesmas instituições consuetudinárias que esses parágrafos acabam por enfraquecer. Trata-se de retrocessos em relação ao escopo geral do texto, e não a uma categoria específica, o que significa que revertê-los beneficia automaticamente ambos os grupos, sem a necessidade de uma negociação terminológica separada.

Por que isso é uma prioridade na COP 17

Porque são retrocessos praticamente invisíveis. Nenhum deles vem entre colchetes, o que os identificaria como tema de controvérsia. Assim, se nenhuma organização os mencionar explicitamente em suas intervenções e propostas, por escrito, eles permanecerão como um texto consensual quando chegarmos à COP17. No entanto, uma vez identificado, é possível revertê-lo, pois mesmo os textos já consensuais podem ser alterados durante as negociações. Contudo, é necessário que algum Estado Parte levante a questão para que ela seja discutida. Por sua vez, os textos entre colchetes serão, necessariamente, objeto de negociação.

Disputa 4. A base normativa entre colchetes: os Princípios Orientadores e a base dos direitos humanos

A Seção III do Rascunho Zero reúne os "Princípios Orientadores": oito princípios, identificados de A a H, concebidos para servir como base conceitual de todo o instrumento. Esses princípios abrangem as relações espirituais e bioculturais, a posse das terras, águas e territórios, a UNDRIP e o acesso à justiça, o CLPI, o conhecimento tradicional, o enfoque de gênero e a intergeracionalidade, e a espiritualidade e os sistemas de valores. Na prática, todos os parágrafos operacionais do texto dependem desses princípios, e se eles não estiverem bem estabelecidos as seções sobre planejamento espacial, restauração e financiamento ficam sem uma base de direitos na qual se apoiar.

O que mudou

O Rascunho do Panamá colocou integralmente entre colchetes toda a Seção III (parágrafos 8 a 15), como um bloco completo. É uma medida incomum e mais grave do que deixar uma questão em aberto desde o início. Pois, ela implica reabrir, para renegociar do zero, toda a base conceitual.

Dentro desse bloco, dois elementos representam o maior risco: o parágrafo 10 (Princípio C, sobre a UNDRIP e o acesso à justiça) é bastante contestado, com várias alternativas entre colchetes. E o parágrafo 5, que tratava da fundamentação biocultural que introduzia as diretrizes, foi eliminado por completo, sem colchetes. Na íntegra, o parágrafo dizia:

> *"As diretrizes partem da relação intrínseca que os Povos Indígenas e as comunidades locais têm com a natureza, abrangendo diversos conceitos, tais como biodiversidade, ecossistemas, Mãe Terra e sistemas de vida. Essa relação se reflete em suas culturas, valores espirituais, cerimônias, sistemas de governança, histórias, tradições orais, línguas indígenas, sistemas de conhecimento tradicionais e leis e procedimentos consuetudinários. Esses elementos contribuem para a conservação, a restauração e o planejamento espacial da diversidade biocultural, de acordo com as circunstâncias nacionais e de maneira coerente com a seção C do Marco Global da Biodiversidade de Kunming-Montreal."*

Como estava localizado na seção I, que apresenta a fundamentação do documento e o fundamento conceitual que une toda a sua estrutura, a exclusão desse parágrafo elimina também a fundamentação biocultural. No entanto, ela reaparece, embora de forma mais fraca, na seção que apresenta os princípios das diretrizes, e desaparece justamente quando o termo "biocultural" é incorporado, como um avanço, ao Princípio A. O resultado é um avanço que perdeu seu fundamento. O conceito avança no princípio e recua na fundamentação que lhe dava sentido. Além disso, o Princípio H — de não regressão, proposto pela proposta TTIT/FIIB para que as Partes se comprometam a não retroceder em relação ao que já foi alcançado — não foi incluído em nenhuma versão do texto.

Por que isso é importante

Se a Seção III for rejeitada ou enfraquecida na negociação final, as diretrizes perderão totalmente seu fundamento normativo. A referência à UNDRIP é, além disso, o único ponto do texto que vincula essas diretrizes — um instrumento da CDB — ao Direito Internacional dos Direitos Humanos dos Povos Indígenas. Se essa referência for retirada ou diluída em alguma de suas alternativas entre colchetes, o documento enfraquece esse vínculo. E a ausência de um princípio de não regressão também representa um risco real.

O reconhecimento dos povos afrodescendentes

Nenhum dos oito Princípios (A a H) menciona os Povos Afrodescendentes. A questão central aqui não é o conteúdo de cada princípio, mas sim quem é o seu titular.

Considerando o contexto mais amplo das negociações no âmbito do SB8j-1 no Panamá, a Colômbia foi a voz que mais impulsionou essa questão em todos os pontos da pauta, com o apoio explícito do Brasil, do Uruguai e do Panamá — especialmente no processo de revisão do Glossário voluntário de termos do artigo 8(j).

Nas próprias diretrizes dos TITs, a questão de "quando e como se referir aos povos afrodescendentes" continua sem resposta. Além da menção à Decisão 16/6, que aparece entre colchetes no rascunho, o texto atual inclui, em suas considerações iniciais, um esclarecimento segundo o qual o termo "Comunidades Locais" abrange os Povos Afrodescendentes. Essa constitui a posição mínima aceitável como alternativa de recuo, caso a proposta principal não seja aprovada. No entanto, a eliminação desse esclarecimento entre colchetes transformaria o silêncio em uma exclusão estrutural.

Por que é uma prioridade máxima na COP 17

Assim como a disputa 1, esta é uma questão de natureza arquitetônica e não apenas operacional. Ela determina se o instrumento possui ou não uma base de direitos coerente. Retirar os colchetes da Seção III sem resolver suas tensões internas seria uma vitória processual sem qualquer conteúdo real. A introdução do Princípio H da não regressão é, nesse sentido, a garantia mínima de que qualquer avanço alcançado na COP17 seja mantido durante a implementação nacional.



Disputa 5. Restauração (Meta 2): a presunção de não degradação e a hierarquia do conhecimento

A Meta 2 do Marco Global da Biodiversidade de Kunming-Montreal compromete os Estados a restaurar 30% dos ecossistemas degradados do planeta até 2030. Essa questão gira em torno de quais territórios são considerados "degradados" em primeiro lugar e quem decide isso.

O que mudou

O Rascunho Zero estabelecia, no corpo do parágrafo 21, que os esforços de restauração deveriam se concentrar em ecossistemas degradados, "reconhecendo que os territórios dos povos indígenas e das comunidades locais não estão necessariamente degradados". No Rascunho do Panamá, esse princípio de não degradação foi retirado do corpo do texto e transferido para uma nota de rodapé, uma mudança que representa um retrocesso formal, pois as notas de rodapé não geram obrigações operacionais, nem constam nas seções que os países efetivamente implementam.

O parágrafo 22 continua trazendo o conhecimento tradicional como complemento das avaliações científicas e não como critério prioritário ou equivalente. Em ambas as versões do texto, a proposta TTIT/FIIB de inverter essa hierarquia não foi aceita. O parágrafo 23 perdeu a referência às Estratégias e Planos de Ação Nacionais em matéria de Biodiversidade (NBSAP, o instrumento de planejamento nacional que cada país apresenta à CDB) na co-concepção da restauração, eliminada sem colchetes. E o novo parágrafo 24 — sobre segurança alimentar e hídrica, resiliência climática e fortalecimento cultural em territórios indígenas e tradicionais, uma conquista substancial adotada da proposta TTIT/FIIB — enfraqueceu sua força normativa, passando de "devem" para "deveriam".

A isso se soma a supressão do parágrafo 25 — que, no Rascunho Zero, protegia, como disposição autônoma, as contribuições dos Povos Indígenas e das Comunidades Locais para a conservação nos marcos legais, incluindo o uso consuetudinário sustentável — que retira, sem deixá-la em controvérsia, uma das poucas salvaguardas explícitas contra a criminalização da caça, da pesca, da coleta e do manejo florestal consuetudinários: práticas que afetam igualmente as comunidades indígenas e afrodescendentes.

Por que isso é importante

Sem uma presunção operacional de não degradação no corpo do texto, um território indígena, de comunidade local ou de afrodescendentes pode ser designado pelo Estado, sem avaliação prévia que comprove degradação real, como objeto de intervenção de restauração, justamente nos territórios onde as práticas próprias de manejo (rotação de culturas, manejo do fogo, plantio de espécies nativas) costumam manter o ecossistema em melhor estado do que as áreas de controle circundantes. Aliada à hierarquia persistente que posiciona o conhecimento tradicional como um complemento — e não como método padrão — da avaliação científica, essa lacuna abre caminho para modelos externos de restauração que se sobrepõem às práticas locais, em vez de fortalecê-las.

A dimensão afrodescendente

Essa mesma lacuna é, em termos quase idênticos, uma das principais reivindicações dos Povos Afrodescendentes. Seus territórios — costeiros, fluviais, de floresta tropical e de savana — são frequentemente alvo de programas estatais ou privados de restauração sem avaliação prévia de seu real estado de conservação, o que pode impor técnicas externas que substituem práticas próprias de manejo, como a agrossilvicultura comunitária ou o manejo de várzeas.

Por que isso é uma prioridade na COP 17

Porque, das cinco questões, essa é a que apresenta a solução técnica mais simples e de menor custo político: elevar uma nota de rodapé ao corpo do parágrafo e eliminar um qualificador entre colchetes.



Prioridades para o trabalho de incidência política na COP-17

As cinco disputas não têm o mesmo peso. As disputas 1 (status jurídico dos TITs e sistema de reporte de informações) e 4 (Princípios Orientadores e ancoragem dos direitos humanos) são arquitetônicas: delas depende se o instrumento possui, ou não, uma base de direitos coerente, e se os TITs (e, quando for o caso, os territórios dos Povos Afrodescendentes) são reconhecidos como sistemas autônomos ou ficam subordinados às categorias estatais de conservação. São, portanto, a prioridade máxima: exigem a mobilização do bloco de Estados aliados que reconhecem constitucionalmente os territórios indígenas e afrodescendentes[79] antes de chegar a Ierevan.

A disputa 2 (CLPI) é a mais perigosa do ponto de vista operacional, pois já está definida — não em questão, mas incorporada — em duas de suas principais ocorrências, e porque o mesmo padrão de qualificadores se repete ao longo de toda a negociação. A disputa 3 (autogoverno) é a mais invisível. Nenhum colchete a destaca, por isso é necessário que as organizações a mencionem explicitamente em suas intervenções para que não passe despercebida como texto consensual.

A disputa 5 (restauração) é a mais simples de resolver, pois não há necessidade de reabrir debates de princípio.

Para as organizações de Povos Afrodescendentes, a estratégia deve se dar em duas frentes distintas e articuladas. Em primeiro lugar, apoiar a posição dos Povos Indígenas e das Comunidades Locais nos textos que estão sob pressão — disputas 1, 2 e 4 — pois, se forem resolvidas de forma a abranger um escopo amplo, isso beneficiará indiretamente os territórios dos Povos Afrodescendentes. Em segundo lugar, apresentar propostas próprias de inserção textual nos pontos em que o texto mantém silêncio total — a inclusão explícita na fórmula PIs e CLs, a cobertura de territórios dos Povos Afrodescendentes no TIT e no registro mundial e a proteção contra restaurações não solicitadas, pois nenhuma posição indígena ou de comunidades locais, por si só, preenche esse silêncio. Assim, essa dupla estratégia é ainda mais necessária.



Conclusões

Considerando as evidências científicas revisadas e os três estudos de caso analisados, este relatório sustenta que os TITs — entendidos de forma ampla como uma categoria que abrange os territórios dos Povos Afrodescendentes — constituem uma via de conservação eficaz e empiricamente comprovada, cujos resultados em matéria de estabilidade florestal, prevenção do desmatamento e governança territorial são comparáveis ou superiores aos alcançados pelas figuras estatais de conservação. Os casos do Panamá, da Bolívia e da Colômbia confirmam, em nível nacional, subnacional e de bacia hidrográfica respectivamente, que a segurança jurídica, a governança comunitária e o reconhecimento efetivo dos direitos territoriais são as variáveis que explicam esses resultados.

Com base nesses dados empíricos, o relatório examinou a trajetória normativa de 25 anos da CDB rumo a uma abordagem de conservação baseada em direitos e constatou que essa trajetória culmina hoje na negociação das Diretrizes Voluntárias no âmbito da Tarefa 1.1 do Programa de Trabalho até 2030 sobre o artigo 8(j): o instrumento destinado a determinar se esse reconhecimento se traduz em obrigações operacionais ou se ele se resume a uma formulação simbólica.

A comparação sistemática entre o Rascunho Zero, o Rascunho do Panamá e as propostas dos Povos Indígenas, das Comunidades Locais e dos Povos Afrodescendentes revela um padrão consistente. Enquanto a linguagem do reconhecimento cultural e espiritual avança, a linguagem que exige ação dos Estados — o consentimento livre, prévio e informado, a autonomia de governança, o sistema de relatórios diferenciado e a soberania dos dados — recua, principalmente por meio de qualificadores de discricionariedade estatal (“conforme o caso”, “de acordo com as circunstâncias nacionais”) inseridos sem indicação entre colchetes, ou seja, já incorporados como texto de consenso.

Das cinco disputas estruturais identificadas, duas são de natureza arquitetônica: o status jurídico dos TITs em relação às categorias de Área Protegida e OMEC e a integridade dos Princípios Orientadores que fundamentam o instrumento no Direito Internacional dos Direitos Humanos. Da resolução dessas questões depende se as demais disputas — o CLPI, a autonomia e a restauração no âmbito da Meta 2 — serão negociadas dentro de um marco de reconhecimento próprio ou se ficarão subordinadas a categorias estatais. A ausência de um princípio de não regressão — proposto, mas não incorporado em nenhuma versão do texto — deixa, além disso, sem garantia normativa qualquer avanço que venha a ser consolidado na COP17.

O relatório também documenta que os Povos Afrodescendentes não foram integrados de forma suficiente nesse processo. Ao contrário dos Povos Indígenas e das comunidades locais, eles não contam com um histórico normativo equivalente na CDB, e seu único fundamento formal — a Decisão 16/6 — é estruturalmente mais fraco. Sua inclusão explícita na fórmula PIs e CLs, na definição de TIT e no futuro registro mundial continua sem solução.

Nesse contexto, a principal contribuição do relatório é, por um lado, sistematizar as evidências empíricas que sustentam o reconhecimento dos TITs como via de conservação própria e, por outro, identificar com precisão onde e como esse reconhecimento está sendo enfraquecido no texto atualmente em negociação (distinguindo entre retrocessos visíveis — ainda em questão entre colchetes — e invisíveis — já estabelecidos como consenso). Esse diagnóstico permite que as organizações de Povos Indígenas, Comunidades Locais e Povos Afrodescendentes concentrem suas ações de incidência política, no curto espaço de tempo que resta antes da COP17, nos pontos em que as evidências científicas e o texto normativo divergem de forma mais consistente.

Recomendações

Sobre as diretrizes

1. Os TITs, incluindo os territórios dos Povos Afrodescendentes, devem ser considerados uma categoria distinta de conservação no âmbito das Metas 2 e 3.

O que se deve alcançar:

Que os TITs e os territórios dos Povos Afrodescendentes sejam reconhecidos como um sistema de conservação autônomo e juridicamente distinto das Áreas Protegidas e das OMECs, sem a obrigação de se enquadrarem nessas categorias.

Alterações específicas às diretrizes:

- Parágrafo 26 — substituir "complementar" por "diferente" ou "distinto" na caracterização dos TITs em relação à AP/OMEC; remover o colchete, mantendo essa redação.
- Parágrafo 26 — acrescentar uma cláusula explícita de que o reconhecimento como TIT não implica a obrigação de classificação como AP ou OMEC.
- Relacionar essa autonomia categórica com o registro mundial (§53), de modo que ela tenha efeito operacional na contabilização da Meta 3.

2. Estabelecer mecanismos de monitoramento e relatórios desagregados para os TITs.

O que deve ser alcançado:

Instituir o registro mundial de TITs e acabar com a invisibilidade estatística dos TITs, incluindo os territórios afrodescendentes por meio de um sistema de monitoramento próprio, validado por seus titulares.

Alterações específicas:

- §53 — restabelecer o registro mundial de TITs (eliminado e substituído por sistemas nacionais sujeitos à legislação interna), especificando critérios mínimos de reporte de informações: governança, sistemas de conhecimento, uso sustentável, planos próprios de gestão e monitoramento.
- §53 — incorporar uma estrutura de prestação de contas em três níveis (global, nacional e comunitário) e estabelecer que a validação do cumprimento cabe às organizações indígenas e afrodescendentes, e não a entidades externas.
- O sistema de registro dos TITs deve registrar não apenas a extensão territorial, mas também a condição do território (preservado, degradado, em restauração), sua governança e suas próprias ferramentas de gestão (planos de vida, ordenamento, manejo).
- Os elementos mínimos a serem incluídos nos relatórios devem ser: governança, sistemas de conhecimento e cultura, uso sustentável da biodiversidade e planos de gestão e monitoramento, de modo a mostrar como os Povos Indígenas promovem a conservação a partir de seus próprios sistemas de vida, sem reduzir os relatórios a números fora de contexto.
- O relatório deve funcionar em três níveis — global, nacional e comunitário — sendo que este último, o mais próximo das práticas reais do território, constitui a base do sistema.
- A validação do cumprimento dos critérios de gestão do território e de sua biodiversidade como área de conservação não deve recair exclusivamente sobre entidades externas, mas sim sobre as próprias organizações indígenas, reconhecendo assim sua legitimidade territorial e autoridade política.
- O sistema deve basear-se nos próprios sistemas de conhecimento — os mais velhos, os sábios e as sábias, e a transmissão intergeracional — e no monitoramento permanente e na vigilância territorial contínua, sem os quais não haveria informações confiáveis para a defesa do território.
- Todo sistema de registro deve basear-se no consentimento livre, prévio e informado, tendo a soberania da informação como condição constitutiva: deve ficar claro o que é compartilhado, o que é protegido, quem decide e sob quais condições, para evitar que conhecimentos sensíveis sejam utilizados para fins de exploração.

- §54 — restabelecer integralmente a obrigação do CLPI de integrar dados territoriais nas NBSAPs e nos relatórios nacionais (eliminada sem colchetes).
- §53 — inserir uma cláusula de soberania de dados: o que é compartilhado, o que é protegido e quem decide, como condição constitutiva do registro.

3. CLPI como direito exigível

O que deve ser alcançado:

Promover, nas negociações, um padrão que reverta a tendência atual de enfraquecimento do consentimento livre, prévio e informado, transformando-o em um limite discricionário, e que incorpore mecanismos de exigibilidade em caso de descumprimento.

Alterações específicas:

- Princípio D / parágrafo 11 — eliminar "conforme o caso" e "de acordo com as circunstâncias nacionais".
- Parágrafos 34/35 — eliminar os três qualificadores ("em consulta com", "conforme o caso", "legislação nacional") que condicionam o CLPI antes da criação ou ampliação de áreas protegidas.
- Parágrafo 21 — eliminar o colchete "[conforme o caso]" aplicado ao CLPI em intervenções de restauração em TIT.
- Adicionar um parágrafo operacional que faça referência a mecanismos de exigibilidade em caso de descumprimento (por exemplo, solicitar à Secretaria que elabore orientações sobre vias de reclamação e reparação).

4. Fortalecer a proteção efetiva dos direitos coletivos e da autonomia

O que deve ser alcançado:

Recuperar a base conceitual do Rascunho Zero e a condição dos PIs e CLs como sujeitos ativos, e não como objetos de gestão. Incorporar indicadores de cumprimento vinculativos (e não apenas aspiracionais) sobre autogoverno territorial aos mecanismos de prestação de contas e condicionar o reconhecimento da contribuição para as Metas 2 e 3 à existência de garantias efetivas — e não meramente formais — dos direitos coletivos.

Alterações específicas:

- Parágrafo 5 — restabelecer a fundamentação biocultural que foi suprimida, sem colchetes, ou integrá-la diretamente no Princípio A (parágrafo 8).
- Parágrafos 40/41 — reverter a alteração na formulação de "poderão ser reconhecidos" para "devem ser reconhecidos" no que diz respeito aos modelos de governança da AP.
- Parágrafos 37/38 — restabelecer "autônomos" e a construção na voz ativa de PI/CL (atualmente na voz passiva).
- Parágrafos 32/33 — eliminar "quando for o caso" do reconhecimento de autonomia.
- Parágrafo 25 — restabelecer integralmente o parágrafo sobre o uso consuetudinário (caça, pesca, manejo florestal) que foi suprimido, sem colchetes.

Nota de Cautela: A proposta de condicionar o reconhecimento da contribuição para as Metas 2 e 3 a garantias efetivas de direitos coletivos não conta, atualmente, com nenhum parágrafo, definição ou seção do texto que a sustente. Não há como avaliar a qualidade das garantias de direitos — apenas a extensão territorial e a governança reconhecida. É necessário propô-la como um novo princípio operacional na Seção III das diretrizes.

Uma sugestão de texto para o que foi proposto é: Princípio [X]. ***Garantias efetivas como condição para o reconhecimento***

O reconhecimento das contribuições dos Povos Indígenas, das Comunidades Locais e dos Povos Afrodescendentes para o alcance da Meta 2 e da Meta 3 do Marco Global de Biodiversidade de Kunming-Montreal deve basear-se na existência de garantias efetivas de seus direitos coletivos — incluindo a posse segura de seus territórios, o consentimento livre, prévio e informado e sua autonomia — e não apenas em seu reconhecimento formal ou normativo.

5. Inclusão explícita dos povos afrodescendentes

O que deve ser alcançado:

Que o reconhecimento dos Povos Afrodescendentes deixe de depender de uma inclusão tácita na categoria de "Comunidades Locais".

Alterações específicas:

- Considerações iniciais — manter a referência à Decisão 16/6 sem colchetes.
- Ao longo do texto — inserir "Povos afrodescendentes" nominalmente em todas as menções à fórmula PIs e CLs (opção ideal); caso isso não seja viável, manter e defender a cláusula entre colchetes que esclarece que "Comunidades Locais" os incluem (posição alternativa).
- Definição de TIT — acrescentar menção explícita às formas de governança territorial afrodescendente.
- §53 — estender explicitamente a elegibilidade do registro mundial e do indicador aos territórios afrodescendentes.
- Parágrafos 11 e 34/35 — garantir a menção explícita aos Povos Afrodescendentes para preencher a lacuna no CLPI decorrente de sua ausência na fórmula PIs e CLs.

6. Princípio da não regressão (Princípio H)

O que deve ser alcançado:

Propor que as diretrizes e outras decisões da COP17 adotem explicitamente um princípio de não regressão em relação aos avanços já alcançados no que diz respeito aos direitos dos Povos Indígenas, das Comunidades Locais e dos Povos Afrodescendentes, como salvaguarda contra sua erosão na implementação nacional — particularmente diante das mudanças normativas adversas em curso em alguns países.

Alterações específicas:

- Seção III — incluir um novo Princípio H de não regressão no que diz respeito aos direitos dos PIs, das CLs e dos PADs, ausente em ambas as versões do texto.
- Estender a redação equivalente, na medida do possível, a outras decisões da COP17 que tenham impacto sobre esses direitos (30x30, mobilização de recursos).

7. Proteção dos TITs contra restauração não solicitada [Disputa 5]

O que deve ser alcançado:

Restabelecer a presunção de não degradação dos TITs como princípio operacional do parágrafo 21 — não como nota de rodapé — e inverter a hierarquia atual entre o conhecimento tradicional e o conhecimento científico na concepção da restauração.

Alterações específicas:

- Parágrafo 21 — restabelecer no corpo do parágrafo (e não na nota de rodapé 11) a presunção de que os TITs "não estão necessariamente degradados"; nenhum TIT pode ser objeto de intervenção de restauração sem uma avaliação prévia — baseada em conhecimentos tradicionais e científicos em igualdade de condições — que comprove a degradação efetiva, e eliminar o qualificador "[conforme o caso]" aplicado ao CLPI: toda restauração no TIT requer CLPI incondicional. (Vincular com a Recomendação 3 — CLPI como direito exigível, Princípio D.)
- Parágrafo 22 — inverter a hierarquia entre conhecimentos tradicionais e conhecimento científico para TITs: as técnicas próprias de manejo (fogo, rotação, plantio de espécies nativas) devem ser o método padrão de restauração, e não uma opção secundária.

8. Financiamento direto

O que deve ser alcançado:

Garantir programas de financiamento direto para apoiar iniciativas de conservação e restauração, projetos de planejamento espacial e avaliações de impacto ambiental conduzidos por Povos Indígenas e Comunidades Locais dentro de seus territórios, sem restrições que enfraqueçam tais iniciativas.

Alterações específicas:

- Parágrafo 51 – Eliminar as restrições adicionadas: ["conforme o caso / circunstâncias nacionais / legislação nacional"].

Sobre as negociações

9. Construção de novas alianças políticas

O que deve ser alcançado:

Dado o contexto político adverso em 2026, com mudanças de governo e reformas regressivas em diferentes países da região, torna-se necessário identificar e estabelecer novas alianças políticas.

Essa recomendação não se traduz em uma alteração textual nas diretrizes — trata-se de uma ação diplomática paralela à negociação.

Alterações específicas:

Identificar e estabelecer contato bilateral com os Estados do Grupo Africano que atuam no âmbito do Art. 8(j), países do grupo de Países Megadiversos Afins (LMMC) com estruturas de posse comunitária fora da região andino-amazônica, a União Europeia e a Noruega (aliado financeiro já comprometido com esse processo) e pequenos Estados insulares do Pacífico. O Brasil continua sendo o único aliado estrutural do bloco original.

10. Evidências científicas como base técnica

O que deve ser alcançado:

Dado o contexto político adverso em 2026, priorizar a sistematização e a divulgação ativa de evidências científicas sólidas sobre a eficácia da conservação liderada pelos PIs e CLs, como base técnica para contrabalançar posições políticas menos protetoras.

Alterações específicas:

- Associar essa demanda a uma tarefa existente no marco atual (Decisão 16/4, item 4.7 — coprodução de conhecimento) ou propor uma nova tarefa que solicite à Secretaria e ao OSACTT que sistematizem e divulguem evidências sobre a eficácia da conservação liderada por PIs/CLs/PADs como insumo para a implementação e futura revisão das diretrizes.



Anexo

Estudos de caso: A eficácia das formas próprias de conservação dos Povos Indígenas, dos Povos Afrodescendentes e das Comunidades Locais

Para ilustrar os resultados de conservação alcançados com essa abordagem, o presente relatório analisa três estudos de caso com o objetivo de fornecer evidências empíricas para a premissa em debate: como os TITs contribuem para a conservação da biodiversidade, a restauração de ecossistemas e o fortalecimento da governança e dos direitos territoriais para a implementação da Meta 3.

Esses casos ocorrem em diferentes níveis de escala — nacional, subnacional e de bacia hidrográfica — no Panamá, na Bolívia e na Colômbia, e em diversos ecossistemas estratégicos. O objetivo é apresentar dados e análises comparativas concretas que sejam relevantes para a discussão e a tomada de decisões na COP17, com especial ênfase em temas relacionados à implementação efetiva do Consentimento Livre, Prévio e Informado (CLPI); à redução do desmatamento; à governança territorial; aos planos de vida, planos de manejo, monitoramento comunitário e outros sistemas próprios de governança; além da necessidade de continuar com o reconhecimento dos direitos territoriais e da segurança da posse, como estratégias eficazes de conservação.

caso panamá



Panamá: territórios indígenas com maior estabilidade florestal e melhores índices de conservação do que as áreas protegidas

Escala: Nacional

Pontos-chave do caso Panamá:

1. Durante o período de 2000 a 2020, a estabilidade florestal no Panamá foi maior nos territórios indígenas — incluindo áreas reconhecidas e em processo de reconhecimento legal — do que nas áreas protegidas delimitadas pelo Estado panamenho. Esse dado constitui uma evidência fundamental sobre a eficácia da conservação baseada em direitos.
2. O Panamá possui 4.625.670,20 ha de floresta, excluindo a floresta de restolho. Dessa área, 2.169.170 ha estão registradas no Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP). Por sua vez, as regiões indígenas legalmente reconhecidas contam com 1.562.400 ha de floresta dentro de seus territórios. Esse número refere-se exclusivamente às regiões formalmente constituídas e, portanto, não inclui outras terras indígenas em processo de reconhecimento ou com formas de ocupação e governança territorial ainda não totalmente legalizadas.
3. Em uma análise mais ampla, ao considerar tanto as terras indígenas legalizadas quanto aquelas não legalizadas ou em processo de reconhecimento, os territórios indígenas registraram 1.852.774 ha de floresta estável durante o período de 2000 a 2020. Essa diferença em relação aos dados sobre a área florestal nas regiões indígenas se explica pelo fato de que a análise da estabilidade florestal abrange um território mais amplo do que o das regiões formalmente reconhecidas.
4. A perda permanente de floresta foi proporcionalmente menor nos territórios indígenas do que nas áreas protegidas. Durante o período de 2000 a 2020, a área desmatada em territórios indígenas representou 3,33% das florestas existentes no início do monitoramento, enquanto nas áreas protegidas esse índice chegou a 5,36%. Isso mostra que a governança indígena apresentou um desempenho relativamente melhor na gestão da floresta e na prevenção do desmatamento.
5. As áreas que sofreram intervenção e foram posteriormente regeneradas foram maiores nos territórios indígenas, o que evidencia um padrão de conservação que envolve o uso e a recuperação da floresta. No período analisado, essas áreas representaram 6,98% dos territórios indígenas, contra 2,2% nas áreas protegidas. Esse dado não deve ser interpretado como perda permanente de floresta, mas sim como parte de uma dinâmica territorial na qual o uso da floresta se combina com processos de regeneração, planejamento e governança.
6. As áreas protegidas registraram uma redução de 49,8% na área de floresta estável em comparação com as terras indígenas legalizadas e não legalizadas. Enquanto os territórios indígenas mantiveram 1.852.774 ha de floresta estável, as áreas protegidas registraram 931.047 ha. Em outras palavras, durante o período de 2000 a 2020, os territórios indígenas mantiveram quase o dobro de floresta estável do que as áreas protegidas.
7. O caso do Panamá mostra que a conservação baseada nos direitos territoriais indígenas pode produzir resultados comparáveis e até mesmo superiores aos do modelo clássico de áreas protegidas. A estabilidade florestal observada nesses territórios comprova a eficácia de seus mecanismos de governança florestal, uso regulamentado e regeneração ecológica.
8. A alta taxa de eficácia sugere que, no caso do Panamá, a conservação baseada em direitos não deve ser entendida como uma estratégia secundária ou complementar. Pelo contrário, os dados disponíveis mostram que os territórios indígenas desempenham um papel estrutural na preservação da floresta, tanto pela área que conservam quanto por seus níveis relativos mais baixos de desmatamento.

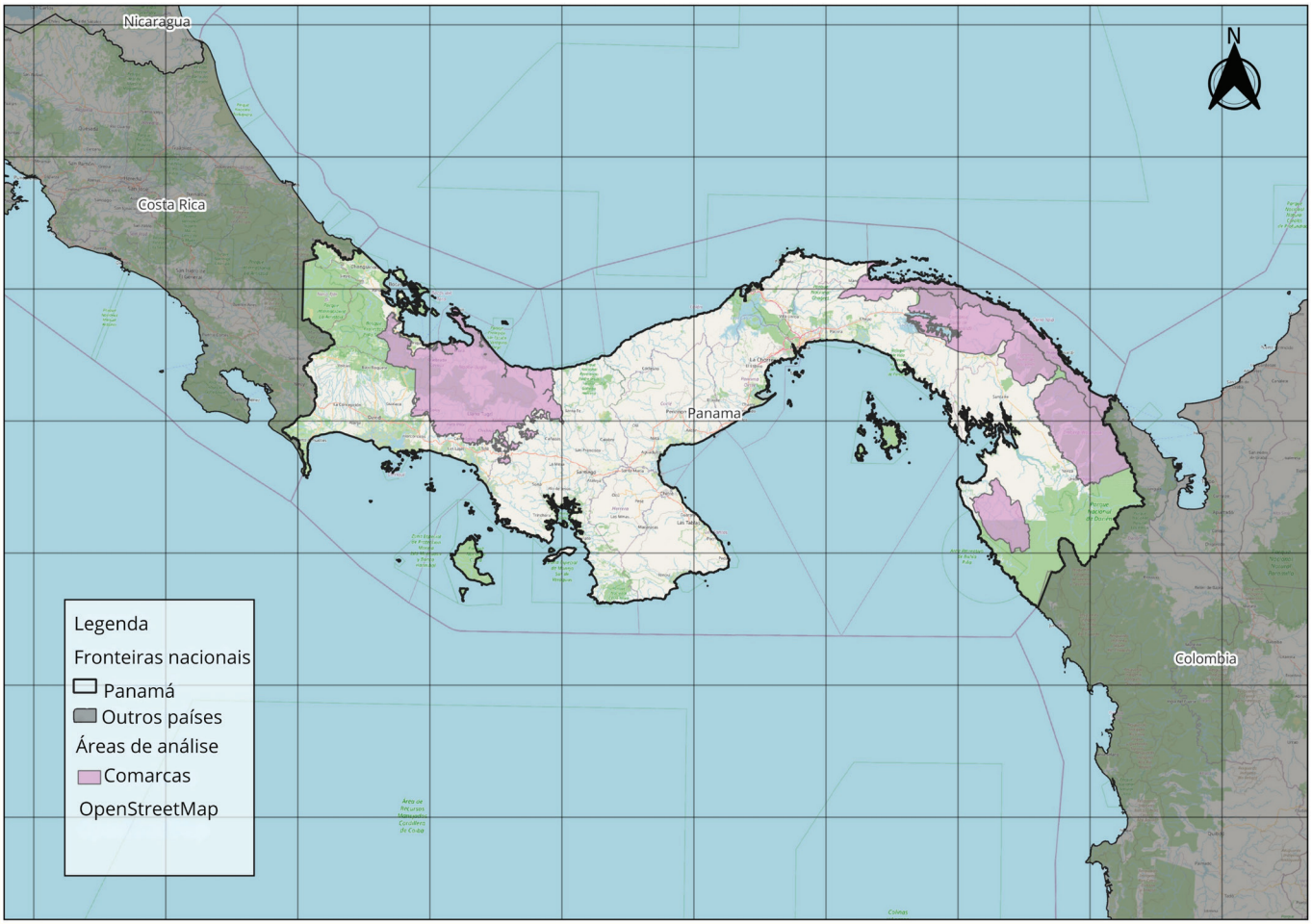
Contexto dos territórios indígenas e áreas protegidas no Panamá

No Panamá, o reconhecimento da propriedade coletiva dos Povos Indígenas tem se desenvolvido principalmente por meio de duas figuras especiais: as Comarcas Indígenas e as terras coletivas indígenas. Ambas buscam proteger territórios tradicionalmente ocupados e têm fundamento no marco constitucional panamenho, bem como em normas específicas, como as leis comarcais e a Lei 72 de 2008.

No entanto, essas figuras não têm exatamente o mesmo alcance. As Regiões Indígenas fazem parte da organização político-administrativa do Estado panamenho, enquanto as terras coletivas indígenas, embora reconheçam direitos de propriedade coletiva, não alcançam esse mesmo nível de reconhecimento político-administrativo. Essa diferença é importante, pois permite compreender tanto os avanços no reconhecimento territorial indígena no Panamá quanto os atrasos que ainda persistem em relação aos pedidos pendentes de formalização.[80]

Atualmente, o Panamá possui aproximadamente 1.827.820 ha formalmente reconhecidas como propriedade coletiva indígena, o que representa cerca de 24% do território nacional. No entanto, caso os pedidos pendentes de formalização fossem aprovados, essa área poderia aumentar até representar cerca de 41% do território nacional (Alejo et al. 2025). Isso demonstra que a presença territorial dos Povos Indígenas no Panamá não só é significativa, como poderia ser muito maior se fossem superados os atrasos institucionais no reconhecimento de seus direitos territoriais.

Mapa 1. Regiões indígenas.

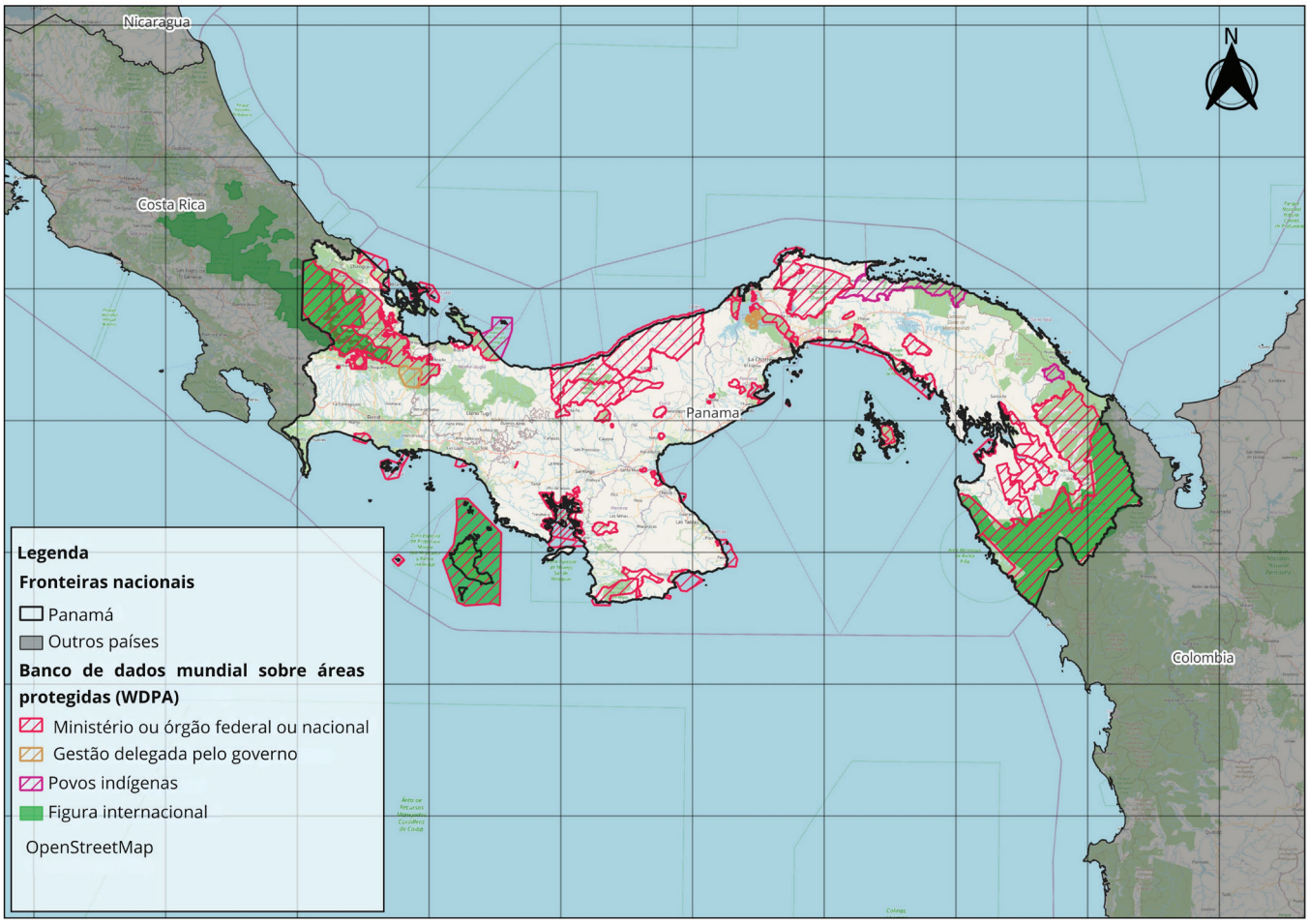


Elaboração própria.

Quanto às áreas protegidas delimitadas e registradas no SINAP, o Panamá contava, em 2025, com 121 áreas protegidas. Elas cobrem aproximadamente 33% da área terrestre e 30,5% da superfície marinha do país.[81]

Nessas áreas, o governo panamenho tem promovido atividades de baixo impacto ambiental, como a Estratégia de Turismo, Conservação e Pesquisa (TCI), desenvolvida pelo Ministério do Meio Ambiente e pela Autoridade de Turismo do Panamá.[82] Essa iniciativa visa a combinar conservação, pesquisa e uso público regulamentado, especialmente em áreas de alto valor ecológico.

Mapa 2. Áreas protegidas no Panamá.



Elaboração própria.

No entanto, a existência formal de áreas protegidas, por si só, não garante uma conservação eficaz. Apesar dos esforços em promover atividades de baixo impacto, persistem alertas importantes em relação à pressão sobre ecossistemas frágeis, tanto marinhos e costeiros quanto florestais. Um exemplo disso é o fechamento da área protegida Isla Escudo de Veraguas-Dego, medida adotada pelas autoridades devido à extração e comercialização de espécies endêmicas.[83]

Esse contexto permite levantar uma questão central: embora o Panamá disponha de um sistema formal de áreas protegidas amplo e consolidado, os territórios indígenas desempenham um papel igualmente estrutural e, em alguns casos, mais eficaz na preservação da floresta e na conservação de ecossistemas estratégicos.

Números e resultados em matéria de conservação: Maior eficácia na abordagem baseada em direitos do que na abordagem de conservação baseada em áreas protegidas

Em nível nacional, o caso do Panamá permite observar, em estudos longitudinais,[84] como as mudanças negativas na cobertura florestal ocorreram especialmente em áreas onde não existiam esquemas de governança territorial por meio de comunidades étnicas ou de instituições estatais. Especificamente, o algoritmo CODED desenvolvido por Alejo et al. (2025), baseado em imagens do Landsat, identifica conversões de floresta para áreas não florestais, florestas estáveis e áreas não florestais. Quanto às conversões florestais, o CODED consegue identificar os ciclos denominados perturbações florestais (ciclos de transformação cujo estágio final é a regeneração). Essa distinção é fundamental para o argumento, pois evita reduzir qualquer alteração na cobertura a uma perda permanente e permite compreender melhor os sistemas de uso da floresta pelos Povos Indígenas.

Os resultados obtidos mostram que, ao longo do período de 20 anos, as terras indígenas mantiveram 18.537,74 km² de floresta estável, equivalentes a 1.853.774 hectares. Esse número é quase o dobro da área de floresta estável registrada em áreas protegidas, que totalizava 9.310,47 km², ou seja, 931.047 hectares. Em termos comparativos, as terras indígenas conservaram aproximadamente 99,11% mais floresta estável do que as áreas protegidas. O estudo é decisivo porque indica que, em escala nacional, a estabilidade florestal não está necessariamente associada à presença de áreas protegidas.[85] Ao contrário, uma contribuição importante vem de áreas sob regimes de reconhecimento dos direitos de propriedade coletiva das comunidades indígenas.

Essa interpretação converge com o estudo apresentado no relatório PRISMA (Indigenous Peoples and Governance in REDD+ Readiness in Panama), que demonstrou como os territórios indígenas da América Central concentram uma parcela significativa das florestas maduras e do carbono florestal. Com base em estimativas de Vergara-Asenjo e Potvin, o PRISMA indica que as comarcas e as terras coletivas indígenas cobriam 23.742 km², equivalentes a 31,6% da área terrestre do Panamá, e que, em 2008, os territórios indígenas e as áreas protegidas reuniam, em conjunto, 77% das florestas maduras do país. Além disso, os territórios indígenas abrigavam aproximadamente 1.754.000 hectares de floresta madura, em comparação com 725.000 hectares nas áreas protegidas e retinham cerca de 54% das florestas maduras e 54% das reservas de carbono florestal do Panamá.[86]

Indicador	Terras indígenas	Áreas protegidas	Terras sem esquemas de governança estatal ou indígena
Floresta estável até 2020	1.853.774 ha	931.047 ha	797.377 ha
Desmatamento 2000–2020	71.158 ha	54.068 ha	348.277 ha
Desmatamento relativo em relação à área florestal existente antes de 2000	3,33%	5,36%	27,43%
Perturbação florestal	144.434 ha	22.252 ha	123.836 ha
Perturbação relativa	6,98%	2,2%	9,75%

Fonte: elaboração própria com base em Alejo et al. (2025).

A comparação também é significativa ao se examinarem as taxas relativas de desmatamento. Entre 2000 e 2020, as terras indígenas registraram 71.158 hectares de desmatamento, em comparação com 54.068 hectares em áreas protegidas e 348.277 hectares em terras sem estruturas de governança indígena ou proteção estatal. Embora as áreas protegidas apresentem uma superfície desmatada menor em termos absolutos, a análise proporcional é mais reveladora. Em relação à cobertura florestal existente antes de 2000, as terras indígenas perderam 3,33%, enquanto as áreas protegidas perderam 5,36% e as outras terras perderam 27,43%. Isso indica que, em termos relativos, as terras indígenas tiveram um desempenho melhor no que diz respeito ao desmatamento do que as áreas protegidas — e apresentaram uma diferença ainda mais acentuada em comparação com terras sem proteção ou reconhecimento territorial indígena.[87]

Os padrões de perturbação florestal também devem ser interpretados com cautela. Um total de 144.434 hectares de perturbação florestal foi identificado em terras indígenas, em comparação com 22.252 hectares em áreas protegidas e 123.836 hectares em outras terras. No entanto, esse número não pode ser interpretado automaticamente como degradação irreversível. Segundo a metodologia de Alejo et al. (2025), "perturbação florestal" refere-se a transformações temporárias que podem ser seguidas por processos de regeneração. Assim, os dados permitem distinguir entre a conversão permanente da floresta e sistemas dinâmicos de uso da terra — incluindo práticas como agricultura itinerante, coleta, mobilidade, manejo florestal e recuperação da cobertura vegetal.

As terras indígenas não são espaços vazios, nem territórios desprovidos de intervenção humana. São territórios utilizados, habitados, percorridos e manejados, mas regidos por sistemas que não resultam necessariamente em perda permanente de floresta. Portanto, o caso panamenho nos permite afirmar que a conservação eficaz pode coexistir com modos de vida, produção, mobilidade e reprodução cultural. Em outras palavras, a preservação da floresta não depende apenas de uma categoria estatal de conservação, mas também de conhecimentos socioecológicos, estruturas institucionais comunitárias, práticas e formas de governança territorial.

No entanto, apesar desses resultados, a situação dos Povos Indígenas no Panamá continua marcada por uma dívida histórica no que diz respeito ao reconhecimento e à titulação territorial. O International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA) relata que, segundo o censo de 2023, a população indígena representa 17,2% da população nacional. No entanto, a formalização plena de seus territórios continua sendo uma demanda pendente.[88] Essa tensão torna-se ainda mais complexa quando se leva em conta que, de acordo com o PRISMA (2023), cerca de 80% das terras passíveis de titulação nos termos da Lei 72 de 2008 — norma que permite o reconhecimento da propriedade coletiva indígena fora das comarcas — apresentam algum tipo de sobreposição com áreas protegidas.

Este ponto é fundamental para a discussão sobre a conservação baseada em direitos. Por um lado, as áreas protegidas podem figurar nos relatórios nacionais como avanços em matéria de conservação. Por outro lado, quando essas áreas se sobrepõem a territórios indígenas cuja titulação ainda está pendente, existe o risco de que as contribuições da governança indígena sejam invisibilizadas ou subordinadas a categorias estatais. De fato, os resultados de conservação em terras indígenas não reconhecidas podem acabar sendo absorvidos pelas estatísticas de áreas protegidas ou zonas de amortecimento, sem que isso implique o reconhecimento de direitos territoriais, autonomia, consentimento ou governança própria.[89]

A contribuição de Alejo et al. (2025) no que diz respeito à incorporação das demarcações comunitárias estabelecidas por meio de levantamentos colaborativos e cartografia orientada, permite observar com maior precisão onde ocorre a conservação efetiva e sob quais formas de governança territorial ela se sustenta. Nesse sentido, o caso do Panamá oferece evidências empíricas para afirmar que uma abordagem de conservação baseada em direitos não é apenas uma exigência normativa, mas também uma condição ecologicamente relevante. As terras indígenas mantêm grandes extensões de floresta estável, apresentam taxas relativas mais baixas de desmatamento e sustentam sistemas dinâmicos de uso que podem favorecer a regeneração e a permanência da floresta.



caso bolivia

Comparação das taxas de conservação entre três modelos de governança: estatal, gestão conjunta e indígena

Escala: Subnacional

Pontos-chave do caso da Bolívia:

1. Os três territórios analisados contam com algum tipo de mecanismo formal de proteção; no entanto, apresentam trajetórias de conservação diferentes. A análise na Bolívia mostra que o território sob governança indígena registra um ganho líquido de floresta de 0,09% ao ano, enquanto o de governança mista apresenta uma perda moderada e a Reserva Beni, sob gestão estatal, uma perda de 19,8% ao ano. Esses resultados evidenciam diferenças na eficácia da conservação, com resultados mais favoráveis no território sob governança indígena. Assim, o caso boliviano traz evidências relevantes de que a meta 30x30 não deve ser avaliada apenas pelos hectares protegidos, mas também considerando quem exerce a governança e como cada território é gerido.
2. A Reserva Beni, área protegida pelo Estado sem gestão indígena e de menor extensão (~134.848 ha), perdeu 89% de sua floresta em terra não alagada no mesmo período, a uma taxa de -19,8% ao ano: mais de 140 vezes a velocidade de perda do TIPNIS.
3. Embora a Reserva Beni, o estudo de caso sobre áreas protegidas sob gestão estatal, tenha uma área menor, foi ela que apresentou os maiores níveis de transformação.
4. Nesse caso, as formas mistas ou coletivas têm a capacidade de preservar áreas mais extensas do que as formas que contam apenas com um tipo de governança estatal.
5. Existe uma lacuna entre a governança nominal e a governança efetiva.
6. Este estudo de caso, proveniente do norte da Amazônia boliviana, apresenta dados e números contundentes baseados em casos históricos de sucesso nas áreas de Consentimento Livre, Prévio e Informado, reconhecimento de direitos territoriais, gestão da propriedade coletiva e governança indígena.

Contexto das áreas estudadas na Bolívia:

As áreas selecionadas para este estudo estão localizadas no norte da Amazônia boliviana, no departamento de Beni, e apresentam diferentes condições de conservação e ameaças. Para a análise comparativa, realizada a partir de imagens de satélite fornecidas pela BioMaps Bolivia, foram selecionadas três figuras de governança: os Territórios Indígenas Originários Camponeses (TIOC), sob propriedade coletiva indígena; o Território Indígena e Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS), com um esquema de cogovernança; e a Reserva da Biosfera Estação Biológica do Beni, cuja governança cabe exclusivamente ao Ministério do Meio Ambiente.

Governança de tipo indígena TIOC Takana-Cavineño

O Território Indígena de Origem Camponesa dos povos Takana e Cavineño está localizado nos municípios de Riberalta, Santa Rosa e Exaltación, no departamento de Beni. Possui uma área de 271.049,5 hectares, sob governança indígena ativa. A titularidade coletiva foi consolidada em 2007, garantindo 93,97% do território original reivindicado. Trata-se de um modelo de TIOC, anteriormente denominado Terra Comunitária de Origem.[90]

Com base nesta análise, este é o único dos três territórios que apresenta um ganho líquido de floresta em terra não alagada no período analisado: A área de floresta em terra não alagada permaneceu praticamente estável ao longo da década, com um ganho líquido de +0,87% entre os anos de 2014 e 2024, o que equivale a uma taxa média de aumento de +0,09% ao ano da área de floresta em terra não alagada. O crescimento da categoria pastagem/matagal (+24,5%) deve-se à dinâmica da savana nativa característica da geografia do território (departamentos de La Paz e Pando) e não necessariamente à degradação.[91]

Esses resultados também são consistentes com o apontado por Pérez e Smith (2019), que identificam padrões sustentados de ganho florestal em áreas do TIOC Takana-Cavineño. Esse comportamento poderia estar relacionado, entre outros fatores, à sua inserção em uma paisagem territorial mais ampla, caracterizada pela presença de áreas geridas por Povos Indígenas e comunidades locais. Essa configuração favorece um esquema territorial de proteção relativamente contínuo, no qual confluem a conservação das florestas em pé, as formas próprias de governança ambiental e os sistemas de conhecimento e manejo do território. Em conjunto, essas dinâmicas não apenas podem contribuir para a manutenção e o aumento da cobertura florestal, mas também para o fortalecimento das práticas culturais, dos conhecimentos tradicionais e das cosmovisões amazônicas associadas a esses territórios.

Tabela 1. Análise da cobertura florestal e dos índices de alteração da floresta e do uso do solo no Território Indígena de Origem Camponesa Takana-Cavineño

Indicador	2014	2018	2020	2024
Floresta em terra não alagada (ha)	143.790	143.526	143.433	145.046
Cobertura florestal total (%)	80,1%	82,9%	81,3%	82,7%
Pastagem (ha)	957	1.170	1.252	1.634
Grassland/shrubland (ha)	36.165	34.573	38.979	45.037
Território	**Governança**	**Área (ha)**	**Δ floresta em terra não alagada**	**Taxa anual (CAGR)**
TIOC Takana-Cavineño	Indígena (TCO)	271.049,5	+0,87%	+0,09%/ano

Fonte: Análise com base em estatísticas do MapBiomas, 2024a.

Governança mista entre os Povos Indígenas e o Parque Nacional TIPNIS

O TIPNIS combina a figura de Território Comunitário de Origem (TCO) indígena com a de Parque Nacional, abrangendo um total de 1.091.656 hectares entre os departamentos de Beni e Cochabamba. O TIPNIS é emblemático na Bolívia pela articulação entre a propriedade coletiva indígena e a proteção da biodiversidade. Sua trajetória tem sido marcada pela controvérsia em torno do projeto de construção da rodovia Villa Tunari–San Ignacio de Moxos, bem como pelas ameaças associadas à expansão de atividades extrativas dentro da área protegida. O avanço do projeto viário sem CLPI dos Povos Indígenas deu lugar a denúncias e mobilizações de suas organizações, que articularam a defesa dos direitos territoriais com a conservação ambiental. Essa experiência constitui uma referência de mobilização indígena diante das pressões sobre o território e de reivindicação do direito ao CLPI.[92]

Quanto às mudanças na cobertura vegetal do TIPNIS (Tabela 2), os dados mostram que a categoria "Formação florestal" registrou um ligeiro aumento de 0,65% entre 2014 e 2024. No entanto, esse resultado poderia ser explicado principalmente pela expansão da floresta alagada (+5,71%), enquanto a floresta em terra não alagada, a categoria mais sensível às pressões antrópicas e de especial relevância para os habitats terrestres, sofreu uma redução de 1,40% de sua cobertura no mesmo período.[93]

Tabela 2. Análise da cobertura florestal e dos índices de alterações na floresta e no uso do solo do TIPNIS.

Indicador	2014	2018	2020	2024
Floresta em terra não alagada (ha)	663.847	667.583	656.728	654.571
Floresta alagada (ha)	267.526	265.568	279.628	282.809
Cobertura florestal total (%)	82,5%	82,7%	83,0%	83,1%
Agricultura (ha)	6.532	7.008	7.600	9.526
Território	**Governança**	**Área (ha)**	**Δ floresta em terra não alagada**	**Taxa anual (CAGR)**
TIPNIS	Indígena + Parque Nacional (mista)	1.091.656	-1,40%	-0,14%/ano

Fonte: Elaboração própria. Análise com base nas estatísticas do MapBiomas, 2024b.

Governança estatal (sem gestão indígena) Reserva Beni

A Reserva da Biosfera Estação Biológica do Beni foi criada por meio do Decreto Supremo nº 19.191, no ano de 1982. Essa área protegida sob gestão estatal não possui um regime explícito de gestão compartilhada com algum Território Comunitário de Origem indígena, sendo administrada exclusivamente pelo Ministério do Meio Ambiente e Desenvolvimento da Bolívia, por meio do Sistema Nacional de Áreas Protegidas da Bolívia (SNAP). Está localizada na savana sujeita a inundações sazonais dos Llanos de Moxos.[94]

Com base na análise das áreas, a taxa anual de formação florestal também apresenta um ligeiro aumento (+0,93%). No entanto, ao desagregar os dados, identifica-se um padrão crítico: a floresta em terra não alagada diminuiu de forma drástica desde 2014, quando a área era de 3.742 hectares, para apenas 412 hectares em 2024. Isso representa uma perda acumulada de 89,0% da floresta em terra não alagada no período de 2014 a 2024, com uma taxa composta anual aproximada de -19,8%. Isso demonstra que a deterioração se acelerou significativamente no período de 2020 a 2024 (com uma queda de 76,3% em apenas quatro anos), coincidindo com o período em que Beni se consolida como uma nova fronteira do desmatamento na Bolívia.[96]

Tabela 3. Análise da cobertura florestal e dos índices de mudança na floresta e no uso do solo na Reserva da Biosfera da Estação Biológica do Beni.

Indicador	2014	2018	2020	2024
Floresta em terra não alagada (ha)	3.742	2.954	1.736	412
Floresta em terra não alagada (% do território)	2,77%	2,19%	1,29%	0,31%
Pastagem (ha)	1.629	1.744	1.252	1.634
Grassland/shrubland (ha)	20.756	18.899	20.699	16.039
Território	**Governança**	**Área (ha)**	**Δ floresta em terra não alagada**	**Taxa anual (CAGR)**
Reserva de Beni	Estatal (sem gestão indígena)	~134.848	-89,0%	-19,8%/ano

Fonte: Análise com base em estatísticas do MapBiomas, 2024c.

Pressões que convergem no norte da Amazônia Boliviana:

Na área estudada, observam-se diversas pressões antrópicas que convergem para abranger os mesmos territórios. Dentre as variáveis consideradas está a expansão das áreas destinadas a usos agropecuários e pastagens. Na Reserva Beni, cuja governança é predominantemente estatal, o aumento dessas áreas foi de 270% entre 2014 e 2024 (1.629 hectares em uso agropecuário ou pastagem em 2014, frente a 6.174 hectares em 2024). Já nos modelos de governança exclusivamente de Povos Indígenas, a variação é de 70,7% (957 hectares de pastagem em 2014 e 1.634 hectares em 2024).[97]

Uma análise recente baseada em dados de 2025 do Global Forest Watch, identifica que a província de Vaca Díez, em Beni, concentrou, por si só, 14,4% da perda nacional de floresta. Ao contrário das províncias de Santa Cruz, que apresentam sinais de redução recente, Vaca Díez registra um aumento sustentado nos últimos três anos, consolidando-se como uma nova fronteira de desmatamento que causa pressão sobre a conservação das áreas estudadas, com ênfase especial e repercussões na Reserva Beni.[98]

Números e resultados em matéria de conservação: comparação entre modelos de governança

A comparação entre os três territórios bolivianos analisados revela um padrão contundente: a governança indígena ativa é o fator que melhor explica a eficácia real da conservação florestal, acima da área protegida ou do status formal de proteção. Para ilustrar a afirmação anterior, foram escolhidas as três áreas propostas como casos de estudo:

Tabela 4. Análise comparativa de modelos de governança no que diz respeito à perda florestal.

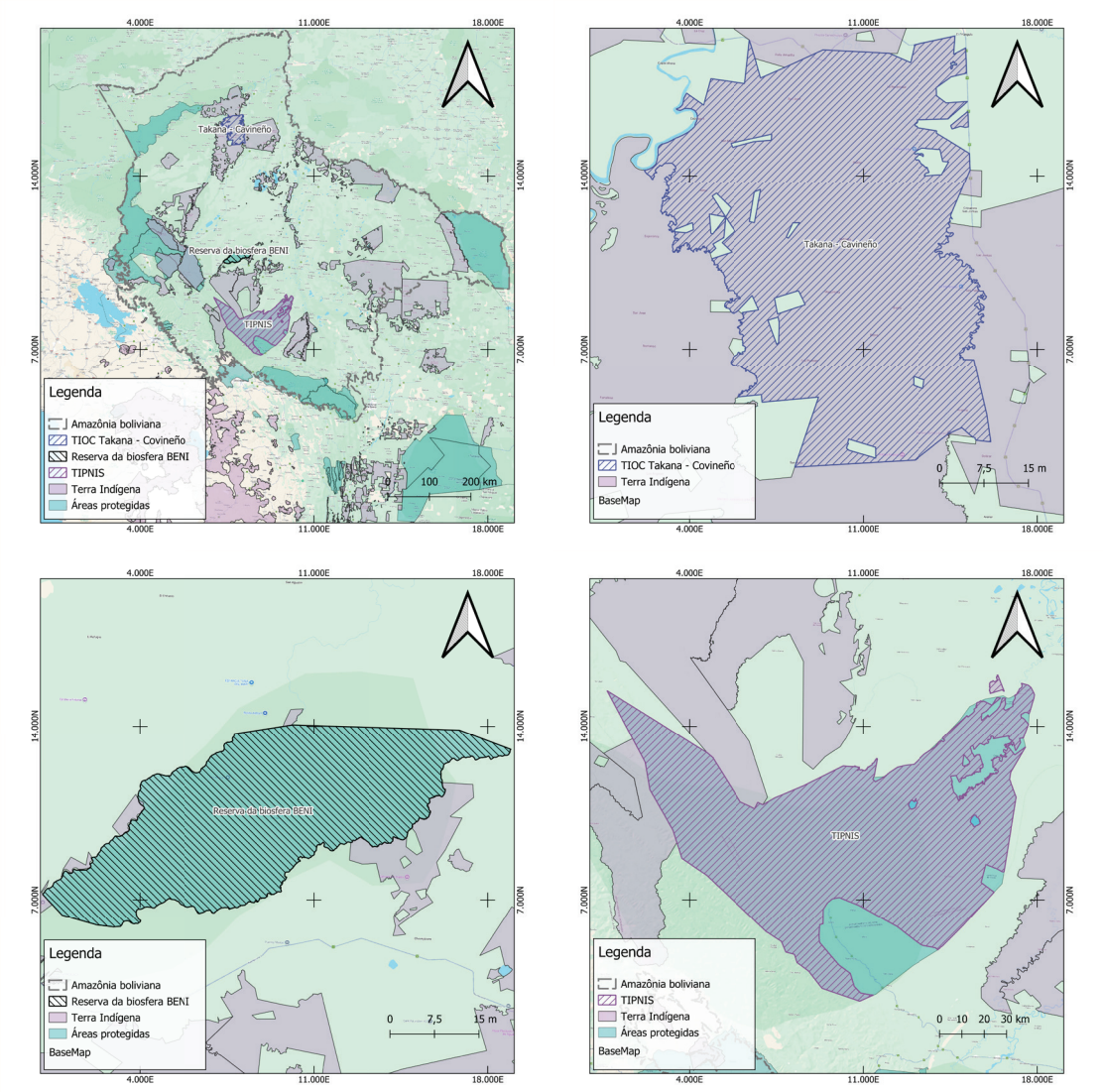
Território	Formação florestal 2014	Formação florestal 2024	Δ agregado	Δ floresta em terra não alagada (real)
Takana-Cavineño	80,1%	80,1%	-0,04%	+0,87%
TIPNIS	82,5%	83,1%	+0,65%	-1,40%
Reserva de Beni	81,9%	82,7%	+0,93%	-89,0%

Fonte: Análise com base nas estatísticas do MapBiomas, 2024b.

- No estudo de caso, o TIOC Takana-Cavineño, com governança exclusivamente indígena sobre 271.049,5 hectares, é o único dos três casos que registra um ganho líquido de floresta em terra não alagada na última década (+0,87% no total; +0,09% ao ano).
- O TIPNIS, que é um território de governança mista — indígena e Parque Nacional — e abrange uma área de mais de um milhão de hectares, apresenta, nesta análise, uma perda leve e contida (-1,40% no total; -0,14% ao ano), o que é consistente com um manejo territorial ainda ativo, apesar das pressões externas.
- Em contrapartida, a Reserva Beni, uma área protegida administrada exclusivamente pelo Estado, sem componente de gestão indígena e com apenas cerca de 134.848 hectares, registrou uma perda de 89,0% de sua floresta em terra não alagada, a uma taxa composta de -19,8% ao ano: um ritmo de perda mais de 140 vezes superior ao do TIPNIS.

As evidências quantitativas apresentadas neste relatório indicam que, no contexto boliviano, a eficácia real da conservação florestal está mais associada ao modelo de governança territorial do que à mera existência de uma figura de proteção formal. Os territórios indígenas com governança ativa (TIPNIS e TIOC Takana-Cavineño) apresentaram estabilidade ou ganho líquido de floresta em terra não alagada entre 2014 e 2024, enquanto a Reserva Beni, uma área protegida estatal sem um componente de gestão indígena formalmente constituído e reconhecido, sofreu uma redução drástica em sua área florestal, documentada tanto pelos dados deste estudo quanto por fontes independentes.[99]

Mapa 3. Elaboração de mapas para o Estudo de Caso.



Fonte: Elaboração própria.



caso colombia

O caso do Conselho Comunitário de Yurumanguí: resultados comprovados decorrentes do exercício da autoridade tradicional e da autonomia dos povos negros e afrodescendentes

Escala: Cuenca

Pontos-chave do caso da Colômbia:

1. O caso do Conselho Comunitário de Yurumanguí mostra que a titulação coletiva das comunidades negras não só tem um efeito jurídico no que diz respeito ao reconhecimento territorial, mas também um efeito ambiental comprovável. A existência de um título coletivo sobre 54.776 ha, tem permitido fortalecer a própria autoridade, ordenar o uso do território e manter altos níveis de conservação em uma sub-bacia hidrográfica estratégica.
2. Yurumanguí mantém o modelo de titulação coletiva por bacia hidrográfica, característico dos primeiros anos de implementação da Lei 70 de 1993. Isso é relevante porque o território não foi reconhecido como uma área isolada, mas como uma unidade socioecológica composta por rio, floresta tropical úmida, mangue, zonas de maré baixa, estuários e litoral.
3. O Conselho Comunitário possui a titulação coletiva de 83,2% da bacia hidrográfica do rio Yurumanguí. Esse número demonstra que o reconhecimento jurídico da propriedade coletiva abrange uma parte substancial do sistema territorial e ecológico da comunidade, o que fortalece sua capacidade de governança, controle e planejamento do território.
4. Apesar das pressões decorrentes do conflito armado, das plantações para uso ilícito, da mineração ilegal e da exploração ilegal de madeira, 96% do território coletivo do Rio Yurumanguí correspondia a florestas naturais, incluindo florestas, manguezais e zonas de transição, como estuários. Esse dado constitui uma evidência fundamental da eficácia das ações de conservação realizadas pela autoridade tradicional afrodescendente.
5. O caso de Yurumanguí mostra que a conservação baseada em direitos não implica a transformação das práticas tradicionais, mas sim o reconhecimento de suas próprias formas de uso, manejo e regulamentação. A comunidade tem mantido práticas tradicionais, como a pesca, a agricultura, o uso da floresta e a mineração ancestral, sem que esses modos de vida tenham resultado em uma perda generalizada da cobertura natural.
6. A comparação com o Parque Nacional Natural Farallones de Cali reforça esse argumento. Enquanto a área protegida adjacente tem enfrentado graves impactos causados pela mineração ilegal e pela perda da vegetação natural, Yurumanguí mantém altos níveis de conservação por meio de um sistema de propriedade coletiva e autogestão. Isso mostra que a declaração estatal de área protegida, por si só, não garante melhores resultados ambientais.
7. O caso de Yurumanguí permite afirmar que a propriedade coletiva das comunidades negras pode gerar resultados ambientais comparáveis — e até mesmo mais sólidos — do que os modelos clássicos de conservação centrados exclusivamente em áreas protegidas. A diferença está no fato de que, aqui, a conservação não se dá por exclusão, mas por permanência, autoridade territorial, controle comunitário e defesa coletiva da floresta, do rio e do manguezal. A titulação coletiva permitiu manter o bem-viver, as formas tradicionais de uso e a permanência de um sistema socioecológico altamente preservado.

O título coletivo concedido às comunidades negras: um direito com impacto ambiental

Com a promulgação da Constituição de 1991 na Colômbia, abriu-se caminho para o reconhecimento dos povos negros, afrodescendentes, raizais e palenqueros como sujeitos de proteção especial. Anos mais tarde, com o fortalecimento do bloco de constitucionalidade, a implementação da Lei nº 70 de 1993 e, posteriormente, do Decreto nº 1745 de 1995 — decreto que regulamentou o terceiro capítulo da referida lei — iniciou-se um longo caminho para o reconhecimento da propriedade coletiva, por meio de títulos concedidos aos Conselhos Comunitários, como órgão político-administrativo das comunidades negras.

Os primeiros anos de implementação da Lei 70 e o processo de titulação desenvolvido por meio do Decreto 1745 de 1995, concentraram seus esforços na titulação de bacias hidrográficas nas regiões do Pacífico colombiano. Esse contexto respondeu ao esforço de proteger os ecossistemas localizados na zona biogeográfica do Chocó. De fato, as políticas ambientais, durante a segunda metade da década de 1990 e a primeira metade da década de 2000, estiveram ligadas à consolidação de um modelo de conservação baseado em direitos para determinadas regiões do país, nas quais a política de titulação coletiva foi fundamental.[100]

Após 33 anos desde a promulgação da Lei 70 de 1993, os esforços do governo do presidente Petro e da vice-presidente Francia Márquez possibilitaram o desenvolvimento de novos instrumentos normativos, como o Decreto 0129 de 2024, ampliando os mecanismos de proteção das terras, entre as quais se incluem os ecossistemas estratégicos.

Atualmente, a Colômbia já concedeu títulos de propriedade a 303 Conselhos Comunitários, abrangendo uma área de 5.725.040 ha, em 17 departamentos. Apesar dos esforços, atualmente ainda há 744 pedidos de titulação coletiva sem resposta, o que expõe as comunidades negras e afrodescendentes a graves situações de espoliação.[101]

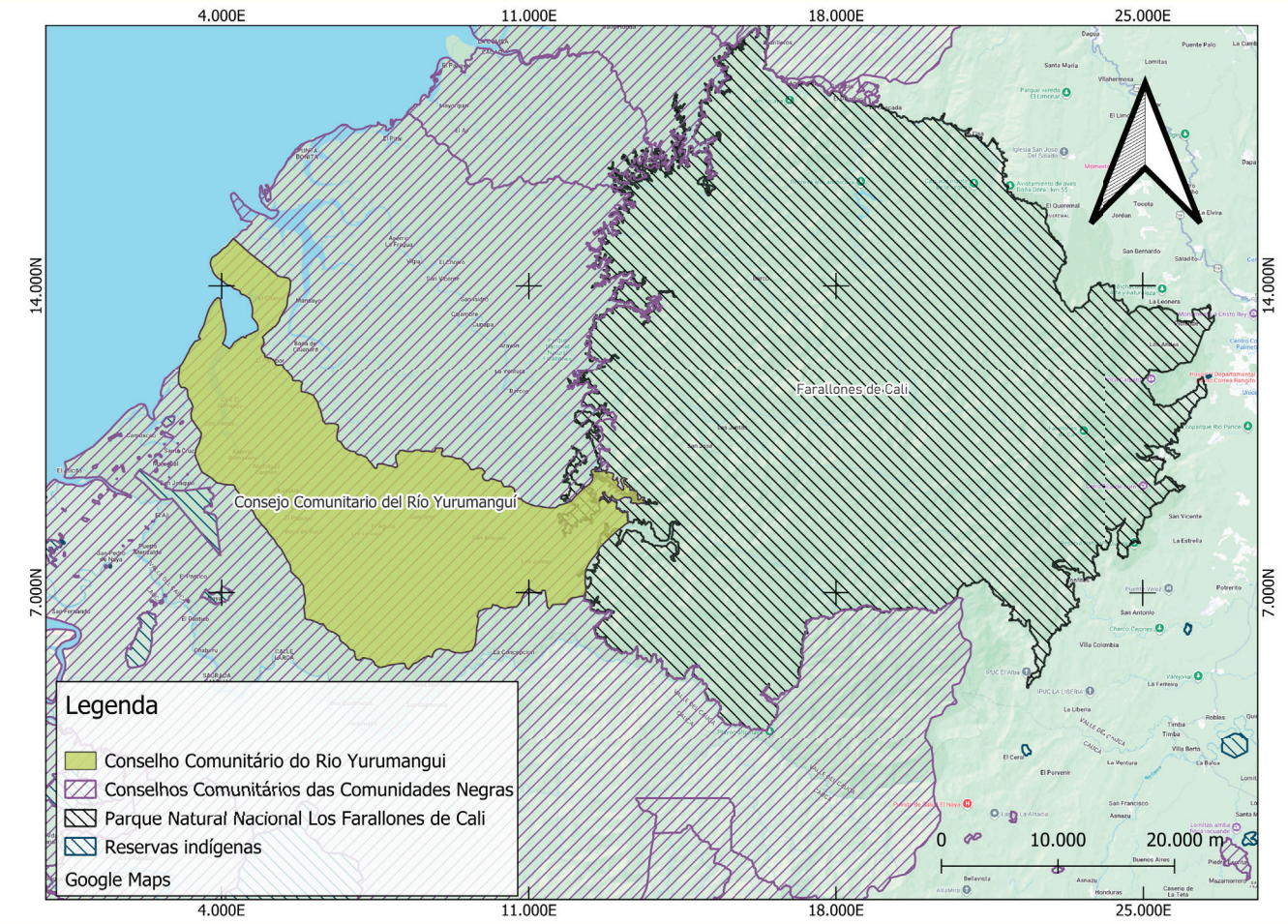
A conservação das florestas dentro dos títulos coletivos das comunidades negras atinge uma faixa entre 94,32% e 73,33%, de acordo com o Ministério do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável[102] e o relatório do Instituto Humboldt. No entanto, a variação percentual se deve à inclusão da floresta tropical úmida e de diversos tipos de camadas florestais, o que gera uma variação no cálculo. De qualquer forma, o número situa-se entre 5.400.000 e 4.034.778 ha.[103] A atualização desses dados, estimados por meio da metodologia do Sistema de Monitoramento de Florestas e Carbono (SMByC), indica que em 2024, 58% das florestas da Colômbia estavam localizadas em territórios coletivos de comunidades negras, reservas indígenas e áreas de reserva camponesa.[104] Essas evidências também coincidem com estudos recentes que mostram que as terras de afrodescendentes reconhecidas na América do Sul estão associadas a áreas de alto valor para a biodiversidade e o carbono e apresentam reduções significativas na perda de floresta em comparação com locais semelhantes.[105]

Conselho Comunitário de Yurumanguí:

Localizado no sudoeste do departamento do Vale do Cauca, na zona rural do Distrito de Buenaventura, o Conselho Comunitário de Yurumanguí possui uma área titulada coletivamente de 54.776 hectares desde 24 de novembro de 1999, mantendo o modelo de titulação adotado desde o início da implementação da Lei 70 de 1993.[103] O Conselho Comunitário estruturou seu plano de ordenamento territorial com base na divisão em três zonas, compostas por 12 aldeias, cada uma com diferentes atividades produtivas.[107]

O Conselho Comunitário de Yurumanguí possui a titulação coletiva de 83,2% de toda a bacia do rio Yurumanguí, em um mosaico de floresta tropical úmida, manguezais e litoral, além de fazer fronteira com o Parque Nacional Natural Farallones de Cali.

Mapa 4. Título coletivo de Yurumanguí e do Parque Nacional de Los Farallones de Cali



Apesar das pressões que o Conselho Comunitário enfrenta devido à presença de grupos armados que têm buscado promover a expansão de plantações de uso ilícito, a mineração ilegal e a exploração ilegal de madeira, a administração e a governança do território conduzidas pelas autoridades tradicionais do Conselho permitiram a conservação de 96% do total de hectares de floresta coletiva na bacia hidrográfica do rio Yurumanguí, incluindo florestas marinhas, como manguezais, e zonas de transição, como estuários.[108]

O alto nível de conservação da cobertura natural de florestas, manguezais, estuários e zonas de maré baixa, resultado da titulação coletiva dessas terras, tem gerado resultados mais eficazes do que os modelos clássicos de conservação centrados exclusivamente em áreas protegidas. De fato, o Parque Nacional Natural Farallones de Cali, que faz fronteira com o Conselho Comunitário de Yurumanguí, perdeu um total de 1.700 hectares de vegetação natural, o que equivale a 38% de sua área mais vulnerável, especialmente nas zonas de páramo, com 1.000 hectares afetados pela pressão da mineração ilegal e pelo desmatamento.[109]

Os efeitos positivos em matéria de conservação e do exercício da governança territorial não apenas contrastam com os danos e a degradação do parque natural adjacente, mas também se destacam pelo paralelismo existente entre a preservação das formas tradicionais de uso e, mesmo assim, a obtenção de resultados efetivos. O Conselho Comunitário de Yurumanguí inclui entre suas práticas tradicionais a mineração tradicional e ancestral, que gera impactos mínimos, uma vez que não utiliza precursores químicos, equipamentos motorizados ou métodos de alto impacto. Pelo contrário, a comunidade conseguiu manter a prática em questão sem afetar o corpo d'água, com o qual existe uma relação constitutiva com o sujeito coletivo afrodescendente.

É justamente essa relação, e a extensão do corpo social coletivo ao sistema socioecológico, que tem permitido que o Conselho Comunitário de Yurumanguí consiga conter as pressões de atores externos ilegais e armados que buscam transformar seu território. A atividade produtiva da comunidade não foi interrompida pelo título coletivo, pelo contrário, este facilitou a prática de seu "bem-viver" e de seus modos de vida.

Notas

[1] Créditos: relatório elaborado pela Almeida Dohrn Consultoria para a Iniciativa para Direitos e Recursos (RRI). Autoria: Fernanda Almeida, com apoio técnico de Ana Tossige, Cristiam Guerrero e Valentina Aldana-Váron. Estudos de caso: Cristiam Guerrero; revisão: Fernanda Almeida. Consultoria de comunicação: Amélia Gomes. Projeto gráfico e diagramação: Eduardo Gabão.

[2] Convenção sobre Diversidade Biológica, Secretaria da Convenção sobre Diversidade Biológica, Proposta de elementos para as diretrizes relacionadas às tarefas 1.1 e 1.2 do programa de trabalho até 2030 sobre o artigo 8 j) e outras disposições da Convenção sobre Diversidade Biológica relativas aos Povos Indígenas e às Comunidades Locais, Documento do Órgão Subsidiário sobre o Artigo 8(j) e Outras Disposições, CBD/SB8J/1/4 (Montreal: Secretaria da Convenção sobre Diversidade Biológica, 6 de agosto de 2025), https://www.cbd.int/doc/c/f2c2/594d/0789057202da07ad87dc5b96/sb8j-01-04-en.pdf.

[3] Convenção sobre Diversidade Biológica, Órgão Subsidiário sobre o Artigo 8º, alínea j), e Outras Disposições da Convenção sobre Diversidade Biológica Relativas aos Povos Indígenas e às Comunidades Locais, Recomendação 1/3: Elementos propostos para as diretrizes relacionadas às tarefas 1.1 e 1.2 do programa de trabalho até 2030 sobre o artigo 8º, alínea j), e outras disposições da Convenção sobre a Diversidade Biológica relativas aos povos indígenas e às comunidades locais, CBD/SB8J/REC/1/3 (Montreal, Canadá, 30 de outubro de 2025), https://www.cbd.int/doc/recommendations/sb8j-01/sb8j-01-rec-03-en.pdf.

[4] FIIB, Ministério dos Povos Indígenas do Brasil, FUNAI, APIB, COIAB, RIB, RMIB-LAC. "Workshop Internacional sobre Territórios Indígenas e Tradicionais (TITs) e Conservação da Biodiversidade — Relatório Final", pp. 65–88. Manaus, Brasil, 2 a 5 de setembro de 2025 (versão oficial, outubro de 2025). A essas posições somou-se a perspectiva específica dos Povos Afrodescendentes, conhecida no contexto das negociações da COP16 em Cali e atualizada em reuniões entre a autora e representantes de organizações representativas, especialmente a CITAFRO.

[5] Garnett, S. T., Burgess, N. D., Fa, J. E., Fernández-Llamazares, Á., Molnár, Z., Robinson, C. J., Watson, J. E. M., Zander, K. K., Austin, B., Brondízio, E. S., Collier, N. F., Duncan, T., Ellis, E., Geyle, H., Jackson, M. V., Jonas, H., Malmer, P., McGowan, B., Sivongxay, A., & Leiper, I. (2018). A spatial overview of the global importance of Indigenous lands for conservation. Nature Sustainability, 1(7), 369–374. https://doi.org/10.1038/s41893-018-0100-6; WWF, UNEP-WCMC, SGP/ICCA-GSI, LM, TNC, CI, WCS, EP, ILC-S, CM, IUCN, & RRI. (2021). The state of Indigenous Peoples' and Local Communities' lands and territories: A technical review of the state of Indigenous Peoples' and Local Communities' lands, their contributions to global biodiversity conservation and ecosystem services, the pressures they face, and recommendations for actions. WWF.; Rights and Resources Initiative. (2018). A global baseline of carbon storage in collective lands. Rights and Resources Initiative.

[6] Oldekop, J. A., Holmes, G., Harris, W. E., & Evans, K. L. (2016). A global assessment of the social and conservation outcomes of protected areas. Conservation Biology, 30(1), 133–141. https://doi.org/10.1111/cobi.12568; Rights and Resources Initiative, Forest Peoples Programme, & ICCA Consortium. (2025). Enabling pathways for rights-based community-led conservation. Rights and Resources Initiative, Forest Peoples Programme, and ICCA Consortium. https://doi.org/10.53892/JVXN6355

[7] CDB, Decisão 16/6, "Role of people of African descent, comprising [collectives] embodying traditional lifestyles in the implementation of the Convention on Biological Diversity". CBD/COP/DEC/16/6. Cali, Colômbia, 1º de novembro de 2024.

[8] O bloco de países que reconhecem constitucionalmente territórios indígenas e afrodescendentes enfrenta, na véspera da conferência de Nairóbi e da COP17, retrocessos políticos que enfraquecem sua coesão prevista. Na Colômbia, o candidato de direita Abelardo de la Espriella (Defensores da Pátria) venceu o segundo turno em 21 de junho de 2026 e assume o cargo em 7 de agosto de 2026 — dias antes do diálogo informal em Nairóbi —, sucedendo ao governo de Gustavo Petro, que havia sido a voz mais ativa na SB8j-1 em favor do reconhecimento dos povos afrodescendentes. No Peru, Keiko Fujimori (Força Popular) venceu, em junho de 2026, Roberto Sánchez (Juntos pelo Peru); historicamente, a Força Popular não tem priorizado a consulta prévia nem o reconhecimento territorial indígena. Na Bolívia, o governo de Rodrigo Paz — que, em outubro de 2025, pôs fim a vinte anos de governos do MAS — promulgou, em abril de 2026, a Lei 1720 sobre terras, rejeitada por organizações indígenas e camponesas por beneficiar o agronegócio e facilitar o desmatamento; a lei motivou uma marcha indígena de 28 dias até La Paz e mobilizações que, em maio e junho de 2026, chegaram a exigir a renúncia do presidente. No Equador, o governo de Daniel Noboa promove, em 2026, uma reforma nos setores de mineração e energia que elimina a consulta prévia como requisito e substitui as licenças ambientais por autorizações simplificadas. O Suriname continua sendo o único país sul-americano sem uma lei que formalize os direitos territoriais dos povos indígenas e afrodescendentes, apesar da decisão de 2007 da Corte Interamericana sobre o povo saamaka. Dos seis países que, durante as negociações, compunham o grupo de aliados, apenas o Brasil mantém, por enquanto, um governo favorável ao reconhecimento dos TITs — e sua continuidade depende da eleição presidencial (segundo turno em 25 de outubro), realizada dentro do próprio período da COP17 (19 a 30 de outubro).

[9] Decisão 16/4, Programa de trabalho sobre o Artigo 8(j) e outras disposições da Convenção sobre Diversidade Biológica relacionadas a povos indígenas e comunidades locais até 2030 (em português: Programa de trabalho sobre o artigo 8º, alínea j), e outras disposições da Convenção sobre Diversidade Biológica relacionadas aos povos indígenas e às comunidades locais até 2030). https://www.cbd.int/doc/c/e81e/f8b6/b3549682c1f019900b03e1e7/cop-16-l-05-es.pdf

[10] Convenção sobre Diversidade Biológica, Secretaria da Convenção sobre Diversidade Biológica, Proposta de elementos para as diretrizes relacionadas às tarefas 1.1 e 1.2 do programa de trabalho até 2030 sobre o artigo 8 j) e outras disposições da Convenção sobre Diversidade Biológica relativas aos povos indígenas e às comunidades locais, Documento do Órgão Subsidiário sobre o Artigo 8(j) e Outras Disposições, CBD/SB8J/1/4 (Montreal: Secretaria da Convenção sobre Diversidade Biológica, 6 de agosto de 2025), https://www.cbd.int/doc/c/f2c2/594d/0789057202da07ad87dc5b96/sb8j-01-04-en.pdf.

[11] Convenção sobre Diversidade Biológica, Órgão Subsidiário sobre o Artigo 8(j), e Outras Disposições da Convenção sobre Diversidade Biológica Relativas aos Povos Indígenas e às Comunidades Locais, Recomendação 1/3: Elementos propostos para as diretrizes relacionadas às tarefas 1.1 e 1.2 do programa de trabalho até 2030 sobre o artigo 8(j), e outras disposições da Convenção sobre Diversidade Biológica relativas aos povos indígenas e às comunidades locais, CBD/SB8J/REC/1/3 (Montreal, Canadá, 30 de outubro de 2025), https://www.cbd.int/doc/recommendations/sb8j-01/sb8j-01-rec-03-en.pdf.

[12] FIIB, Ministério dos Povos Indígenas do Brasil, FUNAI, APIB, COIAB, RIB, RMIB-LAC. "Workshop Internacional sobre Territórios Indígenas e Tradicionais (TITs) e Conservação da Biodiversidade — Relatório Final", pp. 65–88. Manaus, Brasil, 2 a 5 de setembro de 2025 (versão oficial, outubro de 2025). A essas posições somou-se a perspectiva específica dos povos afrodescendentes, conhecida no contexto das negociações da COP16 em Cali e atualizada em reuniões entre a autora e representantes de organizações representativas, especialmente a CITAFRO.

[13] United Nations Environment Programme (UNEP). Limiting Overshoot: Navigating Exceedance of 1.5°C and Pathways towards Return. Nairóbi: United Nations Environment Programme, 2026. https://www.unep.org/resources/limiting-overshoot-navigating-exceedance; World Meteorological Organization. (2025). WMO confirms 2024 as the warmest year on record at about 1.55°C above pre-industrial levels. World Meteorological Organization.

[14] Organização Meteorológica Mundial. (2025). WMO confirms 2024 as warmest year on record at about 1.55°C above pre-industrial level. World Meteorological Organization.

[15] IPBES. (2019). Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. IPBES Secretariat. https://doi.org/10.5281/zenodo.3831673

[16] Convenção sobre a Diversidade Biológica. (2020). Perspectiva mundial sobre a diversidade biológica 5. Secretaria da Convenção sobre Diversidade Biológica.

[17] Convenção sobre a Diversidade Biológica. (2026). Primeiro rascunho do relatório global de progresso coletivo sobre a implementação do Marco Global de Biodiversidade de Kunming-Montreal. Secretaria da Convenção sobre Diversidade Biológica.

[18] Watson, J. E. M., Venter, O., Lee, J., Jones, K. R., Robinson, J. G., Possingham, H. P., & Allan, J. R. (2018). Protect the last of the wild. Nature, 563(7729), 27–30. https://doi.org/10.1038/d41586-018-07183-6; Dinerstein, E., Joshi, A. R., Vynne, C., Lee, A. T. L., Pharand-Deschênes, F., França, M., Fernando, S., Birch, T., Burkart, K., Asner, G. P., & Olson, D. (2020). A "Global Safety Net" to reverse biodiversity loss and stabilize Earth's climate. Science Advances, 6(36), eabb2824. https://doi.org/10.1126/sciadv.abb2824; Garnett, S. T., Burgess, N. D., Fa, J. E., Fernández-Llamazares, Á., Molnár, Z., Robinson, C. J., Watson, J. E. M., Zander, K. K., Austin, B., Brondízio, E. S., Collier, N. F., Duncan, T., Ellis, E., Geyle, H., Jackson, M. V., Jonas, H., Malmer, P., McGowan, B., Sivongxay, A., & Leiper, I. (2018). A spatial overview of the global importance of Indigenous lands for conservation. Nature Sustainability, 1(7), 369–374. https://doi.org/10.1038/s41893-018-0100-6

[19] Berkes, F., Colding, J., & Folke, C. (2000). Rediscovery of traditional ecological knowledge as adaptive management. Ecological Applications, 10(5), 1251–1262. https://doi.org/10.1890/1051-0761(2000)010[1251:ROTEKA]2.0.CO;2; Brondízio, E. S., Gavin, M. C., Siani, S. M. O., Lertzman, K., Le Tourneau, F. M., Fernández-Llamazares, Á., Bates, P., Carino, J., Kawai, A., McElwee, P., Reyes-García, V., Scaramuzzi, I., Shrestha, U. B., & Tugendhat, H. (2021). Locally based, regionally manifested, and globally relevant: Indigenous and local knowledge, values, and practices for nature. Annual Review of Environment and Resources, 46, 481–509. https://doi.org/10.1146/annurev-environ-012220-012127; Fa, J. E., Watson, J. E. M., Leiper, I., Potapov, P., Evans, T. D., Burgess, N. D., Molnár, Z., Fernández-Llamazares, Á., Duncan, T., Wang, S., Austin, B. J., Jonas, H., Robinson, C. J., Malmer, P., Zander, K. K., Jackson, M. V., Ellis, E., Brondízio, E. S., & Garnett, S. T. (2020). Importance of Indigenous Peoples' lands for the conservation of intact forest landscapes. Frontiers in Ecology and the Environment, 18(3), 135–140. https://doi.org/10.1002/fee.2148

[20] A hifenização é deliberada: "comunidade" remete ao sujeito coletivo com autoridade, normas e reciprocidade próprias; "território", ao espaço apropriado e ao significado — material e simbólico — que o direito internacional reconhece como "totalidade do habitat"; e "territorialidade", à prática de ocupar,

usar, controlar e identificar-se com esse espaço, expressa em cosmografias, memória e regras de manejo. Nenhum deles decorre dos outros — há territórios titulados sem territorialidade efetiva — e é o seu apoio mútuo, e não apenas a condição espacial, que explica o desempenho documentado.

[21] Berkes, F., Colding, J., & Folke, C. (2000). Rediscovery of traditional ecological knowledge as adaptive management. Ecological Applications, 10(5), 1251–1262. https://doi.org/10.1890/1051-0761(2000)010[1251:ROTEKA]2.0.CO;2; Garnett, S. T., Burgess, N. D., Fa, J. E., Fernández-Llamazares, Á., Molnár, Z., Robinson, C. J., Watson, J. E. M., Zander, K. K., Austin, B., Brondízio, E. S., Collier, N. F., Duncan, T., Ellis, E., Geyle, H., Jackson, M. V., Jonas, H., Malmer, P., McGowan, B., Sivongxay, A., & Leiper, I. (2018). A spatial overview of the global importance of Indigenous lands for conservation. Nature Sustainability, 1(7), 369–374. https://doi.org/10.1038/s41893-018-0100-6; Schuster, R., Germain, R. R., Bennett, J. R., Reo, N. J., & Arcese, P. (2019). Vertebrate biodiversity on Indigenous-managed lands in Australia, Brazil, and Canada equals that in protected areas. Environmental Science & Policy, 101, 1–6. https://doi.org/10.1016/j.envsci.2019.07.002

[22] Berkes, F., Colding, J., & Folke, C. (2000). Rediscovery of traditional ecological knowledge as adaptive management. Ecological Applications, 10(5), 1251–1262. https://doi.org/10.1890/1051-0761(2000)010[1251:ROTEKA]2.0.CO;2

[23] Garnett, S. T., Burgess, N. D., Fa, J. E., Fernández-Llamazares, Á., Molnár, Z., Robinson, C. J., Watson, J. E. M., Zander, K. K., Austin, B., Brondízio, E. S., Collier, N. F., Duncan, T., Ellis, E., Geyle, H., Jackson, M. V., Jonas, H., Malmer, P., McGowan, B., Sivongxay, A., & Leiper, I. (2018). A spatial overview of the global importance of Indigenous lands for conservation. Nature Sustainability, 1(7), 369–374. https://doi.org/10.1038/s41893-018-0100-6

[24] WWF, UNEP-WCMC, SGP/ICCA-GSI, LM, TNC, CI, WCS, EP, ILC-S, CM, IUCN, & RRI. (2021). The state of Indigenous Peoples' and Local Communities' lands and territories: Uma análise técnica da situação das terras dos Povos Indígenas e das Comunidades Locais, suas contribuições para a conservação da biodiversidade global e os serviços ecossistêmicos, as pressões que enfrentam e recomendações de ações. WWF.

[25] Rights and Resources Initiative. (2018). A global baseline of carbon storage in collective lands. Rights and Resources Initiative; Fa, J. E., Watson, J. E. M., Leiper, I., Potapov, P., Evans, T. D., Burgess, N. D., Molnár, Z., Fernández-Llamazares, Á., Duncan, T., Wang, S., Austin, B. J., Jonas, H., Robinson, C. J., Malmer, P., Zander, K. K., Jackson, M. V., Ellis, E., Brondízio, E. S., & Garnett, S. T. (2020). Importance of Indigenous Peoples' lands for the conservation of intact forest landscapes. Frontiers in Ecology and the Environment, 18(3), 135–140. https://doi.org/10.1002/fee.2148; WWF, UNEP-WCMC, SGP/ICCA-GSI, LM, TNC, CI, WCS, EP, ILC-S, CM, IUCN, & RRI. (2021). The state of Indigenous Peoples' and Local Communities' lands and territories: A technical review of the state of Indigenous Peoples' and Local Communities' lands, their contributions to global biodiversity conservation and ecosystem services, the pressures they face, and recommendations for actions. WWF.

[26] Schleicher, J., Peres, C. A., Amano, T., Llactayo, W., & Leader-Williams, N. (2017). Desempenho em matéria de conservação de diferentes regimes de governança da conservação na Amazônia peruanaConservation performance of different conservation governance regimes in the Peruvian Amazon. Scientific Reports, 7, 11318. https://doi.org/10.1038/s41598-017-10736-w; Qin, Y., Xiao, X., Liu, F., de Sa e Silva, F., Shimabukuro, Y., Arai, E., & Fearnside, P. M. (2023). Forest conservation in Indigenous territories and protected areas in the Brazilian Amazon. Nature Sustainability, 6, 295–305. https://doi.org/10.1038/s41893-022-01018-z

[27] Sze, J. S., Childs, D. Z., Carrasco, L. R., Fernández-Llamazares, Á., Garnett, S. T., & Edwards, D. P. (2024). Indigenous Peoples' Lands are critical for safeguarding vertebrate diversity across the tropics. Global Change Biology, 30(1), e16981. https://doi.org/10.1111/gcb.16981

[28] Oldekop, J. A., Holmes, G., Harris, W. E., & Evans, K. L. (2016). A global assessment of the social and conservation outcomes of protected areas. Conservation Biology, 30(1), 133–141. https://doi.org/10.1111/cobi.12568

[29] Oldekop, J. A., Holmes, G., Harris, W. E., & Evans, K. L. (2016). A global assessment of the social and conservation outcomes of protected areas. Conservation Biology, 30(1), 133–141. https://doi.org/10.1111/cobi.12568; Rights and Resources Initiative, Forest Peoples Programme, & ICCA Consortium. (2025). Enabling pathways for rights-based community-led conservation. Rights and Resources Initiative, Forest Peoples Programme, and ICCA Consortium. https://doi.org/10.53892/JVXN6355.

[30] David-Chavez, D. M., Gavin, M. C., Ortiz, N., Valdez, S., & Russo Carroll, S. (2024). A values-centered relational science model: Supporting Indigenous rights and reconciliation in research. Ecology and Society, 29(2), 11. https://doi.org/10.5751/ES-14768-290211

[31] Convenção sobre a Diversidade Biológica. (2022). Marco Global de Biodiversidade de Kunming-Montreal. Decisão 15/4. Secretaria da Convenção sobre Diversidade Biológica.

[32] Os conflitos entre povos e comunidades indígenas e a gestão das áreas protegidas (AP) na América Latina são resultado de padrões estruturais de longa data, hoje agravados por novas dinâmicas do crime organizado e do extrativismo. Por exemplo, a criação dos Parques Nacionais Naturais de Tuparro e Katíos (Colômbia) resultou no deslocamento da população local. Na Reserva da Biosfera e Terra Comunitária de Origem Pilón Lajas (Bolívia, povos Mosetén e Tsimane), a gestão tem gerado conflitos pelo controle dos recursos e oposição das elites municipais às restrições de uso (Márquez Guerra, J. F., 2016, "Reglamentos indígenas en áreas protegidas de Bolivia: el caso del Pilón Lajas", Revista de Derecho, Universidad del Norte). No Brasil, a expansão do turismo nas unidades de conservação da Amazônia (Rio Negro, Serra do Aracá, Piagaçu-Purus) tem sido associada à apropriação externa do território em detrimento dos Povos Indígenas. Cf.: Barragán Alvarado, L. (2008). Pueblos Indígenas y Áreas Protegidas en América Latina. FAO/OAPN, REDPARQUES; Maldonado Ibarra, O. A., Chávez Dagostino, R. M., e Bravo Olivas, M. L. (2020). "Áreas naturales protegidas y participación social en América Latina...". Región y sociedad, 32, e1277. Na Guatemala, a Reserva da Biosfera Maia enfrenta, desde 2023, o avanço da pecuária ilegal e de assentamentos ligados ao crime organizado na Laguna del Tigre e na Sierra del Lacandón (Radwin, M., Mongabay Latam, 22 de dezembro de 2023). Na Nicarágua, a Reserva da Biosfera de Bosawás — território dos povos Mayangna e Miskitu — sofreu pelo menos três massacres perpetrados por colonos armados desde 2013, sendo o mais recente em Wilú (11 de março de 2023, com cinco membros da comunidade assassinados), enquanto 66% da reserva está concedida para a mineração de metais (Carrere, M., Mongabay Latam, 28 de março de 2023). Em Honduras, os povos Miskitu, Tawahka, Pech e Garífuna denunciaram, em abril de 2026, perante a CONADEH, uma crise ambiental sem precedentes na Reserva da Biosfera do Rio Plátano (Patrimônio da Humanidade da UNESCO), exigindo o reconhecimento efetivo de sua autonomia territorial (Bustillo, P., Infobae, 25 de abril de 2026).

[33] Veja Maldonado Ibarra, O. A., Chávez Dagostino, R. M., e Bravo Olivas, M. L. (2020). "Áreas naturales protegidas y participación social en América Latina: problemas y estrategias para lograr la integración comunitaria". Región y sociedad, 32, e1277. https://doi.org/10.22198/rys2020/32/1277.

[34] Convenção sobre a Diversidade Biológica, Rio de Janeiro, 5 de junho de 1992, art. 8, alínea j), https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf.

[35] Posteriormente desenvolvido como consentimento livre, prévio e informado. Cf.: Convenção sobre Diversidade Biológica, Conferência das Partes, Decisão VII/28: Áreas protegidas, Anexo: Programa de trabalho sobre áreas protegidas, Decisão adotada pela Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica em sua sétima reunião, UNEP/CBD/COP/7/21 (Kuala Lumpur, Malásia, de 9 a 20 de fevereiro de 2004), https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-07/full/cop-07-dec-es.pdf.

[36] Convenção sobre Diversidade Biológica, Conferência das Partes, Decisão VII/16: Artigo 8, alínea j), e disposições conexas, Seção F: Diretrizes voluntárias Akwé: Kon para a realização de avaliações dos impactos culturais, ambientais e sociais de projetos de desenvolvimento a serem realizados em locais sagrados ou em terras ou águas tradicionalmente ocupadas ou utilizadas por comunidades indígenas e locais, ou que possam afetar esses locais; Decisão adotada pela Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica em sua sétima reunião, UNEP/CBD/COP/7/21 (Kuala Lumpur, Malásia, de 9 a 20 de fevereiro de 2004), https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-07/full/cop-07-dec-es.pdf.

[37] Protocolo de Nagoya sobre Acesso aos Recursos Genéticos e Participação Justa e Equitativa nos Benefícios Decorrentes de seu Uso, anexo à Convenção sobre Diversidade Biológica, Nagoya, Japão, 29 de outubro de 2010, artigos 7 e 12, https://www.cbd.int/abs/doc/protocol/nagoya-protocol-es.pdf.

[38] Convenção sobre Diversidade Biológica, Conferência das Partes, Decisão X/2: O Plano Estratégico para a Diversidade Biológica 2011-2020 e as Metas de Aichi para a Diversidade Biológica, Metas 11 e 18, Decisão adotada pela Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica em sua décima reunião, UNEP/CBD/COP/DEC/X/2 (Nagoya, Japão, de 18 a 29 de outubro de 2010), https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-10/cop-10-dec-02-es.pdf.

[39] Convenção sobre Diversidade Biológica, Conferência das Partes, Decisão XIII/18: Artigo 8, alínea j), e disposições conexas: Diretrizes voluntárias Mo'otz Kuxtal para a elaboração de mecanismos, legislação ou outras iniciativas adequadas para garantir o "consentimento prévio e informado", o "consentimento livre, prévio e informado" ou a "aprovação e participação", conforme as circunstâncias nacionais, dos povos indígenas e das comunidades locais no que diz respeito ao acesso aos seus conhecimentos, inovações e práticas, à participação justa e equitativa nos benefícios decorrentes da utilização de seus conhecimentos, inovações e práticas relevantes para a conservação e o uso sustentável da diversidade biológica, e para denunciar e impedir a apropriação ilegal de conhecimentos tradicionais, Decisão adotada pela Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica em sua 13ª reunião, CBD/COP/DEC/XIII/18 (Cancún, México, 17 de dezembro de 2016), https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-13/cop-13-dec-18-es.pdf.

[40] CDB, Decisão 14/8, definição de Outras Medidas Eficazes de Conservação Baseadas em Áreas (OMEC).

[41] CDB, Decisão 15/4, Marco Global de Biodiversidade de Kunming-Montreal (Meta 2 e Meta 3), dezembro de 2022. Regulamento da Conferência das Partes da CDB, Regra 7.2 (participação de observadores), Metas 3 e 22.

[42] Convenção sobre Diversidade Biológica, Conferência das Partes, Programa de trabalho até 2030 sobre o artigo 8, alínea j), e outras disposições da Convenção sobre Diversidade Biológica relativas aos povos indígenas e às comunidades locais, Decisão adotada pela Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica, CBD/COP/DEC/16/4 (Cali, Colômbia, 30 de outubro de 2024), Anexo, parágrafo 2, https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-16/cop-16-dec-04-es.pdf.

[43] Ibid., parágrafo 5.

[44] Ibid., parágrafo 6.

[45] Ibid., parágrafo 8.

[46] Ibid., parágrafo 9.

[47] Ibid., Anexo, Seção III.

[48] Ibid., Tarefa 1.1.

[49] United Nations Environment Programme (UNEP). Report of the Expert Group Meeting of Local Community Representatives within the Context of Article 8(j) and Related Provisions of the Convention on Biological Diversity. 4 de setembro de 2011. UNEP/CBD/WG8J/7/8/Add.1*. Montreal: Secretariat of the Convention on Biological Diversity. https://www.cbd.int/doc/meetings/tk/wg8j-07/official/wg8j-07-08-add1-en.doc.

[50] CDB, Decisão 16/6, "Role of people of African descent, comprising [collectives] embodying traditional lifestyles in the implementation of the Convention on Biological Diversity". CBD/COP/DEC/16/6. Cali, Colômbia, 1º de novembro de 2024, aprovada no encerramento da Década Internacional dos Afrodescendentes (Resolução 68/237 da Assembleia Geral da ONU).

[51] CDB, Decisão 15/4, Marco Global de Biodiversidade de Kunming-Montreal (Meta 2 e Meta 3), dezembro de 2022. Regulamento da Conferência das Partes da CDB, Regra 7.2 (participação de observadores), citada no Fórum Internacional Indígena sobre Biodiversidade, Diretrizes sobre Territórios Indígenas e Tradicionais no contexto da conservação, do uso sustentável e da restauração da biodiversidade: Guia versão 04 (Fórum Internacional Indígena sobre Biodiversidade, 9 de julho de 2025), https://iifb-indigenous.org/, parágrafo 8.

[52] FIIB, RMIB-LAC, COICA, AIDESEP. "Relatório: Workshop Regional da Amazônia sobre Territórios Indígenas e Tradicionais". Lima, Peru, 24 a 26 de março de 2026, §2.3.2.

[53] Decisão 16/5, COP16, Cali, 1º de novembro de 2024, pela qual a Conferência das Partes instituiu o Órgão Subsidiário sobre o Artigo 8(j), e outras disposições da Convenção relacionadas aos Povos Indígenas e às Comunidades Locais. Confirmado com base no texto da decisão reproduzido em FIIB et al., "Workshop Internacional sobre Territórios Indígenas e Tradicionais (ITTs) e Conservação da Biodiversidade — Relatório Final" (ver nota 4), Anexo, Seção I ("Justificativa"), parágrafo 1; recomenda-se, no entanto, verificar essa informação com base no texto oficial disponível em cbd.int antes da publicação final deste capítulo.

[54] FIIB, Ministério dos Povos Indígenas do Brasil, FUNAI, APIB, COIAB, RIB, RMIB-LAC, "Workshop Internacional sobre Territórios Indígenas e Tradicionais (TITs) e Conservação da Biodiversidade — Relatório Final" (ver nota 4), intervenção de Ricardo Camilo Niño (CNTI, Colômbia), p. 14.

[55] FIIB, RMIB-LAC, COICA, AIDESEP. "Relatório: Workshop Regional da Amazônia sobre Territórios Indígenas e Tradicionais". Lima, Peru, 24 a 26 de março de 2026, §2.3.2 (apresentação de Johana Deza, WWF-US).

[56] CDB, Decisão 14/8, definição de Outras Medidas Eficazes de Conservação Baseadas em Áreas (OMEC), citada no FIIB, RMIB-LAC, COICA e AIDESEP. "Relatório: Workshop Regional da Amazônia sobre Territórios Indígenas e Tradicionais". Lima, Peru, 24 a 26 de março de 2026, §2.3.2.

[57] Secretaria da Convenção sobre Diversidade Biológica (2019). Glossário de termos e conceitos-chave relevantes para uso no contexto do artigo 8º, alínea j), e disposições conexas (adotado pela Decisão 14/13, COP14, Cairo, novembro de 2018), Seção III, "Territórios tradicionais", p. 9. Documento verificado diretamente em cbd.int/doc/guidelines/cbd-8j-GlossaryArticle-es.pdf (não constava no arquivo de referência local do projeto; recomenda-se incorporá-lo ao 03 Reference Archive).

[58] O Brasil, a Austrália e a Guiana possuem mecanismos formais de natureza diferente entre si: O Brasil mantém um processo de demarcação e titulação; a Austrália possui um registro formal no âmbito de seu sistema nacional de áreas protegidas; a Guiana possui um processo de titulação de terras indígenas com financiamento externo. Nenhum deles constitui, em sentido estrito, um registro específico de Territórios Indígenas e Tradicionais como categoria distinta. Governo da Austrália – Agência Nacional para os Indígenas Australianos / DCCEEW. Indigenous Protected Areas Programme.; Oviedo, A., Lima, W. P., & Souza, F. das C. (2025). Amazônia Quilombola: Ampliando a cartografia sobre os quilombos na Amazônia Legal. Nota Técnica. Instituto Socioambiental (ISA) & CONAQ, Brasília; Comissão de Terras e Agrimensura da Guiana / Fundo REDD+ da Guiana (GRIF). Amerindian Land Titling Project (Ley Amerindia 2006, guía de 2017). Veja também: https://www.mdpi.com/2073-445X/14/7/1493

[59] Nos termos da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), cada Parte presta contas sobre suas áreas protegidas e outras medidas eficazes de conservação baseadas em áreas (OMEC/OECM) por meio de relatórios nacionais e do envio de dados ao Banco de Dados Mundial de Áreas Protegidas (WDPA) e ao WD-OECM, administrados pelo PNUMA-WCMC e pela IUCN na plataforma Protected Planet, o que permite medir o avanço em direção à Meta 3 do Marco Global de Biodiversidade de Kunming-Montreal (30% até 2030).

[60] Elaboração própria com base em dados de: "Protected Planet," UNEP-WCMC e IUCN, acessado em 12 de julho de 2026, https://www.protectedplanet.net/en.

[61] Rights and Resources Initiative (RRI), Forest Peoples Programme, ICCA Consortium. "Enabling Pathways for Rights-based Community-led Conservation". Setembro de 2025,

[62] Sangat, S. S. et al. "Afro-descendant lands in South America contribute to biodiversity conservation and climate change mitigation". Communications Earth & Environment 6, 458 (2025), DOI: 10.1038/s43247-025-02339-5, Results.

[63] Convenção sobre Diversidade Biológica, Conferência das Partes, Programa de Trabalho até 2030 sobre o artigo 8º, alínea j), e outras disposições da Convenção sobre Diversidade Biológica relativas aos povos indígenas e às comunidades locais, Decisão adotada pela Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica, CBD/COP/DEC/16/4 (Cali, Colômbia, 30 de outubro de 2024), https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-16/cop-16-dec-04-es.pdf.

[64] Chinkin, C. (1989). "The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law", International and Comparative Law Quarterly, 38(4), 850–866; Boyle, A. (1999). "Some Reflections on the Relationship of Treaties and Soft Law", ICLQ, 48(4), 901–913; Abbott, K. e Snidal, D. (2000). "Hard and Soft Law in International Governance", International Organization, 54(3), 421–456.

[65] Decisão VII/16 F (COP7, Kuala Lumpur, 2004), Diretrizes Akwé:Kon; Decisão XIII/18 (COP13, Cancún, 4 a 17 de dezembro de 2016), Diretrizes Voluntárias Mo'otz Kuxtal

[66] FAO (2012). Diretrizes voluntárias sobre a governança responsável da posse da terra, da pesca e das florestas no contexto da segurança alimentar nacional.

[67] Veja, por exemplo: Corte IDH, Caso dos Povos Kaliña e Lokono contra Suriname, sentença de 25 de novembro de 2015 (fundo, indenização e custas).

[68] Convenção sobre Diversidade Biológica, Secretaria da Convenção sobre Diversidade Biológica, Proposta de elementos para as diretrizes relacionadas às tarefas 1.1 e 1.2 do programa de trabalho até 2030 sobre o artigo 8, j) e outras disposições da Convenção sobre Diversidade Biológica relativas aos povos indígenas e às comunidades locais, Documento do Órgão Subsidiário sobre o Artigo 8(j) e Outras Disposições, CBD/SB8J/1/4 (Montreal: Secretaria da Convenção sobre Diversidade Biológica, 6 de agosto de 2025), https://www.cbd.int/doc/c/f2c2/594d/0789057202da07ad87dc5b96/sb8j-01-04-en.pdf

[69] FIIB, Ministério dos Povos Indígenas do Brasil, FUNAI, APIB, COIAB, RIB, RMIB-LAC. "Workshop Internacional sobre Territórios Indígenas e Tradicionais (ITTs) e Conservação da Biodiversidade — Relatório Final", pp. 65–88. Manaus, Brasil, de 2 a 5 de setembro de 2025 (versão oficial, outubro de 2025).

[70] Convenção sobre Diversidade Biológica, Órgão Subsidiário sobre o Artigo 8º, alínea j), e Outras Disposições da Convenção sobre Diversidade Biológica Relativas aos Povos Indígenas e às Comunidades Locais, Recomendação 1/3: Elementos propostos para as diretrizes relacionadas às tarefas 1.1 e 1.2 do programa de trabalho até 2030 sobre o artigo 8º, alínea j), e outras disposições da Convenção sobre Diversidade Biológica relativas aos povos indígenas e às comunidades locais, CBD/SB8J/REC/1/3 (Montreal, Canadá, 30 de outubro de 2025), https://www.cbd.int/doc/recommendations/sb8j-01/sb8j-01-rec-03-es.pdf.

[71] International Institute for Sustainable Development (IISD), Earth Negotiations Bulletin. "27th Session of the CBD Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice (SBSTTA 27) and 1st Session of the Subsidiary Body on Article 8(j) and Other Provisions Related to Indigenous Peoples and Local Communities (SB8j 1)". Summary report, 20 a 30 de outubro de 2025, Cidade do Panamá. Disponível em: https://enb.iisd.org/cbd-subsidiary-body-scientific-technical-technological-advice-sbstta27-sb8j1-summary (acessado em 5 de julho de 2026).

[72] IISD, Earth Negotiations Bulletin, Summary report 20–30 de outubro de 2025 (SBSTTA-27/SB8j-1), Panamá. https://enb.iisd.org/cbd-subsidiary-body-scientific-technical-technological-advice-sbstta27-sb8j1-summary (acessado em 5 de julho de 2026).

[73] Contagem resultante da comparação entre o Rascunho Zero (CBD/SB8J/1/4) e o Rascunho do Panamá (CBD/SB8J/REC/1/3), à luz das demandas da proposta TTIT/FIIB: 10 avanços completos + 5 incorporações parciais; 11 recuos fixados; 5 disposições sob pressão.

[74] Banco de Dados Mundial de Áreas Protegidas (WDPA) e Banco de Dados Mundial da OMEC (WD-OECM), administrados pelo PNUMA-WCMC.

[75] IISD, Earth Negotiations Bulletin, cit. (cf. nota 71), seção sobre financiamento e abordagem baseada nos direitos humanos: propostas da Noruega e da Nova Zelândia. IISD, Earth Negotiations Bulletin, Summary report 20–30 de outubro de 2025 (SBSTTA-27/SB8j-1), Panamá. https://enb.iisd.org/cbd-subsidiary-body-scientific-technical-technological-advice-sbstta27-sb8j1-summary (acessado em 5 de julho de 2026).

[76] IISD, Earth Negotiations Bulletin, Summary report 20–30 de outubro de 2025 (SBSTTA-27/SB8j-1), Panamá. https://enb.iisd.org/cbd-subsidiary-body-scientific-technical-technological-advice-sbstta27-sb8j1-summary (acessado em 5 de julho de 2026).

[77] CDB, Decisão 16/6, "Role of people of African descent, comprising [collectives] embodying traditional lifestyles in the implementation of the Convention on Biological Diversity". CBD/COP/DEC/16/6. Cali, Colômbia, 1º de novembro de 2024.

[78] O art. 1.1.a) da Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes (1989) define os povos tribais como aqueles "cujas condições sociais, culturais e econômicas os distinguem de outros setores

da coletividade nacional e que são regidos total ou parcialmente por seus próprios costumes ou tradições ou por uma legislação especial". Ao contrário da definição de povos indígenas do art. 1.1.b) — que exige descendência de populações anteriores à conquista, à colonização ou ao estabelecimento das fronteiras estatais atuais — a categoria de "povos tribais" não exige esse critério de ascendência histórica: basta a distinção social, cultural e econômica em relação à sociedade nacional e a regulação por costumes, tradições ou legislação própria. Por essa razão, essa categoria tem sido invocada em vários países da América Latina como fundamento jurídico para estender a proteção da Convenção 169 aos povos afrodescendentes — os quilombolas no Brasil, as comunidades negras na Colômbia, os garífunas em Honduras e na Nicarágua — sem a necessidade de que sejam reconhecidos como "indígenas" no sentido estrito. O art. 1.2 acrescenta que a autoidentificação como indígena ou tribal é um critério fundamental para determinar os grupos abrangidos, e o art. 1.3 esclarece que o uso do termo "povos" não implica os direitos que esse termo possa ter no direito internacional (Instrumento de Ratificação, BOE n.º 58, de 8 de março de 2007).

79 O bloco de países que reconhecem constitucionalmente os territórios indígenas e afrodescendentes enfrenta, na véspera da conferência de Nairóbi e da COP17, retrocessos políticos que enfraquecem sua coesão.Isso ocorre em face do avanço da extrema direita na América do Sul, como já mencionado em nota anterior..

80 Rojas Castillo, J. (2023). Los Pueblos Indígenas de Panamá y su relación con el Estado. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Asesoría Técnica Parlamentaria; Asamblea Nacional de Panamá. (2008). Ley 72 de 23 de diciembre de 2008, que establece el procedimiento especial para la adjudicación de la propiedad colectiva de tierras de los Pueblos Indígenas que no están dentro de las comarcas. Gaceta Oficial No. 26193.

81 Ministerio de Ambiente. (2025). Memoria 2025. Ministerio de Ambiente de Panamá.

82 Ibid.

83 Ibid.

84 Alejo, C., Ortega, M., Leung, B., Coomes, O. T., & Potvin, C. (2025). Diverse values regarding nature are related to stable forests: The case of Indigenous lands in Panama. Ecology and Society, 30(1), 24. https://doi.org/10.5751/ES-15540-300124; Alejo, C., Walker, W. S., Gorelik, S. R., & Potvin, C. (2022). Community managed protected areas conserve aboveground carbon stocks: Implications for REDD+. Frontiers in Forests and Global Change, 5. https://doi.org/10.3389/ffgc.2022.787978; Alejo, C., Meyer, C., Walker, W. S., Gorelik, S. R., Josse, C., Aragon-Osejo, J. L., Rios, S., Augusto, C., Llanos, A., Coomes, O. T., & Potvin, C. (2021). Are Indigenous territories effective natural climate solutions? A neotropical analysis using matching methods and geographic discontinuity designs. PLOS ONE, 16, e0245110. https://doi.org/10.1371/journal.pone.0245110; Herlihy, P. H. (2003). Participatory research mapping of Indigenous lands in Darién, Panama. Human Organization, 62(4), 315–331. https://doi.org/10.17730/humo.62.4.fu05tgkbvn2yvk8p; Kunz, M., Barrios, H., Dan, M., Dogirama, I., Gennaretti, F., Guillemette, M., Koller, A., Madsen, C., Lana, G., Ortega, A., Ortega, M., Paripari, J., Piperno, D., Reich, K. F., Simon, T., Solis, F., Solis, P., Valdes, J., von Oheimb, G., & Potvin, C. (2022). Bacurú Drõa: Indigenous forest custody as an effective climate change mitigation option. A case study from Darién, Panama. Frontiers in Climate, 4. https://doi.org/10.3389/fclim.2022.1047832

85 Alejo, C., Ortega, M., Leung, B., Coomes, O. T., & Potvin, C. (2025). Vários valores relacionados à natureza estão ligados às florestas estáveis: O caso das terras indígenas no PanamáDiverse values regarding nature are related to stable forests: The case of Indigenous lands in Panama. Ecology and Society, 30(1), 24. https://doi.org/10.5751/ES-15540-300124

86 Lichtenstein, J. (2016). Áreas Protegidas en Panamá: Un obstáculo para el reconocimiento legal de las tierras y los territorios indígenas. Fundación PRISMA & Rainforest Foundation US. Instituto Nacional de Estadística y Censo de Panamá — INEC. (2023). Cuadro 20. Población indígena en la República, por sexo, según provincia, comarca indígena, grupo indígena al que pertenece y grupos de edad: Censo 2023.

87 Alejo, C., Ortega, M., Leung, B., Coomes, O. T., & Potvin, C. (2025). Diverse values regarding nature are related to stable forests: The case of Indigenous lands in Panama. Ecology and Society, 30(1), 24. https://doi.org/10.5751/ES-15540-300124

88 Marcus, C. (2025). "The Indigenous World 2025: Panama." International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA).

89 Lichtenstein, J. (2016). Áreas Protegidas en Panamá: Un obstáculo para el reconocimiento legal de las tierras y los territorios indígenas. Fundación PRISMA & Rainforest Foundation US. Instituto Nacional de Estadística y Censo de Panamá — INEC. (2023). Cuadro 20. Población indígena en la República, por sexo, según provincia, comarca indígena, grupo indígena al que pertenece y grupos de edad: Censo 2023.

90 Fundación TIERRA. (2012). Territorio Indígena Takana-Cavineño. Observatorio de Territorios Indígenas en Bolivia. https://territorios.ftierra.org/index.php?option=com_content&view=article&id=167:rair&catid=40:amazonia-norte&Itemid=108

91 MapBiomas. (2024a). Coverage — Estación Biológica del Beni (Reserva de la Biósfera), Amazonía, Bolivia [Conjunto de datos]. Plataforma MapBiomas. https://plataforma.mapbiomas.org/coverage/coverage_lclu?tl[id]=1&tl[themeKey]=coverage&tl[subthemeKey]=coverage_lclu&t[regionKey]=bolivia&a[territoryOfInterest][name]=Estaci%C3%B3n+Biol%C3%B3gica+del+Beni

92 Hope, J. (2016). Losing ground? Extractive-led development versus environmentalism in the Isiboro Secure Indigenous Territory and National Park (TIPNIS), Bolivia. The Extractive Industries and Society, 3(4), 922–929. https://doi.org/10.1016/j.exis.2016.10.005

93 MapBiomas. (2024b). Coverage — Isiboro Sécure (TIPNIS), Amazonía, Bolivia [Conjunto de datos]. Plataforma MapBiomas. https://plataforma.mapbiomas.org/coverage/coverage_lclu?tl[id]=1&tl[themeKey]=coverage&tl[subthemeKey]=coverage_lclu&t[regionKey]=bolivia&a[territoryOfInterest][name]=Isiboro+Secure+(TIPNIS)

94 Global National Parks. (s.d.). Reserva de Biosfera Estación Biológica del Beni en Bolivia: Guía completa. Acessado em 3 de julho de 2026, em https://www.globalnationalparks.com/es/bolivia/beni/

95 MapBiomas. (2024c). Coverage — Takana-Cavineño, Amazonía, Bolivia [Conjunto de datos]. Plataforma MapBiomas. https://plataforma.mapbiomas.org/coverage/coverage_lclu?tl[id]=1&tl[themeKey]=coverage&tl[subthemeKey]=coverage_lclu&t[regionKey]=bolivia&a[territoryOfInterest][name]=Takana+-+Cavineño

96 MapBiomas, 2024a; Mongabay Latam. (2024). Balance ambiental de Bolivia en 2024: fuego devasta más de 10 millones de hectáreas de bosque, deforestación no se detiene y minería ilegal sigue dañando ríos.

97 MapBiomas (2024a, b, c).

98 Los Tiempos. (2024, noviembre). Reservas de la biosfera son amenazadas por minería, incendios y deforestación; CEJIS. (2024). Informe: Focos de calor y cicatrices de incendios en territorios indígenas de las Tierras Bajas de Bolivia.

99 Los Tiempos, 2024; CEJIS, 2024; Global Forest Watch / World Resources Institute. (2025). Datos de pérdida de cobertura arbórea y bosque primario en Bolivia, series 2001–2023 y 2025. World Resources Institute.

100 Guerrero Lovera, C. C. (2022). La búsqueda del derecho territorial. Buenas prácticas en titulación colectiva en el marco del proyecto Titulación Colectiva de Tierras Ancestrales Afrodescendientes en Colombia. Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos, Pontificia Universidad Javeriana; Proceso de Comunidades Negras.

101 Garcés Mosquera, S. E. (2023). La revolución agraria afrocolombiana. Memorias de la política de territorialidad de las comunidades negras de Colombia. Tomo III: La titulación de los territorios colectivos de comunidades negras, resultados y perspectivas. Aula de Humanidades; Vélez, M. A., Robalino, J., Cárdenas, J. C., Paz, A., & Pacay, E. (2020). Is collective titling enough to protect forests? Evidence from Afro-descendant communities in the Colombian Pacific region. World Development, 128, 104837; Guerrero Lovera, C. C. (2022). La búsqueda del derecho territorial. Buenas prácticas en titulación colectiva en el marco del proyecto Titulación Colectiva de Tierras Ancestrales Afrodescendientes en Colombia. Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos, Pontificia Universidad Javeriana; Proceso de Comunidades Negras.

102 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2016). Bosques, territorios colectivos y comunidades negras en Colombia. MADS.

103 Ibid; Instituto Alexander von Humboldt. (2015). Biodiversidad 2015. Estado y tendencias de la biodiversidad continental de Colombia. Territorios colectivos y biodiversidad. Instituto Humboldt.

104 IDEAM. (2024). Monitoreo de la superficie de bosque y deforestación en Colombia 2024. Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono.

105 Sangat, S. S., Rosero, M., Olsson, E., Nowakowski, A. J., Drescher-Lehman, J., Roehrdanz, P. R., Noon, M. L., McManus, N., Perz, S. G., Angel, M., Krieger, J. M., Brock, C., Coutinho, B., Martinez, C., Douglas, L. R., Bernard, C., Trustfull, L., Raik, D., Troëng, S., & Alie, K. (2025). Afro-descendant lands in South America contribute to biodiversity conservation and climate change mitigation. Communications Earth & Environment, 6, 458. https://doi.org/10.1038/s43247-025-02339-5

106 Ambiente y Sociedad. (2017). Propuesta de lineamientos de monitoreo forestal comunitario participativo. Asociación Ambiente y Sociedad.

107 Vélez, M. A., Robalino, J., Cárdenas, J. C., Paz, A., & Pacay, E. (2020). Is collective titling enough to protect forests? Evidence from Afro-descendant communities in the Colombian Pacific region. World Development, 128, 104837

108 Universidad del Tolima, citado en Morales, L. (2018). Custodios del Yurumanguí. Semana Sostenible.

109 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2023). Más de 20 años tardará en recuperarse área de Farallones de Cali afectada por minería ilegal. MADS; El Espectador. (2026). Parque Farallones de Cali perdió 1.700 hectáreas de vegetación durante 2025. Redacción Ambiente.

Lista de abreviações

CDB – Convenção sobre Diversidade Biológica

CLPI – Consentimento Livre, Prévio e Informado

CL - Comunidades Locais

COP - Conferência das Partes

FIIB - Fórum Internacional Indígena sobre Biodiversidade

LMMC - Países Megadiversos Afins

NBSAP – Estratégia e Plano de Ação Nacional para a Biodiversidade

OMEC - Outras Medidas Eficazes de Conservação Baseadas em Áreas

SBSTTA - Órgão Subsidiário de Assessoria Científica, Técnica e Tecnológica

PIs e CLs- Povos Indígenas e Comunidades Locais

PNN - Parque Nacional Natural

AP - Áreas Protegidas

PAD - Povos Afrodescendentes

PI - Povos Indígenas

RRI - Iniciativa de Direitos e Recursos

SB8J - Órgão Subsidiário sobre o Artigo 8 j

TICCA - Territórios e Áreas Conservadas por Povos Indígenas e Comunidades Locais.

TCO - Território Comunitário de Origem

TIOC - Territórios Indígenas Originários Camponeses

TIPNIS – Território Indígena e Parque Nacional Isiboro Sécure

TITs – Territórios Indígenas e Tradicionais

TTIT – Workshop Internacional sobre Territórios Indígenas e Tradicionais

UNDRIP – Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

UNEP – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

WDPA - Banco de Dados Mundial de Áreas Protegidas

WD-OECM - Banco de Dados Mundial da OMEC

WCMC - Centro Mundial de Monitoramento da Conservação

