



Observatório
Interdisciplinar
das Mudanças
Climáticas

SOBERANIA E PROTEÇÃO DA AMAZÔNIA

O papel da UNFCCC, das COPs e do IPCC

Emanuel Semedo
Mariana Castro

CADERNOS DO OIMC
nº 14/2024

ISSN: 2764-1120



GOVERNANÇA PAN-AMAZÔNICA

MUDANÇAS CLIMÁTICAS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Apresentação

Esta edição dos Cadernos OIMC é parte de uma série de publicações que o Observatório Interdisciplinar das Mudanças Climáticas desenvolve, desde julho de 2023, no âmbito do projeto de pesquisa Governança policêntrica, mudanças climáticas e desenvolvimento sustentável na Pan-Amazônia. O objetivo desta série é analisar as agendas e os interesses que potências extrarregionais, organizações intergovernamentais e fóruns multilaterais manifestam em relação à Pan-Amazônia no presente.

Com estas publicações, o OIMC busca criar uma base de informações públicas que permitam avaliar convergências e divergências políticas entre diversos atores que têm capacidade para incidir nos rumos da Pan-Amazônia hoje. O projeto é financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), no âmbito do edital Iniciativa Amazônia+10, e conta também com estudos do Observatório Político Sul-Americano (OPSA) sobre os países sul-americanos amazônicos e do Laboratório de Estudos da Amazônia Legal (LEGAL) sobre os estados brasileiros amazônicos.



Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Observatório Interdisciplinar das Mudanças Climáticas

SUMÁRIO

Introdução

Página 01

Soberania e responsabilidade de proteção ambiental

Página 02

O papel do IPCC, UNFCCC e das COPs na Governança das Mudanças Climáticas

Página 06

O IPCC e a proteção da Amazônia

Página 06

A UNFCCC e as COPs na proteção da Amazônia

Página 09

Considerações finais

Página 15

Notas

Página 18

Referências Bibliográficas

Página 19



Introdução

A região da Pan-Amazônia, denominada por vezes também como Amazônia continental, Grande Amazônia, Amazônia Internacional ou Amazônia Sul-Americana, é uma área com uma dimensão territorial de 7,8 milhões de km², abrangendo oito países e a Guiana Francesa, departamento ultramarino da França (SUDAM, 2020). Essa região representa 60% da superfície da América Latina e 4,9% da área continental mundial e tem uma importância fundamental na América do Sul, uma vez que ela representa 58,8% do território brasileiro, 43,3% da Bolívia, 42,4% da Colômbia, 46,9% do Equador, 60,9% do Peru, 49,5% da Venezuela e 100% dos territórios da Guiana, Guiana Francesa e Suriname (Silva e Rodríguez, 2021, p. 21-22).

Nos últimos anos, diante do recrudescimento da emergência climática, a Amazônia emergiu como um dos epicentros globais das preocupações ambientais, climáticas, econômicas e geopolíticas. Sua vasta extensão de floresta tropical, sua biodiversidade e os conhecimentos associados a seu uso, seu papel fundamental para o equilíbrio climático global, entre outros fatores, têm despertado uma crescente atenção tanto de governos e corporações, quanto dos movimentos sociais, das organizações da sociedade civil e, ponto fundamental, da população que ali vive, incluindo cidadãos urbanos, populações indígenas, comunidades tradicionais, ribeirinhos e quilombolas. Nesse contexto, a governança ambiental na Amazônia se tornou elemento-chave na busca por estratégias sustentáveis de preservação e uso responsável dos recursos naturais, muitas vezes tidos pelo capitalismo verde na perspectiva dos “ativos ambientais” e “serviços ecossistêmicos”.

Diversos autores (Paes, 2022; Zhou, 2006; Larrea et al, 2021) argumentam que foi a partir da década de 1970, no contexto da ditadura brasileira, que a região Amazônica experimentou a mais intensa transformação social e ambiental de sua história. A região passou por mudanças profundas, impulsionadas por fatores tais como a mudança na economia política global, a integração econômica regional e a busca por *commodities* e

fontes de energia nos mercados domésticos e internacionais. Nesse contexto, a região passou por uma série de transformações econômicas, incluindo a expansão da pecuária, o cultivo de soja, a mineração em larga escala, megaprojetos de infraestrutura, extração de petróleo e gás, mineração ilegal de ouro (e outros minérios) e tráfico de drogas, armamentos e outros tipos de ilícitos. Essas atividades econômicas, legais e ilegais, contribuíram para o aumento do desmatamento, degradação ambiental e perda de biodiversidade, causando impactos significativos no ecossistema amazônico e na vida das populações rurais e urbanas, das comunidades indígenas, das populações ribeirinhas e quilombolas. Larrea et al (2021) destaca que, essas atividades econômicas não melhoraram as condições de vida das populações locais, especialmente dos povos indígenas. Em vez disso, houve um aumento dos conflitos socioambientais e da violência na região, muitas vezes afetando de forma desproporcional esses grupos vulnerabilizados.

No contexto da governança ambiental e climática global, a região Amazônica e seus “ativos” passaram a ser entendidos como um bem público global, que oferece serviços ecossistêmicos, tais como a produção de oxigênio, a remoção do carbono da atmosfera, a manutenção da biodiversidade, preservação dos ciclos hidrológicos, outros serviços essenciais para a regulação e a estabilidade do clima global. Ou seja, esses serviços são essenciais não apenas para os países que compartilham a Amazônia, mas para todo o planeta.

Embora se reconheça o papel desse ecossistema tremendamente complexo para o equilíbrio ambiental e climático global, alguns estudos têm apontado que a floresta amazônica pode atingir o seu “ponto de não retorno” (*tipping point*), caso a percentagem da perda de cobertura vegetal original em oito países amazônicos, que se encontra em 17%, atinja 20%, podendo iniciar o processo de savanização da região, uma vez que o ecossistema não terá capacidade de auto regeneração (Nobre, et al. 2016; Lovejoy e Nobre, 2019). A complexidade da gestão ambiental na região reside principalmente no fato de que, mesmo diante da sua importância global, o território, os habitantes, a flora e fauna da Amazônia

estão sujeitos à jurisdição dos Estados. Nesse sentido, como argumenta Paes (2022), a relevância global dos bens públicos dessa região depende essencialmente da responsabilidade político-econômica no âmbito dos Estados, aliada aos esforços de cooperação interestatal na região. Isso significa que os países que compartilham a Amazônia precisam coordenar esforços para garantir a sustentabilidade desses ecossistemas. Ademais dos dilemas gerados por uma difícil ação coletiva, devem ser reconhecidos os conflitos distributivos ali existentes: quem ganha com a exploração predatória (e ilegal) dos recursos da região pode ser ator de veto importante diante de propostas de regulação não voluntária dentro do Estados e nos potenciais modos de cooperação interestatal.

A importância global dos ecossistemas amazônicos faz com que atores externos, como outros países, organizações não governamentais e instituições internacionais intergovernamentais como a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), as Conferências das Partes (COPs) e o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) estejam interessados direta ou indiretamente na sua gestão

A UNFCCC, estabelecida em 1992, foi um marco fundamental na governança global das questões climáticas. Desde então, as Conferências das Partes (COPs) têm sido palco de discussões sobre o enfrentamento das mudanças climáticas. Paralelamente, o IPCC, criado em 1988, tem produzido relatórios científicos apresentando o estado de arte dos estudos e cenários climáticos, com o propósito de orientar a ação política. O papel da região pan-amazônica na regulação do clima global, cada vez mais, tem sido discutido nesses fóruns de caráter científico e político.

Este artigo propõe realizar uma análise do posicionamento desses organismos e fóruns internacionais em relação à proteção ambiental na Pan-Amazônia, com foco especial no Brasil, principalmente a partir dos anos 1990. Com base na revisão de uma série de documentos primários (documentos oficiais do IPCC, da UNFCCC

e das COPs) e na literatura secundária, buscamos compreender os potenciais conflitos entre soberania estatal e responsabilidade de proteção ambiental.

A primeira seção do artigo apresenta o debate teórico sobre soberania estatal diante da necessidade de implementação de políticas de proteção ambiental dentro e fora das fronteiras do Estado. Além disso, é feita a contextualização dos desafios dos países pan-amazônicos diante da necessidade de repensarem os modelos de desenvolvimento em consonância com as políticas de preservação ambiental. Na segunda seção é descrito o papel do IPCC, da UNFCCC e das COPs na governança global das mudanças climáticas e, com base nos documentos oficiais, identifica-se a relevância atribuída à Amazônia diante da crise climática planetária, analisando as disputas entre soberania estatal e responsabilidade global pela proteção dos ecossistemas amazônicos.

Soberania e responsabilidade de proteção ambiental

Ao longo do último século, a noção de soberania tem sido discutida, fundamentalmente no campo de estudo da Ciência Política, das Relações Internacionais e do Direito Internacional. Diante dos objetivos que este artigo propõe é importante abordar alguns elementos que diferenciam soberania nacional e soberania sobre os recursos naturais, embora na prática, sejam conceitos interligados. No sentido clássico, a soberania nacional é concebida como um princípio fundamental do Direito Internacional que destaca o poder e a autoridade de um Estado sobre seu território e população, enquanto a soberania sobre os recursos trata do controle e direitos de um Estado sobre os “ativos” naturais ou recursos estratégicos (minérios, por exemplo) encontrados em seu território.

Na comunidade internacional, essa diferenciação teve um impulso no período após a Segunda Guerra, especialmente a partir da década de 1960. Países recém independentes, países em luta por sua autonomia contra potências coloniais e outros categorizados como

subdesenvolvidos reivindicaram o direito de gerir seus recursos naturais e utilizá-los de acordo com seus interesses e em prol do desenvolvimento nacional. Na época, para muitos destes a afirmação de “soberania nacional” frequentemente não se traduzia em soberania sobre os recursos naturais, uma vez que as antigas potências coloniais controlavam a exploração das riquezas do país.

A Declaração sobre a Concessão de Independência a Países e Povos Coloniais (1960) é um dos primeiros documentos da Organização das Nações Unidas (ONU) que reconhecem o direito dos Estados recém-independentes sobre seus recursos naturais como parte integrante de sua soberania nacional. Além disso, dois anos depois, a Assembleia Geral das Nações Unidas, por meio da Resolução nº 1.803, estabeleceu o Princípio da Soberania Permanente Sobre os Recursos Naturais, sendo este uma referência nas mobilizações em prol da defesa da autodeterminação dos povos (Da Veiga, 2017).

À medida que problemas ambientais associados ao uso insustentável da flora e da fauna se tornaram centrais na política internacional, a noção de soberania e de soberania irrestrita sobre os recursos começou a ser questionada, visto que, embora os Estados detenham o direito de controle e gestão dos recursos naturais que se encontram sob suas jurisdições, em princípio não podem causar danos ao meio ambiente, violar direitos humanos de populações tradicionais e comunidades indígenas ou provocar danos que ultrapassem suas fronteiras territoriais. Em vários âmbitos internacionais, passou-se a pensar em novos contornos conceituais da soberania que não a afastasse, em termos absolutos, da noção de responsabilidade (para dentro e para fora das fronteiras do Estado). Tornou-se necessário pensar novas formas do exercício da soberania, envolvendo não apenas o direito de explorar os recursos naturais, mas também a responsabilidade de fazê-lo de maneira sustentável, considerando os impactos ambientais e sociais.

Não se trata de questão política simples, uma vez que muitos violadores são Estados poderosos ou

corporações cuja sede se encontra em países centrais do sistema internacional. O modelo de desenvolvimento e o padrão de produção e consumo adotado principalmente pelos países do Norte, principais motores do capitalismo global, foram responsáveis pela degradação e o esgotamento de grande parte dos recursos naturais do planeta Terra. Nos dias atuais, com o aprofundamento dos estudos científicos sobre os impactos da ação humana sobre a natureza e o meio ambiente no planeta, ficou evidente que se trata de um desafio que transcende as fronteiras estatais e que as responsabilidades são claramente compartilhadas, embora historicamente diferenciadas.

Deste modo, o controle e a gestão do patrimônio ambiental planetário (oceanos, rios, florestas e outros ecossistemas) ganhou o centro das atenções nas negociações internacionais sobre meio ambiente e desenvolvimento. O foco direcionou-se para os ecossistemas localizados nas regiões tropicais, uma vez que estes desempenham um papel crucial na manutenção da biodiversidade terrestre e contribuem para o equilíbrio climático global, ao gerar uma proporção importante de oxigênio e remover o dióxido de carbono da atmosfera. Assim, ecossistemas de regiões como Pan-Amazônia se tornaram objetos de interesse por agentes da governança global, diante da sua importância planetária ao oferecer serviços ecossistêmicos importantes, especialmente para o enfrentamento das mudanças climáticas.

A tensão em torno da soberania sobre os ecossistemas de importância planetária não é uma novidade na política global, uma vez que, na década de 1960 e principalmente na de 1970, alguns fóruns científicos e políticos já discutiam a finitude e a necessidade de uma gestão responsável dos “bens comuns globais” (Hardin, 1968), considerando a interligação entre eficiência econômica, prudência ecológica e a equidade social (Sachs, 2009). A publicação do livro Primavera Silenciosa, de Rachel Carson, em 1962, não apenas iniciou o debate sobre as ameaças ao meio ambiente e à saúde humana, como radiação, chumbo, resíduos tóxicos e poluição, mas também fortaleceu movimentos ambientalistas e impulsionou a inclusão das questões ambientais na agenda global (Milani, 1998, p. 73).

Tratando especificamente do controle e gestão ambiental na Pan-amazônia, é importante evidenciar que se trata de um desafio que exige a colaboração entre os Estados amazônicos e outros diferentes atores, em múltiplas escalas, uma vez que os benefícios da gestão sustentável da floresta são globalmente difusos. Nesse sentido, as disputas se dão entre atores com interesses conflitantes. De um lado, posicionam-se os que defendem ganhos concentrados e de curto prazo do uso desse ecossistema e que, em última instância, implica o seu esgotamento ou sua degradação extrema; de outro, posicionam-se os que são a favor dos benefícios difusos com abrangência global, a princípio, primando pela manutenção do equilíbrio ecológico do ecossistema. As contradições reais emergem nas múltiplas zonas cinzentas que se encontram entre os dois extremos ou tipos ideais de desenvolvimento.

De acordo com Paes (2022, p. 9), diferentemente de ecossistemas localizados no alto mar, o bioma amazônico, por ser um bioma terrestre, está sujeito à jurisdição dos Estados, e estes detêm a autoridade final para determinar os serviços ecossistêmicos a serem fornecidos. Embora nas últimas décadas tenham sido latentes os conflitos de interesses em torno desse bioma, a atenção internacional pela Amazônia precede a própria noção de serviços ecossistêmicos. Portanto, a tensão entre soberania e proteção ambiental na Pan-amazônia (principalmente no Brasil) não pode ser compreendida ignorando um campo amplo de disputa econômica, política e ideológica. Nesse campo se situa a narrativa histórica da “internacionalização da Amazônia”, constantemente reatualizada.

As narrativas (por vezes, conspiracionistas) sobre possíveis “ambições internacionais para ocupar a Amazônia”, influenciaram e ainda influenciam o posicionamento de diversos setores sociais e políticos no Brasil e no exterior, reverberando na formulação de políticas públicas, marcadas por ações geoestratégicas securitizadas. Criou-se um clima de confronto entre diversos atores, associados a diversas agendas, ambiental, científica, religiosa, militar e geopolítica dentre outras, que teve como consequência a lamentável simplificação das complexas demandas sociais e políticas da região, como a necessidade de garantir os direitos

dos povos indígenas e de comunidades tradicionais ou de gestão responsável e sustentável da floresta. Todas essas demandas passam a ser invisibilizadas pelas políticas de respostas a supostas ameaças à segurança e soberania nacional (Das Chagas; Hecktheuer e Hecktheuer, 2017, p. 862)

Antes da consolidação da política ambiental na agenda governamental global, as lideranças políticas e militares do Brasil apontavam as intensas incursões de cientistas internacionais realizadas desde o século XIX e a iniciativa da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura (UNESCO) que buscava criar, em 1948, o Instituto Internacional da Hileia Amazônica como evidências de ameaça à soberania dos países amazônicos. A referida iniciativa da UNESCO visava promover pesquisas científicas na bacia amazônica, porém a proposta foi recusada pelo congresso brasileiro da época. Para o congresso, era necessário a ocupação efetiva e promoção do desenvolvimento na região, no sentido de evitar a invasão à Amazônia e a exploração dos seus recursos naturais por forças estrangeiras. Portanto, como destaca Zhouri (2002, p. 7), o “desenvolvimento da Amazônia” era visto como uma questão “estratégica”, e que não incluí, no processo de formulação política, atores sociais e políticos fora dos círculos de poder governamental.

Em 1966, acompanhado pela retórica de integração nacional e desenvolvimento regional, o governo militar iniciou a “Operação Amazônia”, marcando o começo da transição da “Amazônia dos rios” para a “Amazônia das estradas” (De Chagas; Hecktheuer e Hecktheuer, 2017, p. 862). Tratou-se de um projeto de desenvolvimento que tinha como base a “tríplice aliança” entre as corporações domésticas, internacionais e do Estado, contando com pacotes de subsídios e grandes concessões por parte do governo da época. Além disso,

tal política implicava em rápidos e massivos investimentos de capital e trabalho com concessões de terras, empréstimos e créditos, políticas de infraestrutura e colonização, um compromisso com a pecuária e a agricultura, além da ‘assimilação’ dos grupos indígenas à sociedade dominante (Zhouri, 2002, p. 7).

Esse modelo de desenvolvimento, rapidamente, empurrou a fronteira agrícola na Amazônia, resultando na diminuição generalizada da cobertura do solo por florestas e na perda de biodiversidade, mas sem que houvesse o aumento e a sustentabilidade da produtividade agrícola, ou melhorias nas condições de vida das populações da região. Ou seja, as promessas do desenvolvimento nunca ou quase nunca chegaram à região (ou chegaram a poucos habitantes da região). No início da década de 1970, a agenda ambiental ganhou força, culminando com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo em 1972, na qual, dentre outros assuntos, foi debatida a questão da degradação ambiental produzida pelas estratégias de desenvolvimento predatório. Com isso, aumentou o receio do Brasil e dos demais países amazônicos quanto à possibilidade de ingerências internacionais, diante de um cenário internacional marcado pela emergência da noção de “responsabilidades ambientais compartilhadas” e gestão dos “bens comuns globais”.

Em resposta, os Estados amazônicos reforçaram a articulação regional no sentido de salvaguardar os seus direitos de gestão e controle de suas florestas, ao mesmo tempo em que passaram a apropriar-se da relevância global desse ecossistema como instrumento de barganha nas negociações de regimes internacionais em matéria de clima e biodiversidade, por exemplo. A evolução institucional da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) foi reflexo do duplo movimento, regional e global, diante da necessidade de aumentar a capacidade para garantir a autonomia no âmbito regional, ao mesmo tempo em que se buscava atrair financiamento internacional, visando a proteção dos ecossistemas sob tutela dos países amazônicos (Paes, 2022, p. 9).

É inegável que a floresta amazônica, ao se tornar alvo permanente de debates nos importantes palcos científicos e políticos, abriu possibilidades para que algumas lideranças com visibilidade internacional emitissem inúmeras declarações, por vezes problemáticas, sobre a região. Tal foi o caso de Al Gore, então

Vice-Presidente dos Estados Unidos, que, em 1989, afirmou: “Ao contrário do que os brasileiros pensam, a Amazônia não é deles, mas de todos nós” (Ibidem, p. 1), ou a do Presidente francês, Emmanuel Macron, que 2019, às vésperas do encontro do G7, tweetou: “A nossa casa está a arder. Literalmente. A floresta tropical amazônica - os pulmões que produzem 20% do oxigênio do nosso planeta - está a arder” . [1]

No entanto, assim como a narrativa em torno da “internacionalização da Amazônia”, essas declarações causam distorções diante dos desafios complexos em torno da gestão ambiental e desenvolvimento na Pan-amazônia. Além disso, ignoram a dimensão sócio-histórica e cultural da região, inclusive afastando a possibilidade do diálogo como instrumento inexorável no exercício da responsabilidade e da cooperação (Das Chagas; Hecktheuer e Hecktheuer, 2017, p. 862).

Desde a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, ficou mais evidente que os países amazônicos, especialmente o Brasil, têm usado estratégias diplomáticas a fim de garantir a autonomia sobre as florestas que se situam em seus territórios, conforme estabelece a Declaração de Princípios sobre Florestas, assinada no Rio de Janeiro, em 1992. Ao mesmo tempo, por meio de uma visão menos absoluta da soberania, esses países têm negociado internacionalmente os termos de manejo florestal a exemplo da Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD).

Uma das questões que podem ser colocadas é se a coordenação regional, associada à recontextualização das noções de soberania nacional e soberania sobre os recursos, têm dado conta de responder aos desafios ambientais e climáticos na região amazônica. Além disso, cabe interrogar como a noção de soberania tem sido mobilizada por estes países, diante das ameaças decorrentes das mudanças climáticas. Diante da nova realidade global, marcada pela “policrise” [2] (Homer-Dixon, et al., 2022), a soberania não pode ser resumida ao livre-arbítrio dos Estados na tomada de decisão, devendo incluir a defesa do desenvolvimento sustentável,

a responsabilidade com as populações, com os ecossistemas, assim como o comprometimento destes nas suas relações com a comunidade internacional, diante da interdependência e do inevitável compartilhamento do planeta (Duarte, 2023, p. 14). Para este estudo, interessa-nos analisar como os documentos oficiais do IPCC, UNFCCC e das COPs têm abordado a Amazônia e a responsabilidade de gestão dos ecossistemas sob suas jurisdições.

O papel do IPCC, UNFCCC e das COPs na Governança das Mudanças Climáticas

Tomando a mudança climática como um dos problemas centrais da conjuntura atual, a ação coletiva para enfrentá-la perpassa pela coordenação de “conjunto interligado e interdependente de problemas naturais, sociais, econômicos e políticos que relacionam severidade, escala e complexidade, possivelmente, sem precedentes” (Milani, 2022, p. 8). Assim, o principal desafio da governança global do clima é de criar mecanismos de respostas a esse problema, que abrangem a economia política, segurança, meio ambiente e energia, considerando as múltiplas escalas e atores (Inoue, 2016, p. 91).

No âmbito internacional, as agências como a UNFCCC, as COPs e o IPCC desempenham papéis significativos na governança global das mudanças climáticas. Suas funções são essenciais para facilitar a cooperação internacional, fornecendo base científica sólida para a tomada de decisões e a organização de ações coletivas de enfrentamento aos desafios climáticos.

A criação da UNFCCC serviu de marco institucional para a cooperação internacional sobre mudança climática. Ela fornece uma estrutura para negociações entre os países, estabelecendo acordos e protocolos destinados a mitigar as emissões de gases de efeito estufa (GEE) e promover a adaptação às mudanças climáticas. As COPs, como órgãos decisórios da UNFCCC, reúnem os países signatários para discutir questões climáticas e tomar decisões coletivas sobre políticas e ações climáticas.

O IPCC, por sua vez, desempenha um papel fundamental ao fornecer avaliações científicas consistentes sobre as mudanças climáticas. Suas análises são baseadas em evidências revisadas por pares e ajudam a informar a tomada de decisões em níveis nacional e internacional. Ao produzir uma compreensão científica dos impactos das mudanças climáticas e das opções para mitigação e adaptação, o IPCC contribui para a formulação de políticas públicas baseadas em evidências. Não por acaso, os signatários do Acordo de Paris reconhecem “a necessidade de uma resposta eficaz e progressiva à ameaça urgente das mudanças climáticas com base *no melhor conhecimento científico disponível*” (UNFCCC, 2015, p. 21, grifo nosso).

A construção de uma resposta cientificamente orientada às mudanças climáticas é evidente na relação, não sem conflitos, entre o trabalho científico do IPCC e os processos políticos na UNFCCC. No entanto, existe uma lacuna entre as evidências científicas sobre as mudanças climáticas e as ações políticas de resposta a esse problema. Portanto, esses fóruns ajudam a monitorar o progresso dos países em relação a seus compromissos climáticos, promovendo a prestação de contas e incentivando outras ações quando necessário.

Sendo assim, a UNFCCC, as COPs e o IPCC desempenham papéis complementares e interligados na governança global pelo clima, facilitando a construção de denominadores comuns entre os países que podem levar à cooperação internacional para o enfrentamento das mudanças climáticas. Cabe destacar que esses processos também são permeados pela dinâmica que Milani (2018), em outras circunstâncias, denomina de “tensões entre solidariedade e interesse”.

O IPCC e a proteção da Amazônia

O IPCC foi criado em 1988 pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e pela Organização Meteorológica Mundial (OMM) com o propósito de realizar um conhecimento científico consistente sobre mudanças climáticas, seus impactos sociais e econômicos, bem como formular

avaliações científicas que embasam as negociações sobre o clima. Desde então, o IPCC realizou seis ciclos de avaliação, além de ter publicado diversos relatórios metodológicos, especiais e técnicos que são utilizados pela UNFCCC, governos e organizações internacionais [3]. Estas avaliações englobam os impactos, vulnerabilidades e estratégias de mitigação e adaptação, sempre amparadas por evidências científicas sólidas, revisadas por pares, e servem como uma base confiável para a formulação de políticas climáticas e para amplificar o debate sobre o tema na esfera pública.

Sendo assim, o Painel considera uma ampla gama de evidências, incluindo observações de sistemas físicos, estimativas de comportamento social e individual, cenários derivados de simulações computacionais e dados paleoclimáticos (Vardy et al, 2017). Ou seja, ele *sistematiza* pesquisas, *traduz* a complexidade da ciência do clima em resumos para os formuladores de políticas públicas (do global ao local) e *emite alertas* para a população em geral. Historicamente, o Painel teve uma influência significativa na circulação do conhecimento sobre mudanças climáticas, na construção do discurso público e no desenvolvimento de políticas climáticas, tornando-se a principal autoridade na ciência do clima. Diversos autores (Agrawala, 1999; Miller, 2007) questionam as razões pelas quais o IPCC exerce tamanha influência. Entretanto, é inegável que a instituição ajudou a moldar e consolidar uma comunidade epistêmica global sobre mudanças climáticas (Elzinga, 1996). Por isso, para autores como Bruce Tonn, o IPCC tem sido uma “iniciativa transformadora incrivelmente bem-sucedida” que deveria servir como modelo para outras formas de avaliação de conhecimento a nível global (2007, p. 214).

Uma questão importante é que o IPCC atua na interface entre ciência e política, o que desestabiliza certas fronteiras entre essas duas esferas, além de desafiar um certo ideal de neutralidade científica (Beck e Mahony, 2018). À medida que a balança de poder entre ciência e política se altera na política climática global, a instituição precisa se adaptar estrategicamente para seguir influenciando políticas climáticas e produzir uma

ação coletiva eficaz em seus resultados. Um caso ilustrativo desta reorganização foi quando o então presidente do IPCC, Hoesung Lee (2015-2023), anunciou uma nova direção nos relatórios, passando da atribuição de causas e constatação de impactos para a proposta de soluções para lidar com as mudanças climáticas, na ocasião do Acordo de Paris (Lee, 2015).

O IPCC, portanto, está inserido em um campo mais amplo que inclui a geopolítica das negociações climáticas internacionais. É possível mapear, de um lado, grupos ambientalistas que defendem ações mais urgentes, organizações não governamentais que advogam pela justiça climática e grupos de pressão favoráveis à regulamentação das emissões de GEE. De outro, empresas de energia, o *lobby* dos combustíveis fósseis, organizações comerciais, grandes emissores de GEE (a exemplo do agronegócio) e *think tanks* favoráveis ao livre mercado que têm o IPCC como alvo desde o seu estabelecimento, buscando minar a percepção pública sobre a legitimidade da ciência climática (Vardy et al, 2017). Trata-se de uma multiplicidade de atores engajando-se em processos para “esquentar” ou “esfriar” o debate sobre mudanças climáticas (Hermansen et al, 2021). Isto é, alguns atores utilizam este conhecimento científico como “lenha” para produzir uma ação coletiva mais intensa; enquanto outros querem “esfriar” o debate, utilizando os relatórios como dispositivos para adiar decisões, propalar negacionismo científico ou deslegitimar os cenários de transição propostos pelo IPCC. Em ambos os lados e no caso das duas estratégias, o conhecimento do IPCC é relevante para apoiar propósitos políticos distintos (Idem).

Portanto, manter a integridade científica e o rigor da qualidade acadêmica de seu trabalho, preservar a isenção política e a credibilidade, em meio a pressões políticas e à necessidade de se definirem prazos em um campo científico multidisciplinar em constante transformação tem sido um grande desafio para o IPCC (Hulme, 2013). Mas ele segue sendo um ator incrivelmente poderoso na política climática e um *player* importante na construção de futuros e sua previsão.

Neste contexto complexo, o IPCC também tem produzido conhecimentos sobre a Amazônia em seus relatórios de avaliação científica. Esses relatórios geralmente incluem dados e análises sobre os impactos das mudanças climáticas na região amazônica, bem como sobre a contribuição da Amazônia para os processos climáticos globais. Os relatórios do IPCC costumam destacar a vulnerabilidade da Amazônia às mudanças climáticas, devido à sua alta diversidade biológica e social, sensibilidade aos aumentos de temperatura e padrões de precipitação, ameaças como o desmatamento e a degradação florestal. Eles também abordam os impactos das mudanças climáticas na disponibilidade de água na região, nos ciclos de carbono e nas comunidades humanas que dependem mais diretamente dos serviços ecossistêmicos fornecidos pela Amazônia (IPCC, 2007; 2014; 2022).

Além disso, o IPCC tem apontado o papel fundamental da Amazônia na regulação do clima global, especialmente em relação ao armazenamento de carbono e à regulação dos padrões de precipitação na América do Sul e além. A perda contínua de floresta amazônica devido ao desmatamento, a padrões predatórios de uso da terra, às queimadas e às próprias mudanças climáticas são frequentemente apontadas como preocupações, devido ao potencial impacto negativo sobre o clima global e a biodiversidade. Dentre os diversos relatórios publicados pelo Grupo de Trabalho I do IPCC, três destes se destacam, quando se trata do ecossistema amazônico: o Relatório de Avaliação (AR) de número 4, o quinto e o sexto, publicados respectivamente em 2007, 2014 e 2022.

No Quarto Relatório de Avaliação (AR4), os cientistas do IPCC destacaram que a concentração de GEEs na atmosfera global é resultado histórico da atividade humana, sobretudo dos países desenvolvidos desde o início da era industrial (IPCC 2007, p. 37). Esse relatório também foi importante por frisar que as mudanças climáticas terão um impacto desproporcional sobre populações de países em desenvolvimento, que contribuíram menos para esse problema. Desde o AR3, publicado

em 2001, o IPCC já previa que “os efeitos das mudanças climáticas são esperados serem maiores nos países em desenvolvimento em termos de perda de vida e efeitos relativos sobre investimento e economia” (IPCC 2001, p. 8). Desse modo, constatamos que a Amazônia e os povos que habitam e dependem de suas florestas estão inseridos nesse contexto, marcado por diversos processos de vulnerabilização (Ribot, 2014).

O relatório AR4 destaca ainda a possibilidade da savanização da Amazônia. Ou seja, refere-se à transformação de vastas áreas da floresta tropical em ecossistemas de savana devido a um aumento nos níveis de seca. Isso ocorre como resultado das mudanças climáticas globais, que afetam os padrões de precipitação e temperatura na região amazônica. Os estudos do IPCC têm indicado a possibilidade desse processo ocorrer até o final deste século. Caso isso aconteça, o fenômeno terá sérias consequências para a biodiversidade, os serviços ecossistêmicos e as comunidades amazônicas (IPCC, 2007; Cândido et al, 2007). Isso sem mencionar o desequilíbrio que tal mudança extrema pode gerar em outras regiões e biomas do Brasil e da América do Sul, inclusive no que diz respeito à intensidade e à frequência de eventos extremos.

O AR5, por sua vez, avaliou que as mudanças climáticas representam um alto risco de ocorrências de mudanças abruptas e irreversíveis em escala regional, na composição, estrutura e função dos ecossistemas terrestres e de água doce na floresta amazônica, com efeitos regionais significativos (IPCC, 2014). O aumento de secas severas, mudanças no uso da terra e incêndios florestais fazem com que grande parte da floresta amazônica se torne um ecossistema menos adaptado, aumentando a ameaça à biodiversidade enquanto diminui a absorção líquida de carbono da atmosfera. Além disso, estão previstas mudanças nos fluxos do Rio Amazonas. Todas essas projeções apresentam uma certeza de nível médio (Tigre, 2016). É importante reafirmar que as florestas têm uma importância fundamental no controle das emissões de GEEs, principalmente sendo sumidouros globais de carbono.

Por último, o relatório mais recente, o AR6, sinaliza que as emissões de gases de efeito estufa (GEE) aumentaram significativamente nas últimas décadas, ao ponto de, em 2019, alcançar 59 gigatoneladas de CO₂. Diante da necessidade de manter a meta de limitar o aquecimento global a 1,5°C conforme foi estabelecido no Acordo de Paris, as emissões de GEE precisam parar de crescer até 2025 e diminuir 43% até 2030 em relação aos níveis de 2019. No entanto, a previsão é de que para alcançar essa meta, também é necessário a aposta na remoção de carbono, envolvendo tecnologias de captura direta de CO₂ da atmosfera e principalmente soluções naturais, como o sequestro de carbono em florestas. Portanto, esta última é destacada como uma abordagem mais viável a curto prazo, o que indiretamente aponta para a importância da região amazônica, como um dos sumidouros naturais de carbono mais relevantes do planeta.

Por outro lado, no AR6 foi destacada a potencialidade da contribuição negativa das florestas no combate às mudanças climáticas, diante da sensibilidade desses ecossistemas aos distúrbios como incêndios, que podem liberar carbono armazenado de volta à atmosfera. Em todos os países amazônicos, a demanda por crescimento econômico e desenvolvimento social, a aplicação fraca das leis, as limitações financeiras e a alta dependência econômica do setor primário, ameaçam a resiliência da floresta (Pereira e Viola, 2020). Essa situação é agravada pela atuação dos grupos de interesses dos setores da mineração, agricultura e exploração de hidrocarbonetos.

Portanto, o IPCC reforça a necessidade de mitigar os impactos previstos das mudanças climáticas na floresta amazônica, sobretudo através da redução do desmatamento em nível regional (Fearnside, 2013). Um plano estratégico para combater o desmatamento, afirma o autor, poderia trazer benefícios significativos para a região, contribuindo principalmente na redução de emissões.

A UNFCCC e as COPs na proteção da Amazônia

A UNFCCC, por meio das COPs, como órgãos decisórios, reúne os países signatários para discutir e tomar decisões coletivas sobre as mudanças climáticas, sempre decidindo por consenso nesse espaço multilateral. Ou seja, oferece uma estrutura institucional para o diálogo e a cooperação entre os países, buscando a construção de denominadores comuns na concepção e na implementação de políticas climáticas com impactos no âmbito global. Além disso, as COPs desempenham um papel fundamental ao se constituírem como um espaço de prestação de contas e monitoramento dos avanços e dos retrocessos dos países em relação aos seus compromissos climáticos. Através de mecanismos de revisão e avaliação, é possível monitorar se os países estão cumprindo os seus compromissos e demandar que tomem medidas adicionais quando necessário, procurando tornar eficazes os acordos climáticos internacionais. As COPs também são, e cada vez mais, espaços de protestos e de expressão de uma vontade política das organizações da sociedade civil de várias origens; ademais, também são um ponto de encontro de agentes do negacionismo científico e de atores de obstrução climática, a exemplos de lobistas da economia fóssil que inundam os corredores das zonas azul e verde das COPs.

Nesse contexto, a Amazônia sul-americana tem ocupado lugar importante nos debates. Embora o desmatamento na região amazônica esteja na agenda ambiental internacional, pelo menos, desde a primeira cúpula ambiental internacional em Estocolmo, em 1972 (Persson e Azar, 2007), a partir do início da década de 1990, as COPs passaram a ser um espaço privilegiado de debates e negociações sobre os a região, com uma evolução significativa nas abordagens sobre a importância dos ecossistemas amazônicos diante da intensificação das mudanças climáticas.

Diversos exemplos ilustram nosso argumento. Após a COP 15, o então presidente da França, Nicolas Sarkozy, mencionou a Amazônia como chave para os esforços climáticos globais, como parte de uma estratégia

mais ampla para combater as mudanças climáticas [4]. Em 2015, a encíclica *Laudato Si'*, escrita pelo Papa Francisco, ressaltou a importância da diversidade da floresta amazônica para a habitabilidade da vida humana na Terra. A encíclica oferece um impulso moral para a busca de mudanças mais profundas, ao focar em problemas como injustiça social, ambiental e climática (Lahsen e Domingues, 2015) [5]. No mesmo ano, em visita ao Brasil, a chanceler alemã Angela Merkel disse que a proteção da Amazônia é uma política climática vital para todo planeta [6].

No cume do G7, em 2019, o governo do Reino Unido enfatizou a necessidade de proteger a biodiversidade da Amazônia brasileira (House of Commons, 2021). Na COP26, em Glasgow, o Presidente dos Estados Unidos, Joe Biden, destacou a Amazônia como um componente crítico do sistema climático do planeta [7]. Em 2022, na COP27, em Sharm el-Sheikh, a importância da região amazônica atingiu seu auge quando Luiz Inácio Lula da Silva propôs que a COP 30 fosse realizada na Amazônia brasileira. [8]

Durante as COPs, as organizações da sociedade civil organizam uma série de eventos paralelos, painéis de discussão e workshops para envolver os delegados e o público em discussões sobre conservação da Amazônia, direitos humanos e justiça climática. A atuação da sociedade civil pan-amazônica, em sua heterogeneidade, vem crescendo, apesar das dificuldades com custos e burocracias na obtenção de credenciais. Na COP 28, o Brasil enviou sua maior delegação, incluindo representantes do setor público, privado e da sociedade civil, dividindo o mesmo pavilhão. O Consórcio Amazônia Legal, autarquia formada pelos nove estados amazônicos brasileiros, também esteve presente com um hub próprio. Durante a COP28, organizações da Amazônia criaram o “Comitê COP30” para cobrar maior participação da sociedade civil na construção da conferência do clima, prevista para acontecer em Belém do Pará em 2025.

Além disso, protestos durante as conferências têm sido frequentes, refletindo a importância política do evento e o envolvimento da sociedade civil na ação climática. Na COP15, uma das maiores manifestações

climáticas ocorreu em Copenhague, onde dezenas de milhares de manifestantes marcharam pela cidade. Os protestos foram em grande parte pacíficos. No entanto, houve incidentes de confrontos com a polícia, resultando em várias prisões. Antes e durante a COP21, uma série de marchas e manifestações climáticas ocorreram em Paris e globalmente. Os manifestantes exigiram um acordo para limitar o aquecimento global a 1,5 graus Celsius, com um forte foco na redução do desmatamento e na proteção dos direitos indígenas, com lemas como “Amazônia é vida” e “Direitos indígenas, justiça climática”.

Na COP25, em Madri, centenas de milhares marcharam pela cidade. Greta Thunberg juntou-se aos protestos, amplificando os pedidos por ações climáticas urgentes. “Salve a Amazônia” e “Pare Bolsonaro” foram alguns dos slogans, denunciando as políticas do governo brasileiro. Bolsonaro foi citado por indígenas brasileiros e de outros países sul-americanos como uma ameaça às suas comunidades e um dos principais responsáveis pela destruição da Amazônia. Esses protestos se tornam ainda mais importantes diante da violência política contra ambientalistas na região. De acordo com o relatório da Global Witness (2023), Colômbia e Brasil são os países que mais matam ativistas. Em 2022, mais de um em cada cinco dos 177 assassinatos registrados globalmente ocorreram na Amazônia, como os assassinatos do especialista indígena brasileiro Bruno Pereira e do jornalista britânico Dom Phillips.

A narrativa diplomática do Itamaraty sobre soberania em relação aos ecossistemas florestais tem sido aprimorada historicamente. O Brasil busca destacar-se diplomaticamente como líder na busca por soluções ambientais e climáticas, não apenas para os países da região, mas também para outras nações do Sul. Como detentor da maior parcela da floresta amazônica, no decorrer dos anos, a posição diplomática brasileira passou por mudanças significativas. Embora na emergência das primeiras negociações em torno da COPs tenha havido uma forte resistência do Ministério das Relações Exteriores em vincular a redução do desmatamento à mitigação do aquecimento global, a partir de 2007, essa posição começou a ser flexibilizada. De acordo com Fe-

arnside (2013) essa mudança de posição foi motivada, essencialmente, pela constatação das oportunidades financeiras que a redução do desmatamento representava.

Portanto, a partir da leitura dos documentos disponíveis no site da UNFCCC, principalmente os relatórios das COPs, foi possível traçar um breve histórico sobre como a questão das florestas, e sobretudo a Amazônia, tem sido abordada nesses espaços, com destaque para as COPs realizadas a partir dos anos 2000.

A COP 7 (2001), realizada em Marrakesh, foi um marco importante na agenda de proteção das florestas, pois as partes aprovaram o Relatório Especial sobre Uso da Terra, Mudança de Uso da Terra e Silvicultura, preparado pelo IPCC. Durante esta conferência, foi decidido como as emissões de GEEs, resultantes do desmatamento, deveriam ser contabilizadas nos acordos internacionais. Inicialmente, em 2001, o cálculo das emissões de GEEs por desmatamento baseava-se nas mudanças líquidas nos estoques de carbono. Desde então, os métodos foram ampliados para incluir a conservação e o manejo sustentável das florestas, com diretrizes mais detalhadas do IPCC, culminando na integração do setor de uso da terra às metas climáticas nacionais para limitar o aquecimento global.

A COP 8 (2002), em Nova Deli, trouxe discussões sobre modalidades e procedimentos para atividades de reflorestamento e desflorestamento no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) [9]. Embora não tenham sido alcançados resultados concretos, a COP 9 (2003), em Milão, foi conhecida como “a COP das florestas”, pois avançou na definição de regras e procedimentos para projetos florestais no MDL, incluindo a elegibilidade para reflorestamento e florestamento, limites de participação, metodologias rigorosas de linha de base e monitoramento, considerações de sustentabilidade, e mecanismos para lidar com a não-permanência das florestas.

Nesse ponto é importante destacar que os países da região amazônica exibiram diferentes posturas em relação ao MDL, refletindo suas realidades socio-

econômicas e prioridades políticas. O Brasil foi um dos maiores beneficiários do mecanismo, utilizando-o para atrair investimentos estrangeiros e promover tecnologias limpas, especialmente em energias renováveis e reflorestamento [10]. No entanto, a sociedade civil organizada expressou preocupações sobre a concentração dos projetos em setores específicos e a limitação no impacto sobre as desigualdades sociais, defendendo ainda a necessidade de respeito à soberania nacional sobre os recursos naturais (La Rovere et al., 2011). Da mesma forma, a Colômbia valorizou o MDL como uma ferramenta para o desenvolvimento sustentável, mas sublinhou a importância de garantir que os benefícios dos projetos chegassem às comunidades locais, muitas vezes marginalizadas (Boyd et al., 2009).

Por outro lado, países como Bolívia, Equador e Venezuela adotaram posturas mais críticas. A Bolívia, sob o governo de Evo Morales, rejeitou o MDL, argumentando que ele representava uma mercantilização da natureza e não abordava as causas estruturais da crise climática, propondo em vez disso alternativas baseadas nos direitos da Mãe Terra e na justiça climática (Sutter e Parreño, 2007). O Equador também criticou o MDL, apontando que o mecanismo beneficiava desproporcionalmente os países desenvolvidos e não promovia mudanças estruturais significativas, enquanto a Venezuela destacou sua inadequação para resolver os desafios climáticos, exigindo compromissos mais rigorosos dos países ricos e maior apoio financeiro para os países em desenvolvimento (Liverman & Boyd, 2008).

Voltando ao histórico das COPS, a décima reunião, em Buenos Aires em 2004, foi particularmente importante para o Brasil, com a divulgação do Inventário Nacional de Emissões de GEEs e decisões relacionadas a projetos florestais de pequena escala baseados no MDL. Em seguida, na COP 11 (2005), em Montreal, houve uma maior aceitação oficial das emissões oriundas do desmatamento e mudanças no uso da terra nas discussões da Convenção. A COP 12 (2006), em Nairóbi, testemunhou a proposta oficial do governo brasileiro para criar um mecanismo de Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação (REDD) [11], além da apresentação do Relatório Stern sobre os impactos

econômicos das mudanças climáticas. Finalmente, na COP 13 (2007), em Bali, as questões das florestas foram incluídas no texto da decisão final da conferência, estabelecendo compromissos gerais para a redução das emissões causadas pelo desmatamento de florestas tropicais.

Na COP 15 (2009), em Copenhague, o relatório do IPCC apresentou evidências conclusivas de que as mudanças na temperatura global são uma realidade e que a ação humana é a principal causa. Esse evento foi de extrema importância, pois reforçou a urgência de ações para lidar com as mudanças climáticas em nível internacional. Também foi em 2009 que as redes transnacionais do negacionismo climático se aproveitaram da onda do *Climategate* para obstruir a agenda multilateral (Grundmann e Reiner, 2012). Foi nesse contexto que a Política Nacional Sobre Mudança do Clima (PNMC) brasileira foi promulgada, durante o primeiro período de vigência do Protocolo de Kyoto. A Lei 12.187/2009, que estabeleceu a PNMC, foi influenciada significativamente pela COP 15, representando uma resposta à intensificação das discussões sobre mudanças climáticas (Marin e De Araújo Mascarenhas, 2020).

Além disso, nessa ocasião, o Brasil apresentou em 2009, propostas ambiciosas, como o refinamento do Fundo Amazônia, se comprometendo voluntariamente a reduzir em 80% o desmatamento até 2020, o que o colocaria como líder na redução de emissões. Essas iniciativas foram importantes para demonstrar o compromisso do país com a mitigação das mudanças climáticas, embora os resultados efetivos tenham sido limitados. A PNMC tinha como objetivo principal a redução do desmatamento e das queimadas, especialmente na Amazônia e no Cerrado. No entanto, especialistas (Miranda, 2017) apontam que o plano elaborado pelo Brasil não saiu do papel, e as reduções no desmatamento nessas regiões ocorreram antes mesmo da ratificação da PNMC (Tigre, 2016; Viola e Franchini, 2022).

A COP 16 (2010), sediada em Cancun, foi marcada por avanços nas diretrizes relacionadas ao REDD e a criação do Fundo Verde no âmbito da Convenção. O estabelecimento dessas diretrizes refletiu um reconhecimento crescente da importância das florestas no contex-

to da mitigação das mudanças climáticas. Já a COP17 (2011), em Durban, resultou na estruturação do fundo climático verde, destinado a canalizar recursos financeiros para ações de adaptação e mitigação em países em desenvolvimento.

Durante essas duas últimas conferências, houve avanços na negociação dos detalhes do REDD, que evoluiu para “REDD+”, incorporando o aumento dos estoques de carbono por hectare e a consideração de benefícios sociais e para outros serviços ambientais, como a preservação das funções das bacias hidrográficas e da biodiversidade (Moutinho et al., 2011). No entanto, uma série de questões, tanto de natureza política quanto teórica relacionada à contabilidade de carbono, ainda precisava ser resolvida (Fearnside, 2013). Além disso, havia um debate acalorado sobre as promessas e riscos dessa política. Uma das principais preocupações diz respeito à eficácia do REDD+ na redução das emissões de carbono. Críticos argumentam que o programa pode não ser eficaz o suficiente, especialmente se os padrões de referência para as emissões não forem claramente definidos ou se não houver um monitoramento adequado das florestas (Fearnside, 2013).

Além disso, muitos temiam que o programa pudesse prejudicar as comunidades locais e povos indígenas que dependem e habitam as florestas, levando à exclusão ou deslocamento dessas comunidades, violando seus direitos territoriais e de uso da terra (Garcia et al, 2021). Outra questão crítica é o risco de deslocamento de emissões, isto é, de que o programa possa simplesmente transferir o desmatamento para áreas não abrangidas pelo programa, em vez de efetivamente reduzir as emissões de carbono (Fearnside, 2013).

Na 18ª COP (2012), realizada em Doha, várias questões cruciais permaneceram sem solução, especialmente aquelas relacionadas ao papel das florestas tropicais na mitigação das mudanças climáticas. Essas decisões representariam oportunidades-chave para a Amazônia, o Brasil e o mundo mudarem de curso. Um marco importante durante essa época foi o compromisso legalmente vinculativo para descarbonizar a economia brasileira. Uma das estratégias de mitigação

mais importantes foi o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal. Entre 2005 e 2009, o Brasil reduziu suas emissões em cerca de 25%, mantendo uma taxa de crescimento anual estável de 3,5%. Além disso, as emissões provenientes do desmatamento foram reduzidas em impressionantes 75% entre 2004 e 2012, com a região amazônica desempenhando um papel crucial, registrando uma redução de 85% no desmatamento, enquanto outros setores da economia experimentaram aumentos nas emissões (Euler, 2016).

No entanto, no contexto brasileiro, o chamado “bloco ruralista”, representante dos interesses dos grandes proprietários e do agronegócio no Congresso Nacional, obteve sucesso em desmantelar políticas fundamentais da legislação ambiental, como o Código Florestal do Brasil. A lei nº 12.651/12 reduziu significativamente as proteções das florestas em terras privadas (Idem).

Em COPs subsequentes, como a 19 em Varsóvia, e a 20 em Lima, as discussões sobre GEE e a mitigação das mudanças climáticas continuaram a ocupar um lugar central nas negociações. A criação de regimes de compensação por perdas e danos e o estabelecimento de estratégias de redução do desmatamento foram reflexos de um esforço coletivo para abordar os impactos das mudanças climáticas em escala global. Esses desenvolvimentos nas COPs evidenciaram a crescente integração das políticas climáticas globais, com países como o Brasil desempenhando um papel proeminente na formulação de estratégias de mitigação e adaptação. Além disso, em 2014, mais de 200 organizações, estados, países e empresas assinaram a Declaração de Nova Iorque sobre Florestas, que propunha reduzir o desmatamento global pela metade, até 2020.

Em dezembro de 2015, na COP 21, as partes da UNFCCC adotaram o Acordo de Paris, um marco significativo na governança internacional das mudanças climáticas. Embora estabeleça metas comuns essenciais, como manter o aumento da temperatura global bem abaixo de 2 graus Celsius (°C) e esforçar-se para limitá-lo a 1,5°C, o acordo permite uma autodiferenciação entre os países quanto à forma de alcançar es-

ses objetivos. Os países amazônicos apresentaram suas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) pretendidas, com o Brasil destacando-se com metas ambiciosas de redução de emissões. Comprometendo-se a reduzir em 37% até 2025 e 43% até 2030, com base nos níveis de 2005, o Brasil estabeleceu uma meta absoluta de redução de emissões, independentemente do crescimento econômico futuro. Algumas nações incluíram a preservação da cobertura florestal em suas NDCs, destacando a redução do desmatamento e os esforços de reflorestamento como estratégias-chave para a mitigação (Tigre, 2016). Dada a estreita relação entre as NDCs brasileiras e o desmatamento, especialmente na Amazônia, enfatiza-se a importância dos biomas e das florestas na redução das emissões de gases de efeito estufa.

Por meio do Acordo de Paris, o Brasil assumiu o compromisso adicional de reflorestar 12 milhões de hectares até 2030. Embora esses compromissos pareçam promissores, Viola e Franchini (2018) destacam uma preocupante espiral negativa em relação ao engajamento climático do Brasil em relação à Amazônia. Eles identificam três comportamentos que têm prejudicado esse engajamento: 1) Paranoia Amazônica; 2) Impotência Amazônica; e 3) Negligência Amazônica. O primeiro comportamento parte da ideia de que o Norte Global deseja a Amazônia e seus recursos, enquanto o segundo revela a crença de que o desmatamento é inevitável. Por fim, o terceiro está baseado na ideia de que, mesmo que seja possível deter o desmatamento, isso não é uma prioridade política. Embora o Brasil tenha conseguido superar os dois primeiros tipos de comportamento, a Negligência Amazônica cresceu rapidamente desde 2011, alcançando o seu ápice no governo de Jair Bolsonaro, que foi marcado pela redução dos recursos para fiscalização e controle florestal, diminuído as restrições ambientais e facilitado a expansão da pecuária e da produção de biocombustíveis (Carvalho et al, 2020).

De modo geral, entre 2011 e 2021, os países da região amazônica desempenharam um papel crucial nas negociações climáticas nas COPs com destaque para o mecanismo REDD+. O Brasil, como maior país da região, liderou esforços significativos na promoção

deste como uma ferramenta essencial para a mitigação das mudanças climáticas. Através de iniciativas como o Fundo Amazônia, o Brasil apresentou-se como um modelo de sucesso na redução do desmatamento, embora tenha enfrentado críticas e desafios internos, especialmente relacionados à falta de continuidade nas políticas ambientais durante mudanças de governo (Artaxo, 2019). Além do Brasil, países como Colômbia, Peru e Equador também defenderam a importância do REDD+ nas negociações, enfatizando a necessidade de apoio financeiro internacional e a implementação de salvaguardas que garantissem o respeito aos direitos das comunidades indígenas e locais.

Os líderes desses países frequentemente utilizaram as COPs como plataformas para destacar a importância da Amazônia não apenas como um “recurso nacional”, mas como um bem global essencial para o equilíbrio climático. Na COP 21, em Paris, por exemplo, a então presidente do Brasil, Dilma Rousseff, destacou os esforços do país para combater o desmatamento. Da mesma forma, o presidente colombiano Juan Manuel Santos sublinhou na COP 20, realizada em Lima, a necessidade de conservar a Amazônia como parte da estratégia nacional para cumprir as metas climáticas, comprometendo-se com a restauração de florestas e a redução das emissões associadas ao desmatamento. É importante frisar que por ter sido realizada no Peru, o que colocou as florestas amazônicas no centro das discussões, a COP 20 destacou a importância de conservar a Amazônia não apenas para o clima global, mas também para a biodiversidade e as comunidades indígenas (Garcia et al, 2021).

No entanto, apesar dessas declarações ambiciosas, a implementação das NDCs e das políticas de REDD+, a preservação da Amazônia enfrentou instabilidade política de diversos países e pressões econômicas diante do neoliberalismo global. Em diversos momentos, o aumento das taxas de desmatamento, particularmente no Brasil, trouxe à tona debates sobre a efetividade das medidas adotadas e a necessidade de maior coerência política para proteger a região. Os líderes amazônicos, mesmo sob críticas internacionais, conti-

nuaram a defender a necessidade de um equilíbrio entre desenvolvimento econômico e conservação ambiental, enquanto pressionavam por mais financiamento e apoio internacional para enfrentar esses desafios.

No caso brasileiro, de acordo com Rochedo et al (2018), até a chegada de Bolsonaro na presidência, a governança ambiental brasileira havia passado por três fases: pré-2005, com altas taxas de desmatamento; 2005-2011, com melhorias e redução efetiva do desmatamento; e 2012-2017, com uma erosão gradual da governança e aumento do desmatamento após anistia a desmatadores ilegais. A presidência de Bolsonaro é também um ponto de inflexão no protagonismo do Brasil na governança ambiental e climática tanto no âmbito da região pan-amazônica, como no âmbito internacional. A recusa em sediar a COP 25, em 2019, representa esse momento de retrocesso na política climática brasileira.

Nesse período, a falta de fiscalização ambiental, principalmente nas propriedades foco do desmatamento que estão localizadas na fronteira agrícola amazônica, a desinformação, a desregulação ambiental, o enfraquecimento dos órgãos de monitoramento e a ascensão do discurso negacionista e obstrucionista de extrema-direita “contribuíram para o aumento da situação de vulnerabilidade dos povos indígenas, da população local, da biodiversidade e do bioma amazônico” (Milagres, et al. 2022, p. 12).

O aprimoramento das estratégias de atuação internacional dos governos estaduais e municipais da Amazônia brasileira, assim como a participação mais intensa do agronegócio nas discussões sobre mudanças climáticas e REDD+, também podem ser lidos como reflexos do processo de desinstitucionalização e fragilização da política ambiental no âmbito nacional. A criação do Consórcio da Amazônia Legal é um bom exemplo do processo de coordenação dos entes subnacionais, principalmente diante do vazio deixado pelo ente nacional.

Em 2021, durante a COP 26, 110 nações, que juntas cobrem 85% das florestas do planeta, assi-

naram a Declaração sobre Florestas e Uso da Terra, a qual firmaram o compromisso zerar o desmatamento das nações signatárias até 2030, porém, esse acordo foi recebido com receio por especialistas, temendo seu fracasso, por falta de financiamento e mecanismos de fiscalização, como aconteceu com a Declaração de Nova Iorque sobre Florestas (Declie et al., 2024, p. 12).

Na COP 28, realizada em Dubai, em 2023, a floresta amazônica ressurgiu como um ativo a ser preservado, com destaque para o protagonismo do Brasil, após anos de inação e irresponsabilidade ambiental e climática durante a gestão Bolsonaro. Entre 2019 e 2021, nos primeiros três anos do governo liderado por Bolsonaro foi registrado um aumento alarmante de 73% na taxa de desmatamento da Amazônia (Idem). Com a mudança de governo em 2023 e a reestruturação da política de proteção ambiental liderada pela Marina Silva, chefiando o Ministério de Meio Ambiente e Clima, o Brasil chega à COP 28 com boas credenciais, diante de melhorias nos índices do controle do desmatamento, que em 2023 registrou uma queda de 62% na Amazônia legal e de 52% nas terras indígenas, comparadas ao ano anterior (Idem).

Meses antes da COP 28, em agosto de 2023, o Brasil organizou a Cúpula da Amazônia, com o objetivo de revitalizar uma agenda comum de cooperação entre os países amazônicos, em torno da preservação ambiental e promoção do desenvolvimento sustentável na região [12]. Como resultado, a Declaração de Belém, prevê “a criação do Foro de Cidades Amazônicas; a proteção das florestas, das zonas costeiras, de ecossistemas vulneráveis e da biodiversidade; o fortalecimento da OTCA; e a criação do Painel Intergovernamental Técnico-Científico” (Triani, 2023, p. 39). É inegável a importância desse documento, uma vez que aproxima vários países, para além dos membros da OTCA, emitindo um sinal positivo por parte do novo governo brasileiro em relação à proteção ambiental. No entanto, alguns temas cruciais não foram discutidos, como metas e medidas concretas para a eliminação do desmatamento, o abandono da exploração dos combustíveis fósseis e as alternativas econômicas que não se baseiam

no extrativismo predatório.

A proposta da criação do Fundo Floresta Tropical para Sempre (FFTS) e o aprofundamento dos laços de cooperação entre os países detentores de maiores florestas tropicais remanescentes, incluindo os países da OTCA, mas também países como República Democrática do Congo e a Indonésia, são alguns resultados promissores da COP 28 no processo de gestão dos ecossistemas na região pan-amazônica (Declie et al., 2024). As expectativas é de que essas articulações estarão cada vez mais presentes nas próximas Conferências das Partes (COPs), especialmente na COP 30 que será organizada em Belém, em 2025. Essa é uma importante janela de oportunidade para o Brasil construir sua liderança na construção da ação coletiva entre os países do Sul e ser porta voz destas nas negociações com os países do Norte.

Considerações finais

Este trabalho buscou analisar o posicionamento de organismos e fóruns internacionais em relação à proteção ambiental na Pan-Amazônia e à soberania dos países da região, com especial interesse para o Brasil, principalmente a partir dos anos 1990. Constatou-se que mesmo diante de alguns discursos e algumas iniciativas internacionais que geraram algumas tensões no âmbito doméstico dos Estados amazônicos, quanto à autonomia destes em relação a gestão dos ecossistemas florestais, esses elementos não se refletiram nos documentos oficiais dos fóruns da ONU, principalmente nos documentos das principais conferências ambientais, desde 1970. A Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente, aponta que “os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos em aplicação de sua própria política ambiental”, no entanto, assegurando que essas atividades “não prejudiquem o meio ambiente de outros Estados ou de Zonas situadas fora de toda jurisdição nacional” (Princípio 21 da Declaração de Estocolmo, 1972).

Posteriormente, esse princípio foi reafirmado na Declaração do Rio de Janeiro sobre Ambiente e Desenvolvimento, em 1992 e em outros documentos

posteriores acordados no âmbito da UNFCCC, principalmente nas negociações em torno das COPs. Portanto, os relatórios publicados pelo IPCC e a sequência de normas ambientais e climáticas, como o Protocolo de Kyoto ou o acordo de Paris, foram estabelecidos com a participação e influência dos Estados da região amazônica, fortalecendo os direitos desses Estados em relação aos “ativos” florestais dentro de suas fronteiras, porém enfatizando a necessidade de cooperação para a gestão sustentável dos ecossistemas.

Constata-se também que a Amazônia e seu ecossistema complexo ganham maior destaque nas negociações e tratados conduzidos pela UNFCCC e nas COPs à medida que o conhecimento científico sobre o funcionamento climático planetário é aprofundado. Esse processo contou com atuação primordial do IPCC que, por meio de relatórios periódicos, forneceu evidências mais robustas sobre os impactos das mudanças climáticas na Amazônia, além de destacar a necessidade de coordenação para a proteção desse bioma diante da sua importância num contexto de emergência climática.

Os últimos três relatórios do Grupo I do IPCC, que avaliam a base científica física do sistema climático e das mudanças climáticas, destacaram a importância das florestas como um reservatório significativo de carbono, essencial para regular o clima global. No entanto, também alertaram sobre a aproximação do bioma do “ponto de não retorno”, devido à sensibilidade desses ecossistemas a distúrbios como desmatamento e incêndios, podendo agravar o aquecimento global ao liberar o carbono armazenado de volta à atmosfera.

Essas evidências científicas qualificaram os debates das abordagens da UNFCCC e os debates das COPs sobre a Amazônia. Deste modo, os documentos destes fóruns têm destacado a necessidade de implementação de medidas que visam reduzir as emissões de carbono, por meio de políticas de redução do desmatamento e outros processos mais racionais e menos economicistas (ou exclusivamente pautados no curto prazo) do uso da terra, criar financiamento e incentivos à preservação dos ecossistemas amazônicos, reconhecendo a importância da cooperação regional e da

participação das comunidades locais, principalmente dos povos indígenas e ribeirinhos que são mais vulnerabilizados nesse processo.

No campo político de gestão dos ecossistemas amazônicos, é crucial considerar que, apesar do compartilhamento dos desafios da gestão florestal na região, os esforços para preservar a Amazônia muitas vezes esbarram na questão da soberania e da integridade territorial. Infelizmente, não se pode negar a importância da dimensão tradicional do conceito de soberania, associada a *realpolitik*, como norteador do planejamento estratégico e políticas de defesa nacional.

No entanto, é evidente que diante do aumento da intensidade e recorrência dos eventos climáticos extremos, os países amazônicos devem adotar uma noção ampliada de soberania, que dê conta de problemas transversais às mudanças climáticas, como a soberania alimentar e energética, a gestão sustentável da biodiversidade e dos recursos hídricos, o combate ao desmatamento ilegal e demais crimes ambientais, a segurança humana, dentre outras.

A soberania dos países da região deve ser pensada à luz da responsabilidade com a proteção ambiental e a necessidade de adoção de modelos de desenvolvimento menos degradantes e não predatórios. Não cabe mais usar do direito à soberania no âmbito estatal e do direito ao desenvolvimento como “escudo” [13], por um lado, para defender o princípio de autodeterminação e de não ingerência de atores externos, e por outro, para invisibilizar a irresponsabilidade estatal e perpetuar a exploração e diversos tipos de violências na região, com impactos desproporcionais nos ecossistemas amazônicos e nas populações que integram os territórios da região.

Nesse sentido, é fundamental abordar as questões florestais em um contexto regional, combinando planejamento territorial em larga escala com um entendimento prático das complexidades locais, culturas e conhecimentos ancestrais, visando à melhoria das condições de vida das populações e à preservação ambiental. Em síntese, é necessário repensar a bioeconomia à luz da realidade concreta da região, seguindo os quatro

princípios orientadores propostos pelos pesquisadores do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia: desmatamento zero, diversificação dos métodos de produção para enfrentar a monocultura, fortalecimento das práticas milenares amazônicas e repartição justa dos benefícios (Bergamo et al., 2022). Em outras palavras, isso envolve a implementação de práticas de manejo florestal integrado, promoção de técnicas agroflorestais e alternativas econômicas justas e sustentáveis, monitoramento e fiscalização do uso da terra, especialmente pelo agronegócio, e ações de restauração das áreas degradadas.

Importante reforçar que estamos tratando de um campo em disputa, marcado por interesses políticos e econômicos de dimensões múltiplas, envolvendo atores e grupos de interesses diversos e, alguns, muito poderosos. Por exemplo, o combate ao desmatamento impacta economicamente certos grupos de interesse ligados ao setor agropecuário, indústrias madeireiras, mineração e setor energético, bem como os interesses das elites nacionais, regionais e internacionais que lucram a partir da exploração dos recursos florestais. Abordar esses interesses conflitantes a partir de uma perspectiva regional representa uma oportunidade para que os diferentes países debatam seus modelos de desenvolvimento e colaborem em busca de soluções menos dependentes da exploração econômica de curto prazo dos ecossistemas florestais e que atendam às necessidades comuns e de longo prazo presentes nos diferentes territórios.

As lideranças políticas do Brasil, principalmente, o Itamaraty, têm sofisticado a sua compreensão da noção de soberania diante das mudanças climáticas, projetando, diplomaticamente, em níveis e momentos diferentes, o país como uma liderança na busca por soluções para os problemas ambientais e climáticos nos países da região e nos demais países do Sul. A conjuntura atual é marcada por expectativas de que a proteção ambiental no Brasil sirva como fonte de credibilidade e poder na arena internacional para o país negociar soluções para múltiplos problemas domésticos, como a redução da pobreza e das desigualdades. Esses avanços precisam se converter em ações práticas, visando superar o paradoxo do jogo de soma zero entre o desenvolvimento econô-

mico e proteção socioambiental e climática.

Notas

[1] Publicação disponível online através do link: <https://encurtador.com.br/cmox6>. Acesso em 30 de abril de 2024.

[2] Esse conceito foi usado pela primeira vez, de maneira informal, pelo teórico francês Edgar Morin, na década de 1970, oficializado somente em 1993, no seu livro intitulado “Terre-Patrie”. Nos últimos anos, autores como Adam Tooze, Mark Swilling e Thomas Homer-Dixon, o resgataram para caracterizar a interação de diversos choques sinérgicos que geram catástrofes em cascata (mudanças climáticas, clima extremo, perda de biodiversidade, crises alimentar, crises hídricas, migração involuntária e instabilidades sociopolíticas de diversas naturezas).

[3] Disponível em: <https://www.ipcc.ch/about/>. Acesso em 18 de abril de 2024.

[4] Reuters. Rich must aid poor more on climate. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/idUSTRE5AP463/>. Acesso em 13 de agosto de 2024.

[5] O texto completo pode ser encontrado aqui: https://www.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html. Acesso em 13 de agosto de 2024.

[6] NDTV. Angela Merkel Urges Brazil to Protect Amazon Rainforest. Disponível em: <https://www.ndtv.com/world-news/angela-merkel-urges-brazil-to-protect-amazon-rainforest-1209462>. Acesso em 13 de agosto de 2024.

[7] CNN Brasil. Na COP27, Biden cita a Amazônia e pede fim de desmatamento. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/na-cop27-biden-cita-a-amazonia-e-pede-fim-de-desmatamento/>. Acesso em 13 de agosto de 2024.

[8] Valor Econômico. Lula pede para Brasil sediar COP em 2025. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica-noticia/2022/11/17/lula-pede-para-brasil-sediar-cop-em-2025.ghtml>. Acesso em 14 de agosto de 2024.

[9] O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) é um instrumento criado pelo Protocolo de Kyoto. O MDL permite que os países industrializados que têm metas de redução de emissões financiem projetos desse tipo em países em desenvolvimento como uma forma de cumprir parte de suas próprias metas de redução. Esses países investem em projetos de redução de emissões em países em desenvolvimento e em troca recebem créditos de carbono, que podem ser usados para cumprir suas próprias metas. A expectativa era de que esses projetos deveriam gerar reduções mensuráveis e verificáveis, além de trazer benefícios adicionais para o país anfitrião, como desenvolvimento sustentável, transferência de tecnologia e criação de empregos. Assim sendo, o objetivo do MDL é promover o desenvolvimento sustentável nos países em desenvolvimento, ao mesmo tempo em que ajuda os países desenvolvidos a atingir suas metas de redução de emissões de forma mais econômica (Fearnside, 2013). O processo de discussão sobre

o MDL se iniciou na COP 4, em 1998, através do Plano de Ação para implementação dos mecanismos de flexibilização. Na COP 8, em Nova Delhi, o MDL foi enfim apresentado e o mercado de crédito de carbono foi criado (Marchezi e Amaral, 2008).

[10] Os países em desenvolvimento estabeleceram os projetos de acordo com suas prioridades político-econômicas. No Brasil, os programas sobre fontes renováveis de energia, reflorestamento ou criação de novas florestas, bem como outros projetos voltados para a redução de emissões, como os de aterros sanitários e agropecuários, foram privilegiados. De acordo com o governo brasileiro, esses tipos de projetos eram mais importantes para a mitigação das mudanças climáticas (Marchezi e Amaral, 2008).

[11] Decidido após dez anos de negociações sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) para proteger os estoques de carbono das florestas em países em desenvolvimento (UNFCCC, 2010). Desde a Conferência de Montreal, em 2005, a proposta de um mecanismo de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação (REDD) evoluiu. Inicialmente, as discussões se limitavam ao desmatamento (RED), mas posteriormente passaram a considerar também outras dimensões igualmente importantes. O REDD+ tem como objetivo incentivar a redução de emissões por meio de cinco atividades: 1) a redução do desmatamento; 2) a redução da degradação florestal, 3) a conservação da biodiversidade; 4) o aumento dos estoques de carbono florestal; e 5) o manejo sustentável das florestas (UNFCCC, 2010). Em 2013, o Quadro de Varsóvia para REDD+ foi adotado (Hartiga, Günter e Köthke, 2016).

[12] O evento contou com a participação de representantes dos oito países signatários do Tratado de Cooperação Amazônica (Brasil, Bolívia, Colômbia, Guiana, Equador, Peru, Suriname e Venezuela), bem como de outros sete países convidados: Congo, República Democrática do Congo (RDC), Indonésia, São Vicente e Granadinas, França, Alemanha e Noruega.

[13] A metáfora do “escudo” foi usada pelo professor Dr. Carlos Milani, em 2024, durante uma aula sobre Antropoceno, mudanças climáticas e relações internacionais, na UERJ. Além disso, cabe destacar que a reflexão feita neste trabalho, em grande medida, resgatou alguns elementos críticos abordados na referida aula.

Referências Bibliográficas

- AGRAWALA, S. *Early science-policy interactions in climate change: lessons from the Advisory Group on Green-house Gases*. Global Environmental Change, v. 9, p. 157–169, 1999.
- ARTAXO, P. *Working together for Amazonia*. Science, v. 363, n. 6425, p. 323-323, 2019.
- BECK, S.; MAHONY, M. *The IPCC and the new map of science and politics*. Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change, v. 9, n. 6, p. e547, 2018.
- BERGAMO, D. et al. *The Amazon bioeconomy: Beyond the use of forest products*. 2022.
- BOYD, E. et al. *Reforming the CDM for sustainable development: lessons learned and policy futures*. *environmental science & policy*, v. 12, n. 7, p. 820-831, 2009.
- CÂNDIDO, L. A. et al. *O clima atual e futuro da Amazônia nos cenários do IPCC: a questão da savanização*. Ciência e Cultura, v. 59, n. 3, p. 44-47, 2007.
- DAS CHAGAS, A.; HECKTHEUER, P.; HECKTHEUER, Fabio Rycheki. *O discurso da internacionalização da Amazônia: do imaginário das narrativas à racionalidade instrumental dos projetos*. Novos Estudos Jurídicos, v. 22, n. 3, p. 849-876, 2017.
- DECLIE, M.; FACINI, A. V.; SANTOS, J. N.; SILVA NETO, S. J. *Entre a poeira e a fumaça: Os resultados da COP 28 e a trilha para Belém*. Cadernos do OIMC, Rio de Janeiro, 2024. ISSN: 2764-1120.
- DA VEIGA, F. L. *Princípio da soberania permanente sobre os recursos naturais: os limites do Direito Ambiental Internacional*. Revista Virtua-Jus – Belo Horizonte, v. 13, n. 1, p. 472-495, 1º sem. 2017. ISSN: 1678-3425.
- DUARTE, R. *O Brasil abdica do poder: uma análise do impacto da política climática na defesa nacional à luz da obra de Morgenthau*. Cadernos do OIMC, Rio de Janeiro, 2023. ISSN: 2764-1120.
- EULER, A. M. *O acordo de Paris e o futuro do REDD+ no Brasil*. In: VICENTE, M. C. P. (Org.). *Mudanças climáticas: desafio do século*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016. p. 85-104.
- ELZINGA, A. *Shaping worldwide consensus. The orchestration of global change research*. C. Landström (Ed.), *Internationalism and Science*, Taylor Graham, London & Los Angeles 1996, pp. 223-255.
- FEARNSIDE, P. M. *What is at stake for Brazilian Amazonia in the climate negotiations*. Climatic Change 118, 509–519, 2013.
- GARCIA, B. et al. *REDD+ and forest protection on indigenous lands in the Amazon*. Review of European, Comparative & International Environmental Law, v. 30, n. 2, p. 207-219, 2021.
- GRUNDMANN, R. *The legacy of Climategate: revitalizing or undermining climate science and policy?*, Climate Change, vol. 3, 2012.
- HARDIN, G. *The Tragedy of the Commons*. Science, Washington, v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, 1968.
- HARGITA, Y.; GÜNTER, S.; KÖTHKE, M. *Brazil submitted the first REDD+ reference level to the UNFCCC—Implications regarding climate effectiveness and cost-efficiency*. Land Use Policy, v. 55, p. 340-347, 2016.
- HERMANSEN, E. et al. *Post-Paris policy relevance: lessons from the IPCC SR15 process*. Climatic Change, v. 169, p. 1-18, 2021.
- HOMER-DIXON, T. et al. *“A call for an international research program on the risk of a global polycrisis”, version 2.0*. Cascade Institute, 2022.
- HULME, M. *Lessons from the IPCC: Do scientific assessments need to be consensual to be authoritative?* In: DOUBLEDAY, R.; WILSDON, J. (Eds.). *Future Directions for Scientific Advice in Whitehall*. Cambridge, UK: University of Cambridge, 2013. p. 142–146.
- INOUE, C. *Governança global do clima: proposta de um marco analítico em construção*. Revista Carta Internacional, v. 11, n. 1, 2016, pp. 91-117.
- IPCC. *Climate Change 2007: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Core Writing Team, Pachauri, R.K and Reisinger, A. (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, 104 pp.
- _____. *Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, 151 pp.
- _____. *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 2023*. [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, 184 pp.
- LAHSEN, M.; DOMINGUES, J. M. *Pope Francis’s Environmental Encyclical in Latin America: Mutual Influences*. Environment: Science and Policy for Sustainable Development, v. 57, n. 6, p. 20-23, 2015.
- LA ROVERE, E. et al. *Brazil beyond 2020: From deforestation to the energy challenge*. In: VIOLA, E.; FRANCHINI, M. (Eds.). *A new global climate regime: Impacts, perspectives, and opportunities for Brazil*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung; CEBRI, 2011.
- LARREA, C. et al. *Globalization, extractivism and social exclusion: threats and opportunities to Amazon Governance in Brazil*. In: *Science Panel for the Amazon*. Amazon Assessment Report. Publicação virtual. Capítulo 17. Disponível em: <https://www.theamazonwewant.org/amazon-assessment-report-2021/>. Acesso em: 20 abr. 2024.
- LEE, H. *Turning the focus to solutions*. Science, v. 350, n. 6264, p. 1007, 2015.

LIVERMAN, D.; BOYD, E. *The CDM, ethics and development*. In: BRAINARD, L.; JONES, A.; PURVIS, N. (Eds.), *Climate Change and Global Poverty: A Billion Lives in the Balance?* (pp. 112-132). Brookings Institution Press, 2008.

LOVEJOY, T E.; NOBRE, C. *Amazon tipping point: Last chance for action*. Science Advances, v. 5, n. 12, p. eaba2949, 2019.

MARCHEZI, R. S.; AMARAL, S. P. *O Protocolo de Quioto e o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo-MDL: Conceito e Uso do MDL no Mundo e no Brasil*. Revista Eletrônica de Gestão de Negócios-eGesta, v. 4, n. 1, p. 94-123, 2008.

MARIN, E. F.; DE ARAÚJO MASCARENHAS, G. M. *Direito ao meio ambiente e mudanças climáticas: o constitucionalismo brasileiro e o acordo de Paris*. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, v. 11, n. 2, p. 254-287, 2020.

MILAGRES, C. S. et al. *Monitoramento das negociações climáticas internacionais: breve relatório da COP 26*. Cadernos do OIMC, Rio de Janeiro, 2022.

MILANI, C. R. S. *Antropoceno como conceito e diagnóstico: implicações para o multilateralismo e na perspectiva do Brasil*. CEBRI: policy paper series, 2022.

_____. Contexto Internacional; Rio de Janeiro Vol. 20, Ed. 2, (Jul-Dec 1998): 303-347.

_____. *Solidariedade e Interesse: Motivações e Estratégias na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento*. 1. ed. Curitiba: Editora Appris, 2018. 350 p. ISBN: 978-85-473-2141-3.

MILLER, C. A. *Democratization, international knowledge institutions, and global governance*. Governance, v. 20, n. 2, p. 325-357, 2007.

MIRANDA, G. *Estudo traça impacto e estipa prejuízo com a mudança climática no Brasil*. Folha de São Paulo, Ciência+Saúde, 5 de junho de 2017 Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2017/06/1890235-estudo-traca-impacto-e-estima-prejuizo-com-a-mudanca-climatica-no-brasil.shtml>. Acesso em: 01 maio. 2024.

MOUTINHO, P. et al. *REDD no Brasil: um enfoque amazônico*. Fundamentos, critérios e estruturas institucionais para um regime nacional de Redução de Emissões, 2011.

NOBRE, C. et al. *Land-use and climate change risks in the Amazon and the need of a novel sustainable development paradigm*. Proceeding of the National Academy of Sciences of the United States of America, v. 113, p. 10759-10768, 2016.

PAES, L. *The Amazon rainforest and the global-regional politics of ecosystem governance*. International Affairs, v. 98, n. 6, p. 2077-2097, 2022.

PEREIRA, J. C.; VIOLA, E. *Close to a tipping point? The Amazon and the challenge of sustainable development under growing climate pressures*. Journal of Latin American Studies, v. 52, n. 3, p. 467-494, 2020.

PERSSON, U.; AZAR, C. *Tropical deforestation in a future international climate policy regime—lessons from the Brazilian Amazon*. Mitig Adapt Strat Glob Change, v. 12, p. 1277-1304, 2007.

RIBOT, J. *Cause and response: vulnerability and climate in the Anthropocene*. The Journal of Peasant Studies, v. 41, n. 5, p. 667-705, 2014.

SACHS, I. *O Desenvolvimento Sustentável: do conceito à ação, de Estocolmo a Joanesburgo*. In: *Proteção Internacional do Meio Ambiente*, Marcelo Varela e Ana Flavia Barros-Platiau. Brasília: UNICEB/UnB/UNITAR, 2009.

SILVA, I. C.; RODRIGUEZ, N. L. *Formação territorial, economia e projetos de integração regional da Pan-Amazônia*. Revista Tempo do Mundo, 2021.

SUDAM – SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA. *Legislação da Amazônia*. Brasília: SUDAM, 13 out. 2020. Disponível em: <http://www.sudam.gov.br/index.php/fno/58-acesso-a-informacao/86-legislacao-da-amazonia>. Acesso em: 30 abril de 2024.

SUTTER, C.; PARREÑO, J.C. *Does the current Clean Development Mechanism (CDM) deliver its sustainable development claim? An analysis of officially registered CDM projects*. Climatic Change, v. 84, p. 75-90, 2007.

TIGRE, M. A. *Cooperation for climate mitigation in Amazonia: Brazil's emerging role as a regional leader*. Transnational Environmental Law, v. 5, n. 2, p. 401-425, 2016.

TONN, B. (2007). *The Intergovernmental Panel on Climate Change: A global scale transformative initiative*. Futures, v. 39, n. 5, 614-618.

TRIANI, B. *A Cúpula da Amazônia como plataforma para o fortalecimento da “OPEP do Carbono Florestal”*. Boletim OPSA, 2023.

UNFCCC. *Adoption of the Paris agreement*. United Nations framework convention on climate change. Conference of the parties (COP) twenty-first session. FCCC/CP/2015/L.9/rev.1, 2015.

VARDY, M. et al. *The intergovernmental panel on climate change: challenges and opportunities*. Annual Review of Environment and Resources, v. 42, p. 55-75, 2017.

VIOLA, E.; FRANCHINI, M. *Risco Climático na América do Sul: Agenda de segurança pública interna ou de defesa interestatal?*. Konrad Adenauer Stiftung, 2018.

_____. *Governança ambiental: da destruição das florestas até os objetivos de descarbonização*. Revista USP, n. 134, p. 143-162, 2022.

SOBRE OS AUTORES

Emanuel Semedo

Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ), no qual desenvolve o projeto de pesquisa *A agenda climática internacional e a atuação dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento*, sob orientação do Prof. Carlos R. S. Milani. Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Africanos, Povos Indígenas e Culturas Negras (PPGEAFIN/UNEB). Atua como pesquisador do Laboratório de Análise Política Mundial (LABMUNDO) e do Observatório Interdisciplinar das Mudanças Climáticas (OIMC). Assina a autoria do artigo *Os desafios do acordo de parceria entre União Europeia e Cabo Verde no domínio de pesca sustentável* (Cadernos de Estudos Sociais e Políticos v. 10, n. 19, 2021). Seus interesses de pesquisa se concentram na agenda climática, na política externa de Cabo Verde e na atuação da Aliança dos Pequenos Estados Insulares (AOSIS) nas negociações climáticas internacionais.

Mariana Castro

Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ), atualmente em estágio sanduíche no German Institute of Global and Area Studies (GIGA), desenvolvendo o projeto de pesquisa *Não existe planeta B: o fazer político no Antropoceno*, sob orientação do Prof. Carlos R. S. Milani. Mestre pelo Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas em Direitos Humanos (NEPP-DH/UFRJ). Pesquisadora Colaboradora do Observatório Interdisciplinar das Mudanças Climáticas (OIMC), integra também o Laboratório de Análise Política Mundial (LABMUNDO). Assina como autora o artigo *Emergência Climática e Ativismos da Juventude: Um Estudo de Caso em Lisboa* (Revista Lusófona de Estudos Culturais, v. 11, n. 1, 2024). Sua pesquisa se dedica às áreas de Mudanças Climáticas e Ação Política.

Os Cadernos do OIMC são uma publicação, de fluxo contínuo, do Observatório Interdisciplinar das Mudanças Climáticas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

O Conselho editorial é composto pelos professores Ana Paula Tostes, Carlos R. S. Milani, Elza Neffa, José Maurício Domingues e Mário Soares.

A coordenação da publicação é feita pelo coordenador de plantão do OIMC, atualmente Carlos R. S. Milani.

Diagramação: Tiago Maranhão
Layout: Rubens de S. Duarte

Como citar este documento?

SEMEDO, E. J. C; CASTRO M. *Soberania e proteção da Amazônia: o papel da UNFCCC, das COPs e do IPCC*. Rio de Janeiro: Cadernos do OIMC, v. 14, 2024. ISSN: 2764-1120



Observatório
Interdisciplinar
das Mudanças
Climáticas



obsinterclima.eco.br



[/obsinterclima](https://www.facebook.com/obsinterclima)



[@_oimc](https://www.instagram.com/_oimc)



[@oimc4](https://twitter.com/oimc4)

Parceria



Legal Laboratório
de Estudos
Geopolíticos da
Amazônia Legal



OPSA
OBSERVATÓRIO POLÍTICO SUL-AMERICANO

Apoio



iCS

instituto
CLIMA e SOCIEDADE